



**BEITRÄGE ZUR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG UND POLITIKBERATUNG**

**Konzeption einer Evaluierung von
Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen
nach § 6c SGB II**

von
Bruno Kaltenborn
Petra Knerr
Bernd Reissert

Beitrag Nr. 28
Mai 2005

Impressum

Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung
Nr. 28, Mai 2005

Beiträge im Internet: <http://www.wipol.de>

Herausgeber: Dr. Bruno Kaltenborn

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Bezugsmöglichkeit:

Dr. Bruno Kaltenborn

Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Pettenkofersstraße 16-18

10247 Berlin

Telefon 030/400 43 58-0

Fax 030/400 43 58-9

<http://www.wipol.de>

info@wipol.de

Kostenbeitrag:

2 EUR (zzgl. Versand)

Erscheinungsort: Berlin

ISSN 1860-1065

Alle Rechte vorbehalten.



**BEITRÄGE ZUR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG UND POLITIKBERATUNG**

**Konzeption einer Evaluierung von
Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen
nach § 6c SGB II**

von
Bruno Kaltenborn
Petra Knerr
Bernd Reissert (FHTW Berlin)

Beitrag Nr. 28
Mai 2005

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Ausgangslage	5
3	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	9
4	Fragestellungen	13
4.1	Organisation von Arbeitsgemeinschaften und SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen.....	13
4.2	Interventionen und ihre Wirkungen.....	18
4.3	Querschnittsthemen	21
5	Methoden	23
6	Fazit.....	28
	Literatur	30

1 Einleitung

In den letzten Jahren wurde die deutsche Arbeitsmarktpolitik insbesondere durch die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz-Gesetze) einschneidend reformiert. Mit den ersten beiden, Ende 2002 verabschiedeten Hartz-Gesetzen¹ wurden vor allem die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) - Arbeitsförderung - reformiert. Die einzelnen Modifikationen traten zwischen Anfang 2003 und Anfang 2004 in Kraft. Aufgrund des dritten, Ende 2003 verabschiedeten Hartz-Gesetzes² gelten seit Anfang 2004 neue Rahmenbedingungen für die Organisation der seither so bezeichneten Bundesagentur für Arbeit. Auf Basis dieser neuen Rahmenbedingungen reformiert die Bundesagentur für Arbeit seither ihre Aufbau- und Ablauforganisation sukzessive. Mit dem vierten, ebenfalls Ende 2003 verabschiedeten Hartz-Gesetz³ wurden ab Anfang 2005 Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt. Diese neue Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - kodifiziert. Für die Umsetzung der neuen Grundsicherung sind grundsätzlich Arbeitsgemeinschaften aus jeweils einer Agentur für Arbeit und einer Kommune zuständig. Insgesamt 69 Kommunen hatten jedoch die Möglichkeit, zunächst befristet für sechs Jahre für eine alleinige Trägerschaft für die neuen Leistungen zu optieren (sog. Optionskommunen). Damit sollen insbesondere alternative Modelle der Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Wettbewerb erprobt werden.

Mit dem SGB II und dem SGB III und den genannten Reformen sind mehrere Untersuchungsaufträge des Gesetzgebers verbunden. Einerseits ist nach beiden Gesetzen eine laufende Wirkungsforschung vorgesehen, andererseits gibt es für die Reformen durch die (ersten drei) Hartz-Gesetze und die konkurrierende Aufgabenwahrnehmung durch Optionskommunen und Agenturen für Arbeit jeweils spezifische Evaluierungsaufträge.

Der Auftrag für die allgemeine Wirkungsforschung nach § 282 SGB III richtet sich an das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, für die Wirkungsforschung nach § 55 SGB II hingegen sind sowohl das IAB als auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit verantwortlich. Während das IAB die Forschung selbst durchführen oder Dritte damit beauftragen kann, wird für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ausschließlich die Beauftragung Dritter in Betracht kommen.⁴

Nach einem Auftrag des Deutschen Bundestages [2002] vom 15. November 2002 sind die Reformen der (ersten drei) Hartz-Gesetze durch die Bundesregierung zu evaluieren.⁵ Der Auftrag sieht eine Untersuchung der Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, des

¹ Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I, 4607), Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I, 4621).

² Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I, 2849).

³ Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

⁴ Zu den Forschungsperspektiven des IAB vgl. BECKMANN u.a. [2004] und BRINKMANN u.a. [2005].

⁵ Zu alternativen Forschungskonzeptionen vgl. FERTIG u.a. [2004] sowie HAGEN und SPERMANN [2004].

Umbaus der Bundesagentur für Arbeit und der Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit⁶ vor. Erste belastbare Ergebnisse hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum Herbst 2005 vorzulegen. Das für die Evaluierung zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat über den unmittelbaren Auftrag des Gesetzgebers hinaus die sog. Hartz-Evaluierung um ein Jahr bis Herbst 2006 verlängert. Im Rahmen der Hartz-Evaluierung hat das Ministerium 2003 und 2004 insgesamt zehn Aufträge vergeben. Damit ist die Hartz-Evaluierung die bislang umfassendste und größte Evaluierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Mit der Koordination der gesamten Evaluierung wurden Dr. Kaltenborn und sein Team beauftragt (vgl. KALTENBORN, KNERR und KURTH-LAATSCH [2004]).

Nach § 6c SGB II ist die Wahrnehmung der Aufgaben des SGB II durch die zugelassenen kommunalen Träger im Vergleich mit derjenigen durch die Agenturen für Arbeit bis Ende 2008 zu untersuchen. Dabei sollen Erkenntnisse über die Eignung der beiden Organisationsformen gewonnen werden, um ggf. über entsprechende weitere Reformen entscheiden zu können. Für die Evaluierung ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit verantwortlich, das die Länder zu beteiligen hat. Ende Januar 2005 wurde die „Administrative Unterstützung und wissenschaftliche Beratung“ (Koordination) ausgeschrieben, jedoch noch nicht vergeben. Daneben sind vier Untersuchungsfelder vorgesehen, nämlich

- Feld 1: „Deskriptive Analyse und Matching“,⁷
- Feld 2: „Implementations- und Governanceanalyse“,
- Feld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“ und
- Feld 4: „Makroanalyse und Benchmarking“.

Die ersten beiden Untersuchungsfelder wurden Ende April 2005 ausgeschrieben.

Vorliegend werden konzeptionelle Überlegungen für die komplexe Evaluierung nach § 6c SGB II vorgestellt. Kapitel 2 stellt zunächst die Ausgangslage für die anstehende Untersuchung dar. Anschließend erfolgt in Kapitel 3 eine Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes, denn für die Evaluierung sind Entscheidungen über die zu berücksichtigenden Organisationsmodelle, die einzubeziehenden Zielsetzungen und Wirkungen, die einzubeziehenden Aufgaben nach dem SGB II und den einzubeziehenden Personenkreis zu treffen. Im zentralen Kapitel 4 werden relevante Fragestellungen für die Evaluierung im Rahmen der beiden folgenden Fragenkomplexe aufgezeigt:

- Wie ist die Aufgabenwahrnehmung durch die Optionskommunen und die Arbeitsgemeinschaften jeweils organisiert und welche spezifischen Stärken und Schwächen haben die beiden Organisationsmodelle und weitergehende organisatorische Entscheidungen?
- Wie werden die Entscheidungen für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Interventionen getroffen, was sind deren Wirkungen und inwieweit haben Organisationsmodell und spezifische organisatorische Entscheidungen der örtlichen Akteure hierauf Einfluss?

In Kapitel 5 werden mögliche Methoden zur Beantwortung der in Kapitel 4 aufgeworfenen Fragen erörtert. Schließlich wird in Kapitel 6 ein kurzes Fazit gezogen.

⁶ Zu ersten Ergebnissen aus der Untersuchung der Akzeptanz vgl. HESS u.a. [2004].

⁷ Das Matching bezieht sich hier nicht auf Individuen, sondern auf Trägerbezirke.

2 Ausgangslage

Die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe wird bereits seit langem diskutiert. Ziel einer solchen Zusammenlegung sollten vor allem die Schaffung einer einheitlichen Anlaufstelle für alle Langzeitarbeitslosen, die Vermeidung von „Verschiebebahnhöfen“ zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung sowie ein verbesserter Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insbesondere für Sozialhilfeempfänger/innen sein. Entsprechende Vorschläge wurden auch von der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. Hartz-Kommission) im Sommer 2002 unterbreitet (vgl. HARTZ, u.a. [2002]). Zunächst sah eine entsprechende Gesetzesinitiative der Bundesregierung⁸ und der Koalitionsfraktionen⁹ im Spätsommer 2003 eine ausschließliche Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit vor. Nach dem Vermittlungsverfahren Ende 2003 erhielten daneben auch die Kommunen eine maßgebliche Rolle bei der Umsetzung des neuen Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende -¹⁰, in dem die neuen, einheitlichen Leistungen für Erwerbsfähige und ihre Angehörigen ab 1. Januar 2005 kodifiziert wurden. Die Rolle der Kommunen wurde mit dem Kommunalen Optionsgesetz Mitte 2004 konkretisiert.¹¹

Ebenfalls zum 1. Januar 2005 wurde die Sozialhilfe, die zuvor im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) kodifiziert war, mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die zum 1. Januar 2003 mit dem Grundsicherungsgesetz (GSiG) eingeführt worden war,¹² im neuen Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) - Sozialhilfe - gesetzlich zusammengeführt und bei dieser Gelegenheit reformiert.

Das SGB II nimmt zwischen dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) - Arbeitsförderung - und dem SGB XII eine Zwischenstellung ein. Dies wird sowohl bei den expliziten Zielsetzungen als auch bei den Leistungen deutlich. § 1 SGB XII enthält mit der ausdrücklichen Betonung der Menschenwürde und der Vorgabe, dass die Leistungsberechtigten nach dem SGB XII befähigt werden sollen, unabhängig von den Leistungen zu leben, sozialetische Postulate. § 1 SGB III hingegen enthält insbesondere arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Ziele. § 1 SGB II nennt hauptsächlich arbeitsmarktpolitische, teilweise aber auch spezifische sozialpolitische Ziele. Es zielt insbesondere auf die Reduktion, Vermeidung, Verkürzung oder Beseitigung der Hilfebedürftigkeit durch eine Erwerbstätigkeit ab; die Erwerbsfähigkeit soll erhalten, verbessert oder wieder hergestellt werden. Gleichzeitig soll geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegengewirkt werden, explizit bezieht sich diese Aussage allerdings nur auf erwerbsfähige Hilfebedürftige; als durchgängiges Prinzip ist jedoch wie beim SGB III ohnehin die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verfolgen. Als (auch)

⁸ Vgl. Bundesratsdrucksache 558/03 vom 15. August 2003.

⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 15/1516 vom 5. September 2003.

¹⁰ Vgl. Art. 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954).

¹¹ Kommunales Optionsgesetz (KOG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 2014).

¹² Auch die Umsetzung des Grundsicherungsgesetzes wurde von infas in Zusammenarbeit mit Dr. Bruno Kaltenborn - Wirtschaftsforschung und Politikberatung evaluiert.

sozialpolitisches Ziel sollen behindertenspezifische Nachteile überwunden werden. Schließlich sind die familienspezifischen Lebensverhältnisse zu beachten, wenn Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt werden; diese Anforderung bezieht sich explizit allerdings nur auf Erwerbsfähige, die selbst erziehen oder pflegen.

Auch hinsichtlich der Leistungen nimmt das SGB II eine Zwischenstellung zwischen SGB XII und SGB III ein. Nach dem SGB XII werden bedürftigkeitsgeprüfte bedarfsorientierte Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und verschiedene soziale Dienstleistungen gewährt, während das SGB III Lohnersatzleistungen und arbeitsmarktpolitische Instrumente vorsieht. Das SGB II sieht einerseits ebenfalls bedürftigkeitsgeprüfte bedarfsorientierte Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts vor und andererseits arbeitsmarktpolitische Instrumente (vgl. insbesondere § 16 Abs. 1 SGB II) und soziale Dienstleistungen, die das Ziel einer Arbeitsmarktintegration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger verfolgen (§ 16 Abs. 2 SGB II).

Nach dem SGB II erhalten ab 1. Januar 2005 bedürftige Erwerbsfähige zwischen 15 und 64 Jahren und ihre Angehörigen (Partner/in und in der Regel unverheiratete minderjährige Kind/er jeweils im gleichen Haushalt) anstelle von Arbeitslosenhilfe und Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe nun Arbeitslosengeld II (Erwerbsfähige) bzw. Sozialgeld (Angehörige). Dazu gehören jeweils Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Regelleistungen; Mehrbedarfe für Schwangere, allein Erziehende, bestimmte Behinderte und bei kostenaufwändiger Ernährung; Wohn- und Heizkosten; bestimmte einmalige Leistungen; Pflichtbeiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung oder entsprechende Beitragszuschüsse) sowie bei Erwerbsfähigen nach dem Bezug von Arbeitslosengeld für bis zu zwei Jahren ein Zuschlag.

Neben den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts können erwerbsfähige Hilfebedürftige Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erhalten (§ 16, § 29 SGB II). Einerseits sind zahlreiche Leistungen analog zu jenen des SGB III vorgesehen¹³, andererseits wurden verschiedene, im früheren Bundessozialhilfegesetz vorgesehene Eingliederungsleistungen in ähnlicher Weise in das SGB II übernommen worden. Zu den letzteren gehören neben den Arbeitsgelegenheiten („Zusatzjobs“) und dem Einstiegs geld verschiedene soziale Dienstleistungen, wie insbesondere Hilfen zur Kinderbetreuung und häuslichen Pflege von Familienangehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung.

Die Trägerschaft für die verschiedenen Leistungselemente ist grundsätzlich zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen aufgeteilt (§ 6 Abs. 1 SGB II). Während die Bundesagentur für Arbeit Träger der Regelleistungen, der Mehrbedarfe, der Pflichtbeiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung bzw. entsprechender Beitragszuschüsse, des Zuschlags im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld sowie der arbeitsmarktpoliti-

¹³ Ausgenommen sind insbesondere die Leistungen für Existenzgründer/innen (Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss).

schen Instrumente ist¹⁴, obliegt den Kommunen die Trägerschaft für die Wohn- und Heizkosten und die einmaligen Leistungen sowie die explizit gesetzlich vorgesehenen sozialen Dienstleistungen. Zur einheitlichen Wahrnehmung der Aufgaben bilden die SGB II-Träger (Agenturen für Arbeit und Kommunen) vor Ort durch privat- oder öffentlich-rechtlichen Vertrag Arbeitsgemeinschaften (§ 44b SGB II). Während die Arbeitsgemeinschaften in jedem Fall die Aufgaben der Agenturen für Arbeit nach dem SGB II wahrnehmen, „sollen“ die Kommunen ihre Aufgaben nach dem SGB II auf die Arbeitsgemeinschaften übertragen. Vorläufer für die Arbeitsgemeinschaften gibt es mit dem vom Bund geförderten zweijährigen „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MoZArT) an 30 Standorten mit 33 Projekten ab 2001.¹⁵

Im Rahmen einer zunächst auf sechs Jahre befristeten Erprobung können bis zu 69 Kommunen die alleinige Trägerschaft für alle Leistungen nach dem SGB II übernehmen (§ 6a SGB II). Die Übernahme ist an einen Antrag der Kommune gebunden, der der Zustimmung des jeweiligen Landes bedarf; die Zulassung erfolgt durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Die Erprobung dient explizit dem Ziel, die Grundsicherung für Arbeitssuchende weiterzuentwickeln, indem insbesondere alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitssuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit umgesetzt werden sollen (§ 6a Abs. 1 SGB II). Inzwischen wurden 69 Kommunen zugelassen, die die alleinige Trägerschaft für die Leistungen nach dem SGB II übernehmen.¹⁶

Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, soweit sie von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden (§ 46 Abs. 1 S. 1 SGB II); er trägt auch die entsprechenden Aufwendungen der alleinigen kommunalen Träger (§ 6b Abs. 2 SGB II). Im Gegenzug erhält der Bund einen Aussteuerungsbetrag von der Bundesagentur für Arbeit für Empfänger/innen von Arbeitslosengeld, die anschließend Arbeitslosengeld II beziehen (§ 46 Abs. 4 SGB II). Die Kommunen tragen grundsätzlich die übrigen Kosten. Allerdings beteiligt sich der Bund mit einem bestimmten Anteil an den Wohn- und Heizkosten. Die Höhe der Beteiligung wird so festgelegt, dass durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt insgesamt die Kommunen unter Berücksichtigung von Einsparungen der Länder dauerhaft um 2,5 Mrd. EUR jährlich entlastet werden (§ 46 Abs. 5 SGB II).

Die gewählten Organisationsformen und die Beziehungen der SGB II-Träger zum Bund sind in mehrfacher Hinsicht ungewöhnlich:

- **Arbeitsgemeinschaften:** Die mit den Arbeitsgemeinschaften institutionalisierte Kooperation aus Behörden von Bund und Kommunen ist ein Novum. Die auftretenden Probleme werden daher nur teilweise antizipierbar sein. Die Erfahrungen, die in und mit dieser Verwaltung gemacht werden, sind daher von besonderem Interesse.

¹⁴ Darüber hinaus ist die Bundesagentur für Arbeit Träger sozialer Dienstleistungen, die über die explizite Aufzählung in § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 1-4 SGB II hinausgehen.

¹⁵ Zur Evaluierung von MoZArT ihren Ergebnissen vgl. HESS, SCHRÖDER und SMID [2003] und HEINRICH [2003].

¹⁶ Vgl. Kommunalträger-Zulassungsverordnung (KomtrZV) vom 24. September 2004 (BGBl. I S. 2349).

- **Zahlungen des Bundes mit begrenzten Einflussmöglichkeiten:** Der Bund erstattet den Ländern Kosten, die den Kommunen (für die Wohn- und Heizkosten) entstehen, anteilig (§ 46 SGB II), ohne dass der Bund Einfluss auf die Höhe der Mittel hat und ohne dass die Möglichkeit einer Einflussnahme auf die konkrete Entscheidung über die Verwendung der Mittel besteht. Dies wird allerdings dadurch entschärft, dass die für die Verausgabung bestehenden gesetzlichen Vorschriften kaum Ermessensspielräume eröffnen und dass die Kommunen auf Grund ihrer Eigenbeteiligung an den Wohn- und Heizkosten einen Anreiz zur Begrenzung der Kosten haben.

Darüber hinaus trägt der Bund die Aufwendungen, die den alleinigen kommunalen Trägern für die Leistungen entstehen, deren Träger sie anstelle der Agenturen für Arbeit sind (§ 6b Abs. 2 i.V.m. § 46 Abs. 1 S. 1 SGB II). Auf die Höhe und Verwendung der Mittel hat der Bund keinerlei Einfluss. Dies erscheint ohne nähere Regelungen für den Bund kaum akzeptabel. Daher hat er die Möglichkeit, die Erstattung zu pauschalieren (§ 6b Abs. 2 i.V.m. § 46 Abs. 1 S. 4 SGB II). Überdies steht dem Bundesrechnungshof ein Prüfungsrecht zu (§ 6b Abs. 3 SGB II).

- **Zielvereinbarungen:** Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen soll das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Bundesagentur für Arbeit in ihrer Funktion als SGB II-Träger Zielvereinbarungen abschließen (§ 48 SGB II). Durch sie können erforderliche Genehmigungen und Zustimmungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit ersetzt werden und die Selbstbewirtschaftung von Mitteln zur Eingliederung in Arbeit und für Verwaltungskosten zugelassen werden. Mit Zielvereinbarungen soll die Bundesagentur für Arbeit auf die Erreichung bestimmter Ziele verpflichtet werden, wobei ihr gleichzeitig mehr Spielraum bei dem Weg zur Erreichung dieser Ziele eingeräumt wird. Eine ähnliche, allerdings bislang ungenutzte Ermächtigung in Form einer Kann-Vorschrift enthält § 1 Abs. 3 SGB III für die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit als SGB III-Träger seit 1. Januar 2004.¹⁷ Anders als beim SGB III hat die Bundesagentur für Arbeit jedoch im Bereich des SGB II nicht allein Einfluss auf Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen; hier sind auch die Kommunen beteiligt. Daher wird die Bundesagentur für Arbeit oftmals nicht allein für die Erreichung oder Verfehlung der vereinbarten Ziele verantwortlich gemacht werden können.

Angesichts des experimentellen Charakters der alleinigen kommunalen Trägerschaft und des Novums der Arbeitsgemeinschaften ist eine Evaluierung nahe liegend. Entsprechend hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Wahrnehmung der Aufgaben durch die zugelassenen kommunalen Träger im Vergleich mit derjenigen durch die Agenturen für Arbeit zu untersuchen (§ 6c SGB II). Die Länder sind bei der Entwicklung der Untersuchungsansätze und der Auswertung der Untersuchung zu beteiligen. Bis Ende 2008 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat einen entsprechenden Bericht vorzulegen.

¹⁷ Eine Arbeitsgruppe bei der Bertelsmann-Stiftung aus Bundesregierung, Bundesagentur für Arbeit und Wissenschaft hat sich Bereits um die Jahreswende 2003/2004 mit der Ausgestaltung entsprechender Zielvereinbarungen befasst (vgl. Expertengruppe Zielsteuerung der Bertelsmann Stiftung [2004]).

3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes umfasst insbesondere die Entscheidung über (1) die zu berücksichtigenden Organisationsmodelle (Berücksichtigung auch der getrennten Aufgabenwahrnehmung, von der Bundesagentur für Arbeit sog. „getrennte Trägerschaft“?), (2) die einzubeziehenden Zielsetzungen und Wirkungen, (3) die einzubeziehenden Aufgaben nach dem SGB II (Berücksichtigung auch der Leistungen, deren Trägerschaft unabhängig von der Ausübung der Option bei der Kommune liegt?) und (4) des einzubeziehenden Personenkreises (Berücksichtigung nur der hilfebedürftigen Erwerbsfähigen oder auch ihrer Angehörigen?).¹⁸

Die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes hat vor dem Hintergrund des gesetzlichen Untersuchungsauftrages (§ 6c SGB II), der gesetzlich normierten Zielsetzung des SGB II insgesamt (§ 1 SGB II) und speziell der kommunalen Optionsmöglichkeit (§ 6a Abs. 1 SGB II) zu erfolgen.

Wie bereits in Kapitel 2 skizziert, sollen mit dem SGB II hauptsächlich arbeitsmarktpolitische, teilweise aber auch spezifische sozialpolitische Ziele verfolgt werden (§ 1 SGB II). Die Erprobung einer alleinigen kommunalen Trägerschaft dient dem Ziel, die Grundsicherung für Arbeitsuchende weiterzuentwickeln, indem insbesondere alternative Modelle der Eingliederung von Arbeit Suchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit umgesetzt werden sollen (§ 6a Abs. 1 SGB II). Die anstehende Evaluierung nach § 6c SGB II schließlich soll die Wahrnehmung der Aufgaben durch die zugelassenen kommunalen Träger im Vergleich mit derjenigen durch die Agenturen für Arbeit untersuchen. Aus diesen drei gesetzlichen Regelungen ergibt sich im Hinblick auf die anstehende Evaluierung nach § 6c SGB II Folgendes:

1. Soweit keine alleinige kommunale Trägerschaft besteht, sind Arbeitsgemeinschaften zu gründen. Diesen Arbeitsgemeinschaften ist die Wahrnehmung grundsätzlich aller Aufgaben der Agenturen für Arbeit kraft Gesetzes übertragen (§ 44b Abs. 3 S. 1 SGB II). Mithin nehmen die Agenturen für Arbeit grundsätzlich keine Aufgaben nach dem SGB II selbst wahr. Entsprechend ist der gesetzliche Evaluierungsauftrag in § 6c SGB II, die Aufgabenwahrnehmung durch die zugelassenen kommunalen Träger mit derjenigen durch die Agenturen für Arbeit zu vergleichen, nicht sinnvoll. Sinnvoll und möglicherweise gemeint hingegen ist eine Untersuchung der Aufgabenwahrnehmung im Vergleich der beiden unterschiedlichen Trägermodelle „zugelassener kommunaler Träger“ und „Agentur für Arbeit“. Vor dieser Interpretation wird vorliegend ausgegangen.

Tatsächlich wurden allerdings trotz der gesetzlichen Verpflichtung (§ 44b Abs. 1 S. 1 SGB II) bislang in etwa 30 Kommunen noch keine Arbeitsgemeinschaften gegründet. Während es in einigen Fällen noch zu einer Gründung kommen mag, wird es in anderen

¹⁸ Zur Begründung eigenständiger Fragestellungen hinsichtlich der Organisation von Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen und ggf. getrennter Aufgabenwahrnehmung vgl. die Einleitung zu Kapitel 4.

Fällen bei der getrennten Aufgabenwahrnehmung¹⁹ bleiben, bei der Kommunen und Agenturen für Arbeit jeweils ihre Aufgaben außerhalb einer Arbeitsgemeinschaft wahrnehmen. Da das SGB II eine getrennte Aufgabenwahrnehmung nicht vorsieht, liegt es zunächst nahe, diese bei der Evaluierung auch *nicht* zu berücksichtigen.

2. Sowohl das Gesetz insgesamt als auch die Erprobung einer alleinigen kommunalen Trägerschaft verfolgen insbesondere arbeitsmarktpolitische Ziele. Das Gesetz insgesamt verfolgt daneben auch spezifische sozialpolitische Ziele. Dies legt zunächst eine starke Betonung der Untersuchung arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen und Wirkungen bei der Evaluierung nahe.
3. Die Erprobung einer alleinigen kommunalen Trägerschaft dient dem Ziel des Wettbewerbs zwischen Kommunen und Agenturen für Arbeit. Dieser Wettbewerb kann sich sinnvollerweise nur auf solche Leistungen beziehen, für die (a) eine konkurrierende Trägerschaft besteht (Agenturen für Arbeit vs. zugelassene kommunale Träger) und für die (b) die örtlichen Akteure einen relevanten Gestaltungsspielraum haben. Die Interpretation des expliziten Untersuchungsauftrages (§ 6c SGB II) führt zu einem ähnlichen Ergebnis: Einerseits ist explizit ein Vergleich der zugelassenen kommunalen Träger mit den Agenturen für Arbeit gefordert. Andererseits ist ein Vergleich vor allem in Bereichen sinnvoll, in denen relevante Unterschiede zu erwarten sind; dies ist insbesondere bei Leistungen der Fall, bei denen die örtlichen Akteure relevante Gestaltungsspielräume haben. Damit ergibt sich hinsichtlich der beiden genannten Kriterien Folgendes:
 - Eine konkurrierende Trägerschaft besteht für die arbeitsmarktpolitischen Instrumente; für die sozialen Dienste im Sinne des § 16 Abs. 2 SGB II besteht sie nur insoweit, als sie über den Katalog in § 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 1-4 SGB II hinausgehen. Darüber hinaus besteht eine konkurrierende Trägerschaft für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts teilweise, nämlich für die Regelleistungen, die Mehrbedarfzuschläge, die Pflichtbeiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung und den alternativen entsprechenden Beitragszuschuss sowie für den befristeten Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld.
 - Gestaltungsspielräume für die örtlichen Akteure bestehen vor allem hinsichtlich der sozialen Dienste und der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, weniger jedoch bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.

Mithin besteht lediglich für die arbeitsmarktpolitischen Instrumente sowohl eine konkurrierende Trägerschaft als auch ein relevanter Gestaltungsspielraum für die örtlichen Akteure. Für die Evaluierung nach § 6c SGB II liegt daher zunächst eine Konzentration auf arbeitsmarktpolitische Instrumente nahe.

¹⁹ Die von der Bundesagentur für Arbeit hierfür verwendete Bezeichnung „getrennte Trägerschaft“ ist missverständlich, weil im Fall der Arbeitsgemeinschaft lediglich eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung vorgesehen ist (§ 44b Abs. 3 S. 1 SGB II), die Trägerschaft jedoch ebenfalls zwischen Agentur für Arbeit und Kommune aufgeteilt, mithin „getrennt“ ist (vgl. § 6 Abs. 1 SGB II). Dementsprechend wird vorliegend folgende Terminologie verwendet: Es gibt zwei Trägermodelle, nämlich zugelassene kommunale Träger und Agenturen für Arbeit, und drei Organisationsmodelle, nämlich Arbeitsgemeinschaften, Aufgabenwahrnehmung durch SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen und getrennte Aufgabenwahrnehmung.

4. Grundsicherung für Arbeit Suchende erhalten bedürftige Erwerbsfähige und ihre (nicht erwerbsfähigen) Angehörigen. Eine Arbeitsmarktintegration der Angehörigen kommt regelmäßig nicht in Betracht. Sofern das Ziel der Arbeitsmarktintegration bei der Evaluierung nach § 6c SGB II im Vordergrund steht, bietet sich eine Fokussierung auf die hilfebedürftigen Erwerbsfähigen an. Deren Angehörige wären dann nur insoweit relevant, als sie die Arbeitsmarktintegration eines Erwerbsfähigen beeinflussen. Dies korrespondiert mit dem Einsatz sozialer Dienstleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II, der an das Ziel der Arbeitsmarktintegration des Erwerbsfähigen geknüpft ist.

Zusammengenommen würde dies eine Evaluierung des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB II und ihrer Wirkungen vor allem hinsichtlich der Eingliederung hilfebedürftiger Erwerbsfähiger in Arbeit bedeuten, wobei die Agenturen für Arbeit, soweit Arbeitsgemeinschaften gebildet wurden, mit den zugelassenen kommunalen Trägern zu vergleichen wären. Mithin blieben im Rahmen der Evaluierung nach § 6c SGB II soziale Dienstleistungen, sozialpolitische Wirkungen und die getrennte Aufgabenwahrnehmung unberücksichtigt; diese Aspekte könnten dann allerdings ggf. im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II berücksichtigt werden.

Eine zu enge Definition des Untersuchungsgegenstandes erscheint jedoch selbst dann nicht zweckmäßig, wenn weitergehende Fragen im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II untersucht werden. Im Folgenden wird kurz begründet, warum und inwieweit der Untersuchungsgegenstand erweitert werden sollte.

Es ist kaum zu erwarten, dass eine **getrennte Aufgabenwahrnehmung** einer Kooperation (Arbeitsgemeinschaft) oder einer Aufgabenwahrnehmung durch einen alleinigen Träger (Optionskommune) *generell* überlegen ist, gleichwohl könnte eine Evaluierung aus mehreren Gründen von Interesse sein:

- Falls aufgrund örtlicher Besonderheiten die SGB II-Träger im Einzelfall weder eine Kooperation wünschen noch für die Kommune eine alleinige Trägerschaft attraktiv erscheint, kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass hier im Einzelfall die getrennte Aufgabenwahrnehmung den beiden gesetzlich vorgesehenen Alternativen überlegen und daher vorzuziehen ist.
- Falls die getrennte Aufgabenwahrnehmung den beiden gesetzlich vorgesehenen Alternativen eindeutig und deutlich unterlegen ist, sollte der gesetzliche vorgesehene Zwang zur Entscheidung zwischen Arbeitsgemeinschaft und Optionskommune durchgesetzt werden. Andernfalls kann die Politik die getrennte Aufgabenwahrnehmung eher tolerieren.
- Über die Verfassungsmäßigkeit der Arbeitsgemeinschaften dürfte vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden. Möglicherweise wird in einem entsprechenden Verfahren auch die Eignung nahe liegender Alternativen, wie beispielsweise die getrennte Aufgabenwahrnehmung, relevant sein.

Im Folgenden wird zur Begrenzung der Komplexität der Darstellung davon ausgegangen, dass die getrennte Aufgabenwahrnehmung *nicht* in die Evaluierung einbezogen wird. Gleichwohl hätte eine Einbeziehung Vorteile. In den Vergleich zwischen Arbeitsgemeinschaften und Aufgabenwahrnehmung durch SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen wäre dann jeweils auch die getrennte Aufgabenwahrnehmung ergänzend einzubeziehen.

Zweifelsfrei dürften die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum Gegenstand der Evaluierung nach § 6c SGB II gehören, da sie der konkurrierenden Trägerschaft unterliegen und relevante Handlungsspielräume für die örtlichen Akteure bestehen. Ergänzend bietet es sich an, auch die **sozialen Dienstleistungen** in die Evaluierung einzubeziehen. Hier bestehen ebenfalls relevante Handlungsspielräume für die örtlichen Akteure. Obwohl nur für einen Teil dieser Leistungen eine konkurrierende Trägerschaft besteht, ist es gleichwohl nicht ausgeschlossen, dass sie in Arbeitsgemeinschaften einerseits und Optionskommunen andererseits systematisch unterschiedlich erbracht werden. Beispielsweise könnten diese Leistungen in den Optionskommunen besser mit den übrigen Leistungen verzahnt sein und dadurch eine Arbeitsmarktintegration erleichtert werden. Andererseits achtet möglicherweise in den Arbeitsgemeinschaften die Agentur für Arbeit stärker darauf, dass diese Leistungen im Interesse einer Arbeitsmarktintegration und weniger mit originär sozialpolitischer Zielsetzung erbracht werden. Überdies lassen sich bei einem Vergleich zwischen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen kaum die Wirkungen spezifischer Leistungskomponenten isolieren. Aufgrund der hier skizzierten Verzahnung dieser Leistungen mit den übrigen Leistungen liegt es nahe, auch die sozialen Dienstleistungen in die Evaluierung einzubeziehen, deren Trägerschaft stets bei der Kommune liegt. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass diese Leistungen bei der Evaluierung berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der **Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts** ist keine überzeugende Begründung ersichtlich, sie abweichend von den oben stehenden Ausführungen in die Evaluierung nach § 6c SGB II einzubeziehen. Hiervon wird daher im Folgenden ausgegangen. Gleichwohl sollten sie bei der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II berücksichtigt werden.

Während die arbeitsmarktpolitischen Instrumente ebenso wie die sozialen Dienste vorrangig arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen, stehen bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts offenkundig **sozialpolitische Ziele** im Vordergrund, wenngleich dies nicht explizit im SGB II benannt wird. An dieser Differenzierung der Zielsetzungen unterschiedlicher Interventionen sollte sich auch eine Wirkungsforschung orientieren. Entsprechend sollten die arbeitsmarktpolitischen Instrumente und die sozialen Dienste vorrangig hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktwirkungen und die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts vor allem im Hinblick auf ihre sozialen Implikationen untersucht werden. Wie ausgeführt, wird hier davon ausgegangen, dass die arbeitsmarktpolitischen Instrumente und die sozialen Dienste in die Evaluierung nach § 6c SGB II einbezogen werden, nicht hingegen die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Entsprechend sollten bei der Evaluierung nach § 6c SGB II ganz vorrangig Arbeitsmarktwirkungen betrachtet werden und lediglich am Rande soziale Konsequenzen. Davon wird im Folgenden ausgegangen. Gleichwohl können soziale Konsequenzen stärker bei der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II berücksichtigt werden.

Da hier davon ausgegangen wird, dass bei der Evaluierung nach § 6c SGB II ganz vorrangig Arbeitsmarktwirkungen betrachtet werden sollten, liegt eine Fokussierung auf die hilfebedürftigen Erwerbsfähigen nahe. Die Angehörigen sind dabei nur relevant, soweit sie die Arbeitsmarktintegration eines Erwerbsfähigen beeinflussen.

4 Fragestellungen

Wie bereits einleitend dargestellt, erscheinen zwei Fragenkomplexe für die gesamte Untersuchung zentral:

- Wie ist die Aufgabenwahrnehmung in Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften jeweils organisiert und welche spezifischen Stärken und Schwächen haben die beiden Organisationsmodelle und weitergehende organisatorische Entscheidungen?
- Wie werden die Entscheidungen für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Interventionen getroffen, was sind deren Wirkungen und inwieweit haben Organisationsmodell und spezifische organisatorische Entscheidungen vor Ort hierauf Einfluss?²⁰

Insbesondere die erste Frage geht über den expliziten gesetzlichen Untersuchungsauftrag hinaus, denn dieser bezieht sich lediglich auf die Aufgabenwahrnehmung. In inhaltlicher Hinsicht erscheint dies jedoch vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des SGB II und der kommunalen Optionsmöglichkeit gerechtfertigt. In methodischer Hinsicht ist die Berücksichtigung möglichst aller relevanten Einflussfaktoren auf die betrachteten Wirkungen ohnehin unerlässlich, um den Effekt unterschiedlicher Organisationsmodelle isolieren zu können. Ohne detaillierte Kenntnisse zur Organisation der Aufgabenwahrnehmung in Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, aber auch innerhalb der beiden Organisationsmodelle lassen sich weder mikro- oder makroökonomische Modelle zu den unterschiedlichen Wirkungen arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Interventionen spezifizieren noch die Ergebnisse von ökonomischen oder Benchmarking-Analysen kausal interpretieren (vgl. Kapitel 5).

Diese beiden Fragenkomplexe werden in den beiden folgenden Unterabschnitten ausdifferenziert, bevor in Abschnitt 4.3 auf verschiedene Querschnittsthemen eingegangen wird, die bei beiden Fragenkomplexen relevant erscheinen.

4.1 Organisation von Arbeitsgemeinschaften und SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen

Die Organisation von Arbeitsgemeinschaften und SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen, aber auch innerhalb der beiden Organisationsmodelle wird sich in vielfacher Hinsicht unterscheiden. Einerseits gilt es, die Vielfalt der realisierten Organisationsmodelle zu beschreiben und andererseits ihre spezifischen Stärken und Schwächen herauszuarbeiten. Darüber hinaus wird die Organisation auch die Möglichkeiten für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Interventionen, die tatsächlich gewählten Interventionen und deren Wirkungen beeinflussen. Diese Interventionen und ihre Wirkungen sind jedoch Gegenstand des folgenden Unterabschnitts 4.2.

²⁰ Selbstverständlich sind auch andere Varianten einer inhaltlichen Strukturierung denkbar, sie erscheinen jedoch weniger trennscharf. Die vorliegend gewählte Strukturierung hat Parallelen zur laufenden Hartz-Evaluierung (vgl. KALTENBORN, KNERR und KURTH-LAATSCH [2004]): Der erste Fragenkomplex ist analog zum Arbeitspaket 2 („Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“), der zweite Fragenkomplex ist hingegen analog zum Arbeitspaket 1 („Wirksamkeit der Instrumente“) der Hartz-Evaluierung.

Der Fragenkomplex zur Organisation von Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen und ihrer spezifischen Vor- und Nachteile kann wie folgt strukturiert werden:

- Errichtung und Aufbau der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen;
- externe und interne Steuerung der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen;
- laufende Zusammenarbeit zwischen Arbeitsgemeinschaften bzw. SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen, Bundesagentur für Arbeit und Kommunen.

Innerhalb des Fragenkomplexes zur Organisation der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- Wie erfolgt die Errichtung der Arbeitsgemeinschaften und auch der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen, und wie ist ihr Aufbau? Dabei können insbesondere folgende Fragen von näherem Interesse sein:
 - Wie ist das JobCenter (§ 9 Abs. 1a SGB III, § 44b Abs. 1 SGB II) - die gemeinsame Anlaufstelle für alle, die Arbeit oder einen Ausbildungsplatz suchen - ausgestaltet? Welche Aufgaben nimmt es ggf. über den gesetzlichen Auftrag der Information, der Klärung des Beratungs- und Betreuungsbedarfs und der verbindlichen Vereinbarung des ersten Betreuungsschrittes hinaus wahr?
 - Wie verläuft die Gründung der Arbeitsgemeinschaften? Wie sind die Verträge für die Arbeitsgemeinschaften zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen ausgestaltet? Inwieweit übertragen die Kommunen ihre Aufgaben nach dem SGB II an die Arbeitsgemeinschaften (§ 44b Abs. 3 S. 2 SGB II)? Wie erfolgt die Errichtung der Arbeitsgemeinschaften „in den“ JobCentern (§ 44b Abs. 1 S. 1 SGB II)?
 - Inwieweit werden von den Kreisen ihnen zugehörige Gemeinden und Gemeindeverbände mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragt (§ 6 Abs. 1 S. 2 SGB II)?
 - Wer hat die Verantwortung für die Budgetfestlegung und -verwendung und das Personal? Wie sind die (übrigen) Aufgaben innerhalb der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen verteilt?
 - Inwieweit und wofür haben die Arbeitsgemeinschaften eigenes Personal? Für welche Aufgaben greifen sie auf Personal der Agenturen für Arbeit bzw. der Kommunen zurück? Sind spezifische Aufgaben den (ehemaligen) Mitarbeiter/innen der Agenturen für Arbeit bzw. Kommunen vorbehalten?
 - Inwieweit und für welche Aufgaben wird ggf. übergangsweise externes Personal eingesetzt? Was geschieht ggf. mit überzähligem Personal?²¹
 - Wie wird das eingesetzte Personal geschult oder anderweitig auf die neuen Aufgaben vorbereitet?

²¹ Diese Frage kann sich auch und gerade an die Agenturen für Arbeit in Regionen richten, in denen die Kommunen die Optionsmöglichkeit wahrgenommen haben. Insoweit ist dies eine Frage, die sich nicht an die Agenturen für Arbeit in ihrer Eigenschaft als SGB II-Träger richtet.

- Wie ist die Entgeltstruktur für das Personal innerhalb der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen? Inwieweit ist die Entgeltstruktur in den Arbeitsgemeinschaften kompatibel mit derjenigen der Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit?
- Welche Stärken und Schwächen haben die beiden Organisationsmodelle und die vor Ort gewählten konkreten Ausgestaltungen?
- Wie werden die mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Organisationseinheiten durch die Kommunen und ggf. die Bundesagentur für Arbeit und den Bund extern gesteuert, welche internen Steuerungsmechanismen gibt es innerhalb dieser Organisationseinheiten und was sind jeweils ihre Wirkungen? Dabei stellen sich im Detail u.a. folgende Fragen:
 - Wie werden die mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Organisationseinheiten als Ganzes gesteuert? Welche Rolle spielen dabei die Interessen von Kommunen, Bundesagentur für Arbeit, Bund und Ländern? Wie nimmt das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Funktion als SGB II-Träger wahr, wie nehmen die Länder ihre Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger wahr (vgl. § 47 Abs. 1 SGB II) und welche Konsequenzen hat die unterschiedliche Aufsicht? Werden zum SGB II Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und der Bundesagentur für Arbeit geschlossen, was ist ggf. ihr Inhalt und ihre Steuerungswirkung, wie verläuft ein Zielsteuerungsprozess innerhalb der Bundesagentur für Arbeit? Inwieweit, zwischen welchen Beteiligten und mit welchem Inhalt gibt es Zielvereinbarungen zur Steuerung der Kommunen in ihrer Funktion als SGB II-Träger? Inwieweit erlangen durch Zielvereinbarungen untergeordnete Gliederungsebenen größere Handlungsspielräume, wie werden sie ggf. genutzt und was sind die Konsequenzen?
 - Wie und nach welchen Kriterien wird das Budget aufgestellt und umgesetzt? Welche Bedeutung hat die Aufstellung eines Gesamtbudgets für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten (§ 46 Abs. 1 S. 5 SGB II)? Welche Bedeutung hat dabei die Möglichkeit einer begrenzten Übertragung nicht ausgeschöpfter Mittel für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten auf das nächste Kalenderjahr (§ 46 Abs. 3 SGB II)?²²
 - Wie wird die Geschäftspolitik (Ziele und Mittel) festgelegt?
 - Wie erfolgt die Personalpolitik? Wie und mit welchem Erfolg wird dabei die Gleichstellung von Frauen und Männern verfolgt? Wie werden Leitungspositionen besetzt, insbesondere die oder der Geschäftsführer/in bestellt? Wie ist die Mitarbeiter-Fluktuation? Wie erfolgt die Steuerung der Mitarbeiter/innen, welche Anreize werden zur Steuerung eingesetzt, inwieweit sind sie wirksam?

²² Nicht ganz klar ist, ob auch den Optionskommunen diese Möglichkeit offen steht, da § 6b Abs. 2 SGB II nicht auf § 46 Abs. 3 SGB II verweist.

- Wie erfolgt die Zusammenarbeit mit dem Umfeld, z.B. mit Maßnahmeträgern, Gemeinden, Kreisen und Bezirken, dem Land, den Trägern der freien Wohlfahrtspflege, Trägern der Jugendhilfe, Kammern, Arbeitgeberverbänden, berufsständischen Organisationen und Gewerkschaften (vgl. auch § 17 SGB II)? Dabei kann einerseits die Zusammenarbeit unmittelbar hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer Fragen von Interesse sein und andererseits die Verknüpfung mit wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten (z.B. Wirtschaftsförderung, soziale Dienste).
- Welche IT-Funktionalität wird für die Steuerung bereitgestellt und inwieweit ist sie geeignet?
- Was sind die spezifischen Stärken und Schwächen unterschiedlicher Steuerungsmodelle? Inwieweit erlauben sie flexible und adäquate Reaktionen auf unvorhergesehene Ereignisse?
- Wie erfolgt die laufende Zusammenarbeit zwischen Arbeitsgemeinschaften, Bundesagentur für Arbeit und Kommunen? Hinsichtlich der Zusammenarbeit stellen sich einzelne Fragen für Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen analog, andere hingegen lediglich für die Arbeitsgemeinschaften.

Folgende Fragen erscheinen sowohl für die Arbeitsgemeinschaften als auch die Optionskommunen relevant:

- Welche Anreize bestehen für eine Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsgemeinschaften bzw. den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen einerseits und der Bundesagentur für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger andererseits?
- Inwieweit, aus welchen Motiven und mit welchen Erfahrungen beauftragen Arbeitsgemeinschaften und SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen die Bundesagentur für Arbeit mit der Wahrnehmung von Aufgaben?
- Inwieweit gelingt es, durch Kooperation zwischen Arbeitsgemeinschaften bzw. SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen einerseits und den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger andererseits qualifizierte Leistungsangebote, insbesondere Beratungsangebote, in der Fläche zu gewährleisten? Inwieweit und mit welchen Konsequenzen kommt es zum Aufbau von Doppelstrukturen für das SGB II und das SGB III?
- Inwieweit erfolgt eine Abstimmung zwischen den Arbeitsgemeinschaften bzw. den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen einerseits und den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger andererseits z.B. hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit, der gemeinsamen Anlaufstelle (JobCenter), ihrer arbeitsmarktpolitischen Interventionen, der Auswahl von Maßnahmen und Trägern sowie der Stellen- und Ausbildungsplatzakquisition bei (potenziellen) Arbeitgeber/innen?
- Auf welchen offiziellen oder inoffiziellen Kanälen fließen welche Informationen zwischen den Arbeitsgemeinschaften bzw. den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen einerseits und den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger andererseits? Von besonderem Interesse ist dabei der Austausch von Informationen über Kontakte zu (potenziellen) Arbeitgeber/innen, über offene Stellen und Ausbildungsplätze, über Bewerber/innen für Arbeits- und Ausbildungsplätze, Maßnahme- und Trägerdaten.

- Wie erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsgemeinschaften bzw. den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen einerseits und den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger andererseits hinsichtlich der Beratung und Vermittlung von Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II, die sowohl Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II als auch nach dem SGB III haben? Welche Konsequenzen hat die Regelung, dass hilfebedürftige Arbeit Suchende im Bereich zugelassener kommunaler Träger keinen Zugang zu den Vermittlungsleistungen der Agenturen für Arbeit nach § 35 SGB III haben (§ 22 Abs. 4 S. 2 SGB III), insbesondere auch im Hinblick auf eine überregionale Vermittlung?
- Inwieweit arbeiten die Arbeitsgemeinschaften und die SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen überörtlich zusammen, z.B. für eine überregionale Vermittlung?
- Wie erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsgemeinschaften bzw. den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen einerseits und den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger andererseits bei der Betreuung und der Gewährung von Eingliederungsleistungen für Personen, die sowohl Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II als auch nach dem SGB III haben (vgl. auch § 16 Abs. 1 SGB II und § 22 Abs. 4 SGB III)? Hierzu gehören beispielsweise Personen, die sowohl Arbeitslosengeld als auch Arbeitslosengeld II beziehen (Doppelbezieher/innen), bedürftige Ausbildungsplatz Suchende, für die eine Berufsausbildungsbeihilfe in Betracht kommt, und bedürftige Behinderte, die Rehabilitationsleistungen in Anspruch nehmen wollen.
- Wie erfolgt die gesetzlich vorgeschriebene Datenübermittlung der Kommunen an die Bundesagentur für Arbeit (vgl. § 51b SGB II)? Inwieweit wird die gesetzlich vorgesehene einheitliche Kundennummer angewendet (§ 51a SGB II) und welche Probleme treten dabei auf?
- Inwieweit erfolgt ein Erfahrungsaustausch zwischen den an der Umsetzung des SGB II beteiligten Mitarbeiter/innen? Inwieweit ist die hierfür vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit finanzierte Internet-Plattform hilfreich?
- Wie ist die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen mit der kommunalen Wirtschaftspolitik verzahnt?
- Inwieweit unterstützt die IT die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsgemeinschaften und den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen einerseits und den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger andererseits sowie zwischen den Beteiligten innerhalb der Arbeitsgemeinschaften?
- Welche relevanten Erfolgsfaktoren für eine konstruktive Zusammenarbeit lassen sich identifizieren? Was sind die Vorteile einer konstruktiven Zusammenarbeit? Inwieweit werden diese Vorteile von den Beteiligten wahrgenommen?

Folgende Fragen erscheinen lediglich für die Arbeitsgemeinschaften bedeutsam:

- Wie erfolgt die Zusammenarbeit in den Arbeitsgemeinschaften? Wie erfolgt die Zusammenarbeit zwischen den Agenturen für Arbeit, die gemeinsam an einer Arbeitsgemeinschaft beteiligt sind?

- Welche Anreize bestehen für eine Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten und ihren Mitarbeiter/innen innerhalb der Arbeitsgemeinschaften?
- Welche Interessenkonflikte bestehen innerhalb der Arbeitsgemeinschaften und wie werden sie gelöst?
- Wie erfolgt der Informationsaustausch innerhalb der Arbeitsgemeinschaften zwischen den Beteiligten (vgl. auch § 44b Abs. 4 SGB II)?
- Inwieweit bildet sich in den Arbeitsgemeinschaften eine eigene Identität heraus und wodurch ist diese ggf. charakterisiert? Welche Faktoren sind relevant für die Bildung einer eigenen Identität? Inwieweit hat die Herausbildung einer eigenen Identität Konsequenzen für die Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger?

4.2 Interventionen und ihre Wirkungen

Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen sollen trotz ihrer Heterogenität die gleichen Ziele verfolgen. An ihrer Erreichung müssen sie sich messen lassen. Wie in Kapitel 2 dargestellt, verfolgt das SGB II hauptsächlich arbeitsmarktpolitische, aber auch spezifische sozialpolitische Ziele. Allerdings wird vorliegend davon ausgegangen, dass sich die Evaluierung nach § 6c SGB II vorwiegend auf arbeitsmarktpolitische Ziele bezieht, während sozialpolitische Ziele und soziale Konsequenzen bei der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II berücksichtigt werden können. Vorliegend wird außerdem davon ausgegangen, dass neben den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten auch die sozialen Dienstleistungen, nicht jedoch die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in die Evaluierung nach § 6c SGB II einbezogen werden (vgl. hierzu Kapitel 3).

Für die Evaluierung ergeben sich wichtige Wirkungsdimensionen zunächst aus explizit formulierten Zielen (beispielsweise Arbeitsmarktintegration). Entsprechend sollten sozialpolitische Interventionen an ihren sozialpolitischen Zielen und arbeitsmarktpolitisch motivierte Leistungen an Arbeitsmarktzielen gemessen werden. Einen Sonderfall stellen die sozialen Dienste dar, die zwar sozialpolitische Interventionen sind, jedoch arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen. Sie (allein) an arbeitsmarktpolitischen Zielen zu messen, würde sicherlich dem Charakter der Leistungen nicht gerecht. Die sozialen Dienste an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sollten (auch) anhand von Kriterien beurteilt werden, die diese Schnittstelle abbilden. Als mögliches Kriterium kommt die Beschäftigungsfähigkeit in Betracht, deren Operationalisierung für quantitative Messungen allerdings nicht trivial ist. Anhaltspunkte für eine Operationalisierung können beispielsweise aus der laufenden Hartz-Evaluierung (Modul 1c: „Wirksamkeit der Instrumente - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“) gewonnen werden.

Die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Interventionen werden auch Wirkungen haben, die sich nicht auf die Ziele richten und die auch nicht alle vorhersehbar sind. Auch diese Wirkungen können von Interesse sein und sollten daher bei der Evaluierung möglichst berücksichtigt werden.

Im Rahmen des Fragenkomplexes zu den Interventionen und ihren Wirkungen erscheinen insbesondere folgende Fragen relevant:

- Wie ist die Struktur der Leistungsempfänger/innen nach dem SGB II und wie verändert sie sich im Zeitablauf? Inwieweit werden soziale Dienste und arbeitsmarktpolitische Instrumente eingesetzt und wie verändert sich dies im Zeitablauf? Dabei bietet sich jeweils die Darstellung von Zugängen, Beständen und Abgängen (Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, soziale Dienste, arbeitsmarktpolitische Instrumente) differenziert nach West- und Ostdeutschland, Erwerbsbiographie (u.a. frühere Maßnahmeteilnahmen), Altersgruppe, Geschlecht, Familienkonstellation, Qualifikationsniveau, Behinderung, gesundheitlicher Einschränkung, Dauer der Arbeitslosigkeit, Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld II, dem Merkmal Ausländer/in, unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktlagen sowie träger- und organisationsspezifischen Merkmalen.
- Welche Anreize bestehen für die beteiligten Institutionen und ihre Mitarbeiter/innen im Zusammenhang mit der Umsetzung von sozial- und arbeitsmarktpolitischen Interventionen?
- Wie erfolgt insgesamt die Steuerung der Kundinnen und Kunden? Hierzu gehören insbesondere folgende Aspekte: Wie erfolgt die Steuerung des Kundenstroms über die JobCenter als einheitlicher Anlaufstelle für alle, die Arbeit oder einen Ausbildungsplatz suchen, und bei den Arbeitsgemeinschaften und den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen? Gibt es ein Fallmanagement und wie wird es ggf. umgesetzt?

Inwieweit und wie erfolgen Profiling und Kundendifferenzierungen und welche Erfahrungen werden damit gemacht? Inwieweit ist das Profiling Grundlage von Eingliederungsvereinbarungen? Was wird in den Eingliederungsvereinbarungen geregelt, inwieweit werden dort auch soziale Dienste berücksichtigt? Welche Erfahrungen werden mit Eingliederungsvereinbarungen gemacht?

Wie wird der Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und sozialen Diensten gesteuert, welche Handlungsprogramme kommen dabei ggf. zum Einsatz? Welche unterschiedlichen Strategien werden zur Integration in den Arbeitsmarkt verfolgt? Inwieweit ist der Einsatz unterschiedlicher Instrumente aufeinander abgestimmt? Wie flexibel kann beim Einsatz auf den Einzelfall und auf Änderungen der Rahmenbedingungen im Zeitablauf reagiert werden? Welche Relevanz hat die kommunale Wirtschaftspolitik für den Instrumenteneinsatz?

- Wie erfolgt die Feststellung der Erwerbsfähigkeit? Was sind typische Zweifels- und Streitfälle, wie häufig treten sie auf und wie werden sie gelöst? Inwieweit spielen bei der Feststellung Eigeninteressen der beteiligten Institutionen eine Rolle und existiert für diese ggf. relevanten Eigeninteressen ein Korrektiv? Inwieweit und wie gelingt es, die Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit nach dem SGB II und dem SGB XII einheitlich zu treffen?²³

²³ Zu Abweichungen kann es kommen, weil die Definitionen der Erwerbsfähigkeit nach § 8 SGB II und § 41 Abs. 1 Nr. 2 SGB XII leicht voneinander abweichen und weil die Entscheidung nach dem SGB II die SGB II-Leistungsträger treffen, während für die Entscheidungen nach dem SGB XII die Rentenversicherungsträger zuständig sind.

- Wie erfolgt die Betreuung von Personen, die sowohl Arbeitslosengeld als auch Arbeitslosengeld II beziehen (Doppelbezieher/innen)? Inwieweit weichen arbeitsmarktpolitisch motivierte Interventionen zugunsten von Doppelbezieher/innen von denen zugunsten anderer Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II ab und welche Konsequenzen haben ggf. diese Abweichungen?
- Inwieweit erfolgt die Gewährung von Eingliederungsleistungen mit dem Ziel einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration? Inwieweit haben die beteiligten Institutionen ein Interesse an einer lediglich kurzfristigen Integration mit dem Ziel des Erwerbs eines (neuen) Anspruchs auf Arbeitslosengeld? Inwieweit wirken bei solchen ggf. vorhanden Eigeninteressen in den Arbeitsgemeinschaften die Agenturen für Arbeit als Korrektiv?
- Inwieweit und nach welchen Kriterien werden nicht erwerbsfähige Angehörige in soziale Dienste einbezogen?
- Wie werden Maßnahmeträger ausgewählt? Wie erfolgt die Zusammenarbeit mit ihnen?
- Wie erfolgt die Betreuung von (potenziellen) Arbeitgeber/innen? Wie erfolgt die Stellenakquisition?
- Wie ist die Arbeitsvermittlung ausgestaltet? Inwieweit ist sie arbeitnehmer- bzw. arbeitgeberorientiert?
- Welche Strategien zur Gleichstellung von Frauen und Männern verfolgen die Arbeitsgemeinschaften und die SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen? Inwieweit sind sie wirksam?
- Inwieweit trägt die Umsetzung des SGB II zur Verbesserung der Chancengleichheit bei?
- Welche Strategie wird bei der Öffentlichkeitsarbeit verfolgt und wie wird sie umgesetzt?
- Wie unterstützt die eingesetzte IT die Erbringung der sozialen Dienstleistungen und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt? Ist ein einfacher Zugriff auf die regional und überregional verfügbaren offenen Stellen und Bewerber/innen möglich? Welche Selbstinformationseinrichtungen stehen zur Verfügung und wie werden sie genutzt?
- Inwieweit unterscheidet sich das tatsächlich von den Arbeitsgemeinschaften und den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen eingesetzte Instrumentarium hinsichtlich Niveau, Struktur und näherer Ausgestaltung?
- Inwieweit gelingt den Arbeitsgemeinschaften und den SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen die soziale Eingliederung und die Arbeitsmarktintegration insgesamt und hinsichtlich spezifischer Zielgruppen? Welches sind erfolgsrelevante Faktoren? Inwieweit sind die eingesetzten Interventionen effizient?
- Inwieweit sind spezifische sozial- und arbeitsmarktpolitische Interventionen für spezifische Zielgruppen und insgesamt wirksam? Inwieweit sind sie effizient?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen beim Einsatz der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Instrumente?

- Inwieweit unterscheidet sich die Akzeptanz verschiedener Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen insgesamt und bei verschiedenen Kundengruppen und wie verändert sich dies im Zeitablauf?²⁴

4.3 Querschnittsthemen

Verschiedene **Querschnittsthemen** sollten über beide Fragenkomplexe hinweg beachtet werden:

- **Gender Mainstreaming:** Gender Mainstreaming ist in beiden Fragenkomplexen relevant. Beispielsweise können sowohl die Aufbauorganisation der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen als auch ihre Arbeitsabläufe die Berufswege von Frauen und Männern innerhalb dieser Institutionen ebenso wie die ihres Klientels spezifisch beeinflussen. Soweit sinnvoll möglich, sollte daher sowohl hinsichtlich der Einflussfaktoren (z.B. Personalausstattung²⁵) als auch der Wirkungen (z.B. Arbeitsmarktintegration) geschlechtsspezifisch differenziert werden.
- **Unterschiedliche Startbedingungen:** Die Startbedingungen der verschiedenen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen sind sehr unterschiedlich. Einerseits unterscheiden sich Arbeitsgemeinschaften von Optionskommunen systematisch und andererseits wird es innerhalb der beiden Organisationsmodelle eine große Heterogenität geben. Während die Partner der Arbeitsgemeinschaften in der Regel zunächst Wege einer internen Zusammenarbeit etablieren müssen, werden die Optionskommunen für das zusätzliche Klientel meist auch zusätzliches Personal einstellen und integrieren müssen. Sowohl die Arbeitsgemeinschaften als auch die Optionskommunen werden beispielsweise für die Abstimmung ihrer örtlichen Arbeitsmarktpolitik und für den Informationsaustausch über Bewerber/innen und offene Stellen und Ausbildungsplätze externe Kooperationsbeziehungen mit den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger aufbauen (müssen). Dabei dürften die Arbeitsgemeinschaften, bei denen die Agenturen für Arbeit bereits mitwirken, einen Startvorteil gegenüber den Optionskommunen haben. Für die Optionskommunen könnte sich auch die Betreuung des Klientels, das bis Ende 2004 von der Agentur für Arbeit betreut wurde, als schwieriger erweisen, weil sie kaum über Mitarbeiter/innen verfügen werden, die mit diesem Klientel und den entsprechenden Akten der Agenturen für Arbeit vertraut sind. Hingegen dürften zumindest jene Kommunen, die für das Klientel der Sozialhilfe schon zuvor ein Fallmanagement hatten, in diesem Bereich bessere Ausgangsbedingungen. Auch innerhalb der beiden Organisationsmodelle wird es unterschiedliche Startbedingungen geben, weil die vormaligen Kooperationsbeziehungen zwischen Agentur für Arbeit und Kommune unterschiedlich ausgeprägt waren. Gute Kooperationsbeziehungen sind insbesondere bei den 30 Teilnehmern an dem 2001 gestarte-

²⁴ Diese Fragestellung ist analog zur entsprechenden Untersuchung durch das Arbeitspaket 3 „Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“ im Rahmen der laufenden Hartz-Evaluierung. Eine entsprechende erneute Erhebung in der gesamten Bevölkerung erscheint jedoch kaum sinnvoll, weil diese vermutlich nicht hinreichend scharf zwischen SGB II- und SGB III-Trägern diskriminieren kann.

²⁵ Die Personalausstattung kann nicht nur relevant für die Arbeitsmarktintegration des Klientels sein, sondern kann gleichzeitig auch das Ergebnis der zu evaluierenden Organisationsstruktur und der Prozesse sein.

ten zweijährigen „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MoZArT) zu vermuten. Die Kommunen hingegen haben nach dem bis Ende 2004 maßgeblichen Bundessozialhilfegesetz in sehr unterschiedlichem Maße die Hilfe zur Arbeit umgesetzt und entsprechend sind die Erfahrungen mit einem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium sehr heterogen.

Für den Vergleich zwischen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen sollten zumindest aus zwei Gründen die unterschiedlichen Startbedingungen herausgearbeitet und ihre transitorischen Wirkungen möglichst von den permanenten getrennt werden:

- Bei einer Entscheidung über eine Änderung der Trägerschaft sollten vorrangig die langfristigen Wirkungen maßgeblich sein. Dies betrifft sowohl Entscheidungen über gesetzliche Änderungen der zulässigen Trägermodelle als auch Entscheidungen über die Wahl eines Trägermodells im Einzelfall vor Ort.
 - Im Fall einer Änderung der Trägerschaft ist auch die Kenntnis der zu erwartenden Anfangsschwierigkeiten relevant, um ihnen möglichst vorzubeugen. Allerdings können bei künftigen Änderungen der Trägerschaft andere Umstellungsprobleme auftreten als bei der vorliegend zu evaluierenden Umstellung, denn die Ausgangsbedingungen werden dann andere sein.
- **Differenzierung nach der Gestaltbarkeit der Einflussfaktoren:** Teilweise können erfolgskritische Einflussfaktoren durch die beteiligten Institutionen (maßgeblich) beeinflusst werden (beispielsweise Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik), teilweise ist dies jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt der Fall (beispielsweise Kooperationsbereitschaft der Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger). Je nach Gestaltbarkeit der Einflussfaktoren werden sich unterschiedliche Konsequenzen hinsichtlich der Fortentwicklung des SGB II ergeben. Daher sollte möglichst nach (maßgeblich) gestaltbaren Einflussfaktoren einerseits und nicht oder nur kaum gestaltbaren Einflussfaktoren andererseits differenziert werden. Ggf. kann diese Differenzierung auch anhand eines Kontinuums erfolgen.
 - **IT-Funktionalität:** Regelmäßig stellt sich die Frage, welche IT-Funktionalität zur Verfügung steht und inwieweit sie die Aufgabenerledigung unterstützt. Dies gilt sowohl für die Steuerung der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen und ihre Zusammenarbeit mit Bundesagentur für Arbeit und Kommunen als auch für den Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums.
 - **Wirkungsforschung nach § 55 SGB II und Hartz-Evaluierung:** Die Fragestellungen der anstehenden Evaluierung nach § 6c SGB II sollten möglichst mit jenen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II, aber auch der laufenden Hartz-Evaluierung abgestimmt werden, um unnötige Doppelforschung zu vermeiden. Gleichzeitig bietet es sich an, Fragestellungen, die im Rahmen der laufenden Hartz-Evaluierung vor allem für das gesamte bisherige Klientel des SGB III bearbeitet werden, teilweise auch im Rahmen der anstehenden Untersuchung nach § 6c SGB II entsprechend zu berücksichtigen, um unmittelbare Vergleiche zu ermöglichen.

5 Methoden

Die vielfältigen Fragestellungen (vgl. Kapitel 4) bedürfen zu ihrer Beantwortung adäquater qualitativer und quantitativer Methoden. Je nach Frage kommen eine oder mehrere Methoden zu ihrer Beantwortung in Betracht. Soweit sinnvoll möglich, sollten mehrere Methoden zur Beantwortung einer Frage eingesetzt werden, weil typischerweise jede Methode ihre spezifischen Stärken und Schwächen hat. Die eingesetzten Methoden sollten gewährleisten, dass die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wirkungen der beiden unterschiedlichen Organisationsmodelle und ihrer konkreten Ausgestaltung vor Ort isoliert werden können. Auch sollten sie möglichst eine durchgehende Differenzierung nach Geschlecht erlauben.

Als Grundlage für verschiedene Untersuchungselemente beider Fragenkomplexe bietet sich im Rahmen des Fragenkomplexes zur Organisation der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen zunächst eine Typisierung hinsichtlich ihrer Startbedingungen, ihrer Organisation und ihrer Strategien an, bei den Arbeitsgemeinschaften insbesondere auch hinsichtlich der Struktur der Zusammenarbeit der beiden Partner. Hierfür geeignet erscheint eine quantitativ ausgerichtete (schriftliche oder telefonische), ggf. wiederholte Befragung der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen. Die so gewonnenen Informationen können einerseits eingehen in die Auswahl regionaler Einheiten für eingehende Implementationsstudien und andererseits als differenzierende bzw. erklärende Variablen in quantitative Wirkungsanalysen.

Für beide Fragenkomplexe (Organisation der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen sowie Interventionen und ihre Wirkungen) kommen darüber hinaus insbesondere eingehende qualitative und ggf. auch quantitative Implementationsstudien vor Ort sowie Fallstudien mit Dokumentenanalysen, Leitfadeninterviews, standardisierten Erhebungen und teilnehmende Beobachtung in Betracht. Auch eine Delphi-Studie ist in Erwägung zu ziehen. Im Hinblick auf den Fragenkomplex zur Organisation der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen sollten in die Studien auch organisationssoziologische und betriebswirtschaftliche Aspekte einfließen. Geeignete Adressaten dieser Untersuchungen sind Mitarbeiter/innen der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen, Kundinnen und Kunden (Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II und ggf. Sozialgeld, Teilnehmer/innen an Eingliederungsmaßnahmen, Arbeitgeber/innen), Mitarbeiter/innen der Bundesagentur für Arbeit, die in die Steuerung der Arbeitsgemeinschaften involviert sind, und Mitarbeiter/innen der Bundesagentur für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger, aber auch Mitarbeiter/innen von Beratungsstellen und Maßnahmeträgern, von Gewerkschaften und Kammern sowie Betriebsräte.

Eingehende Implementationsanalysen und Fallstudien werden nur im Bereich ausgewählter Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen möglich und sinnvoll sein. Grundlage für eine adäquate Auswahl könnte die erwähnte Typisierung der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen auf Grundlage einer Abfrage bei diesen sein. Bei der Auswahl sollte auf eine möglichst große Heterogenität auch innerhalb der beiden Organisationsmodelle geachtet werden. Dies gilt sowohl für die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und die Kooperationsbereitschaft der örtlichen Agentur für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger als auch

hinsichtlich der näheren Ausgestaltung und Strategie der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen.

Vor allem beim Fragenkomplex zu den Interventionen und ihren Wirkungen bieten sich deskriptiv-statistische Analysen von Prozessdaten (Individual- und Aggregatdaten) insbesondere der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen an. Aus Vergleichsgründen können ggf. auch Prozessdaten der Sozialhilfe und aus dem Bereich des SGB III jeweils sowohl bis 2004 als auch ab 2005 ausgewertet werden. Darüber hinaus können auch die für ökonomische Analysen (vgl. hierzu im Folgenden) zusätzlich erhobenen Individualdaten ausgewertet werden. Im Einzelfall kommt schließlich auch die deskriptiv-statistische Auswertung von Individualdaten in Betracht, die ausschließlich für diesen Zweck erhoben werden.

In Bezug auf besonders interessierende arbeitsmarktpolitische Wirkungen bietet sich der Einsatz von mikro- und makroökonomischen Methoden sowie verschiedener Benchmarking-Ansätze an. Mit allen drei Ansätzen sollten - ggf. mit unterschiedlichen Schwerpunkten - erfolgreiche Organisationen und Interventionen identifiziert werden. Allen Analysen ist gemeinsam, dass sie eine beobachtbare Heterogenität bezüglich der interessierenden Einflussgrößen voraussetzen.

Mikroökonomische Methoden sind anders als makroökonomischen Methoden und Benchmarking in der Lage, individuelle Heterogenität zu berücksichtigen. Sie sind allerdings angesichts der erforderlichen Individualdaten regelmäßig kostenträchtiger als die beiden anderen Ansätze. Prozessdaten allein bieten typischerweise keine adäquate Grundlage für mikroökonomische Analysen, weil das Merkmalspektrum nicht ausreichend ist und / oder sie nicht rechtzeitig vorliegen²⁶. Insgesamt erscheint der Einsatz mikroökonomischer Methoden vor allem zur Identifikation erfolgskritischer Faktoren für die Arbeitsmarktintegration und ggf. auch die Herstellung oder den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit gerechtfertigt. Einerseits dürfte die Arbeitsmarktintegration von zentralem Interesse sein; andererseits hängen sowohl die Arbeitsmarktchancen als solche als auch die Wirksamkeit spezifischer Interventionen stark von individuellen Charakteristika ab, so dass sich mikroökonomische Methoden anbieten. Neben den bei derartigen Analysen üblichen individuellen Charakteristika und regionalspezifischen Rahmenbedingungen (insbesondere Arbeitsmarktlage) müssen bei den Analysen auch Variablen berücksichtigt werden, die die örtliche Arbeitsgemeinschaft bzw. die SGB II-Einrichtungen in Optionskommune charakterisieren. Die Berücksichtigung träger- und organisationsspezifischer Variablen erlaubt es, den Einfluss dieser im Hinblick auf den Untersuchungsauftrag besonders interessierenden Variablen auf die Arbeitsmarktintegration zu identifizieren. Dabei erleichtert die Zuständigkeit unterschiedlicher Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen innerhalb einer Arbeitsmarktregion die Identifikation träger- und organisationsspezifischer Effekte, weil die unbeobachtete Heterogenität der regionalen Arbeitsmärkte neutralisiert werden kann. Möglichst sollte auch der Einfluss spezifischer Merkmalskombinationen identifiziert werden. Dies erfordert allerdings entsprechend hohe Fallzahlen. Der Einsatz mikroökonomischer Methoden kommt auch abseits der Arbeitsmarktintegra-

²⁶ So steht beispielsweise für Analysen zur Arbeitsmarktintegration die Beschäftigtenstatistik regelmäßig erst etwa 18 Monate nach Ende des jeweiligen Kalenderjahres mit einem akzeptablen Füllgrad zur Verfügung.

tion, beispielsweise zur Identifikation erfolgskritischer Faktoren für die Herstellung oder Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit oder für eine soziale Integration in Betracht. Allerdings setzt dies voraus, dass die entsprechenden Zielvariablen gemessen werden können.

Makroökonomische Analysen benötigen im Gegensatz zu mikroökonomischen Analysen lediglich Aggregatdaten. Entsprechend sind sie einerseits nicht so kostenintensiv, andererseits sind sie nicht in der Lage, individuelle Heterogenität zu berücksichtigen. Allerdings ist es mit makroökonomischen Analysen anders als typischerweise bei mikroökonomischen Methoden möglich, zumindest implizit Abhängigkeiten zwischen mehreren Individuen zu berücksichtigen (z.B. Verdrängungseffekte am Arbeitsmarkt, Effekte des volkswirtschaftlichen Kreislaufzusammenhangs). Daher bietet sich der Einsatz makroökonomischer Methoden insbesondere an, wenn solche Abhängigkeiten relativ wahrscheinlich sind. Dies gilt für Arbeitsmarktwirkungen stärker als für Fragen im Zusammenhang mit sozialer Integration und der Beschäftigungsfähigkeit, weil nicht nur eine Konkurrenz um die knappen öffentlichen Ressourcen besteht, sondern es zudem auch noch eine Konkurrenz der Arbeit Suchenden um Arbeitsplätze und der Unternehmen um Absatzmärkte gibt. Entsprechend bietet sich ähnlich wie bei mikroökonomischen Methoden der Einsatz makroökonomischer Verfahren vor allem für die Analyse von Arbeitsmarktwirkungen an. Analog zur laufenden Hartz-Evaluierung könnte dabei die regionale Heterogenität genutzt werden, wobei sinnvolle regionale Analyseeinheiten zunächst wiederum Arbeitsmarktregionen wären. Um den Einfluss des Organisationsmodells und seiner näheren Ausgestaltung identifizieren zu können, müssten entsprechende Variablen berücksichtigt werden. Die Ausprägungen dieser Variablen variieren jedoch innerhalb von Arbeitsmarktregionen. Daher müssten entweder geeignete Aggregate für diese Variablen definiert werden oder die regionalen Analyseeinheiten an die Trägerstruktur angepasst werden. Beide Wege erscheinen jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht unproblematisch.

Mit einem Benchmarking ist es anders als bei ökonomischen Ansätzen möglich, *ohne* vorherige Festlegung und Messung *aller* potenziell relevanten Einflussfaktoren erfolgreiche Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen zu identifizieren. Anschließend können die (gemeinsamen) Spezifika dieser erfolgreichen Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen mit qualitativen und / oder quantitativen Methoden analysiert werden, um erfolgskritische Faktoren zu identifizieren. Aus drei Gründen bietet sich bei der anstehenden Untersuchung nach § 6c SGB II eine stärkere Betonung des Benchmarking als bei der laufenden Hartz-Evaluierung an:

- Mit dem Benchmarking sollen erfolgreiche Organisationen identifiziert und erfolgskritische Faktoren identifiziert werden. Dies erscheint als eine wesentliche Aufgabe der anstehenden Untersuchung nach § 6c SGB II. Bei der laufenden Hartz-Evaluierung hingegen steht entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages die Untersuchung der Wirksamkeit der Instrumente im Vordergrund.

- Die Umsetzung des SGB II ist ein komplexer, regional unterschiedlicher Prozess, der den regionalen „Erfolg“ maßgeblich beeinflussen wird. Eine adäquate flächendeckende und weitgehend vollständige Abbildung der relevanten regionalen Heterogenität der Umsetzung anhand von Kennziffern und / oder Kategorien erscheint kaum möglich. Das Benchmarking erlaubt eine Analyse ohne eine vorherige derartige Abbildung. Erst in einem zweiten Schritt muss für die als erfolgreich identifizierten Organisationen nach erfolgsträchtigen Spezifika gesucht werden.
Speziell der Einsatz und die Ausgestaltung von Handlungsprogrammen zur Steuerung, die künftig stärker als bisher implementiert werden dürften, werden voraussichtlich regional sehr unterschiedlich sein. Mit vertretbarem Aufwand dürfte es kaum möglich sein, flächendeckend detaillierte Informationen über die Handlungsprogramme und ihre Umsetzung von Arbeitsgemeinschaften und SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen zu bekommen.
- Das Benchmarking ist ein im Vergleich zu mikroökonomischen Methoden kostengünstiges und ein im Vergleich zu makroökonomischen Methoden differenziertes Verfahren. Daher bietet sich Benchmarking zur parallelen Anwendung für ein größeres Spektrum an Zielvariablen an. Insbesondere bietet sich ein Benchmarking auch zu Fragen sozialer Integration und der Beschäftigungsfähigkeit an.

Eine besondere Schwierigkeit wirft bei den quantitativen Methoden die wünschenswerte Differenzierung von transitorischen Effekten im Zusammenhang mit der Einführung einer neuen Trägerstruktur und permanenten Effekten auf (vgl. auch Unterabschnitt 4.3). Bei den Arbeitsgemeinschaften, bei denen transitorische Effekte stärker als bei den Optionskommunen zum Tragen kommen dürften, könnten die zweijährigen „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MoZArT) an 30 Standorten mit 33 Projekten ab 2001 für eine Differenzierung hilfreich sein. Bei den Teilnehmern an dem Modellvorhaben kann davon ausgegangen werden, dass die transitorischen Effekte weniger ausgeprägt sind als anderswo. Möglicherweise ergeben sich aus einer standardisierten Befragung zu Beginn der gesamten Untersuchung auch weitere Anhaltspunkte für regionale Unterschiede hinsichtlich der Startbedingungen. Diese Heterogenität könnte genutzt werden, um zumindest teilweise die transitorischen Effekte zu isolieren.

Die Unterscheidung zwischen Einflussgrößen, die nicht vom Träger- und Organisationsmodell abhängen, und träger- und organisationsspezifischen Einflussgrößen auf relevante Erfolgsvariablen wirft keine grundsätzlichen Probleme auf. Inwieweit die jeweiligen Einflussgrößen bei den quantitativen Analysen berücksichtigt werden können, hängt jedoch von der Verfügbarkeit entsprechender Daten ab. Die Unterscheidung innerhalb der träger- und organisationsspezifischen Einflussgrößen zwischen jenen, die von den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nicht selbst beeinflussbar sind, und solchen, die von ihnen beeinflussbar sind, kann im Einzelfall jedoch diffizil sein. Beispielsweise werden Qualität und Erfolg der Kooperation zwischen den Arbeitsgemeinschaften bzw. der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen einerseits und den Agenturen für Arbeit in ihrer Funktion als SGB III-Träger andererseits von beiden Partnern beeinflusst.

Im Hinblick auf Gender Mainstreaming sollte bei allen Analysen soweit sinnvoll möglich u.a. nach Geschlecht differenziert werden. Bei Implementationsanalysen, Fallstudien, deskriptiv-statistischen Auswertungen und mikroökonomischen Analysen ergeben sich hier keine grundsätzlichen Probleme. Insbesondere kann bei diesen Methoden grundsätzlich kombiniert nach Geschlecht und weiteren Merkmalen unterschieden werden. Makroökonomische Verfahren können hingegen in der Regel nicht sinnvoll nach Geschlecht differenzieren. Beim Benchmarking hängt es von der spezifischen Ausgestaltung und den gewählten Zielvariablen ab, ob eine Differenzierung sinnvoll möglich ist.

Für die quantitativen Methoden sind je nach Verfahren unterschiedliche Daten erforderlich:

- Aggregatdaten, die beispielsweise für makroökonomische Analysen, Benchmarking und deskriptive Analysen erforderlich sind, sollten in der Regel aus öffentlich verfügbaren Quellen sowie aus der Statistik der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen verfügbar sein. Allerdings wird zumindest in den ersten Monaten des Jahres 2005 die Statistik der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen noch teilweise unvollständig sein.
- Für flächendeckende Daten zu Startbedingungen, Organisation und Strategien der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen dürfte wie eingangs bereits erwähnt eine standardisierte Erhebung bei den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen erforderlich sein. Diese Daten sind für grundsätzlich alle Methoden relevant.
- Individualdaten, die für mikroökonomische Analysen und ggf. auch deskriptive Analysen erforderlich sind, sollten aus Kostengründen vorrangig aus den Prozessdaten der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen gewonnen werden. Diese Daten werden jedoch insbesondere hinsichtlich des verfügbaren Merkmalspektrums und / oder im Hinblick auf den Termin ihrer Verfügbarkeit nicht ausreichend sein. Daher werden kosten-trächtige zusätzliche standardisierte Erhebungen erforderlich sein. Die entsprechenden Stichproben werden dabei jedoch regelmäßig aus Prozessdaten gezogen werden.
- Für eine Untersuchung der Akzeptanz der Arbeitsgemeinschaften und der SGB II-Einrichtungen in Optionskommunen bei ihren Kundinnen und Kunden müssten entsprechende Erhebungen vorgesehen werden.

Hinsichtlich der Wirkung arbeitsmarktpolitischer Interventionen bieten sich Vergleiche insbesondere zwischen den Ergebnissen der laufenden Hartz-Evaluierung und jenen der anstehenden Evaluierung nach § 6c SGB II an. Um solche Vergleiche zu erleichtern, sollten - soweit sinnvoll - auch vergleichbare Untersuchungsansätze gewählt werden. Beispielsweise böte es sich an, die Definition einer Arbeitsmarktintegration analog der Hartz-Evaluierung vorzunehmen und die Effizienz arbeitsmarktpolitischer Interventionen in ähnlicher Weise zu untersuchen.

6 Fazit

Anfang 2005 wurden die frühere Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt. Die Umsetzung obliegt grundsätzlich Arbeitsgemeinschaften aus jeweils einer Agentur für Arbeit und einer Kommune, die jeweils Träger spezifischer Leistungen sind. Insgesamt 69 Kommunen hatten jedoch die Möglichkeit, zunächst befristet für sechs Jahre für eine alleinige Trägerschaft für die neuen Leistungen zu optieren (sog. Optionskommunen). Damit sollen insbesondere alternative Modelle der Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Wettbewerb erprobt werden.

Die konkurrierende Aufgabenwahrnehmung soll nach § 6c SGB II evaluiert werden. Angesichts des unpräzise formulierten gesetzlichen Untersuchungsauftrages gilt es zunächst, den Untersuchungsgegenstand näher zu spezifizieren. Vorliegend wird dafür plädiert, die Aufgabenwahrnehmung durch die Arbeitsgemeinschaften, die Optionskommunen und möglichst auch die gesetzlich nicht vorgesehene getrennte Aufgabenwahrnehmung zu evaluieren. Zweifelsfrei dürften die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, für die sowohl eine konkurrierende Trägerschaft als auch relevante Ermessensspielräume bestehen, in die Evaluierung einzubeziehen sein. Außerdem wird hier dafür plädiert, auch die sozialen Dienstleistungen in die Evaluierung nach § 6c SGB II einzubeziehen. Zwar besteht für die meisten dieser Dienstleistungen keine konkurrierende Trägerschaft, jedoch sind sie - mit erheblichen Ermessensspielräumen - im Interesse der Arbeitsmarktintegration einzusetzen und daher nicht sinnvoll von den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu trennen. Hingegen sollten die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht in die Evaluierung nach § 6c SGB II einbezogen werden. Zwar besteht für einen Teil dieser Leistungen eine konkurrierende Trägerschaft, jedoch gibt es kaum Ermessensspielräume. Entsprechend dieser Auswahl von Leistungen, die in die Evaluierung nach § 6c SGB II einbezogen werden sollten, liegt es nahe, insbesondere die arbeitsmarktpolitischen und weniger die sozialpolitischen Implikationen zu untersuchen. Dies entspricht auch der Zielsetzung der alternativen Trägerschaft von Optionskommunen. Anknüpfend an die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung liegt es überdies nahe, die Untersuchung nach § 6c SGB II auf die hilfebedürftigen Erwerbsfähigen zu fokussieren; deren Angehörige sind dann nur relevant, soweit sie die Arbeitsmarktintegration eines Erwerbsfähigen beeinflussen. Gleichwohl können und sollten relevante Aspekte, die nicht in die Evaluierung nach § 6c SGB II einbezogen werden, bei der allgemeinen Wirkungsforschung nach § 55 SGB II berücksichtigt werden.

Bei der anstehenden Evaluierung nach § 6c SGB II dürften vor allem zwei Fragenkomplexe relevant sein:

- Wie ist die Aufgabenwahrnehmung durch die Optionskommunen und die Arbeitsgemeinschaften jeweils organisiert und welche spezifischen Stärken und Schwächen haben die beiden Organisationsmodelle und weitergehende organisatorische Entscheidungen?
- Wie werden die Entscheidungen für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Interventionen getroffen, was sind deren Wirkungen und inwieweit haben Organisationsmodell und spezifische organisatorische Entscheidungen der örtlichen Akteure hierauf Einfluss?

Für die Durchführung der Evaluierung müssen diese Fragenkomplexe weiter ausdifferenziert werden. Entsprechende Möglichkeiten wurden in Kapitel 4 aufgezeigt.

Die vielfältigen Fragestellungen bedürfen zu ihrer Beantwortung adäquater qualitativer und quantitativer Methoden. Je nach Frage kommen eine oder mehrere Methoden zu ihrer Beantwortung in Betracht. Soweit sinnvoll möglich, sollten mehrere Methoden zur Beantwortung einer Frage eingesetzt werden, weil typischerweise jede Methode ihre spezifischen Stärken und Schwächen hat. Als Grundlage für verschiedene Untersuchungselemente beider Fragenkomplexe bietet sich zunächst eine Typisierung hinsichtlich ihrer Startbedingungen, ihrer Organisation und ihrer Strategien an. Darüber hinaus bieten sich für beide Fragenkomplexe qualitative und ggf. auch quantitative Implementationsstudien vor Ort sowie Fallstudien an. Vor allem beim Fragenkomplex zu den Interventionen und ihren Wirkungen bieten sich deskriptiv-statistische Analysen von Prozessdaten (Individual- und Aggregatdaten) insbesondere der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen an. In Bezug auf besonders interessierende arbeitsmarktpolitische bietet sich der Einsatz von mikro- und makroökonomischen Methoden sowie verschiedener Benchmarking-Ansätze an.

Insgesamt wird die komplexe Evaluierung nach § 6c SGB II ähnlich wie bereits die laufende Hartz-Evaluierung unter einem großen Zeitdruck stehen. Bereits Mitte 2008 werden die einzelnen Untersuchungen abgeschlossen sein müssen, damit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit fristgerecht bis Ende 2008 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat seinen Bericht zuleiten kann.

Der Gesetzgeber steht dann vor der verantwortungsvollen Aufgabe, u.a. auf Basis der Untersuchungsergebnisse eine Entscheidung über eine Änderung von Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II zu treffen. Allerdings werden entsprechende organisatorische Änderungen dann mit größeren Schwierigkeiten verbunden sein als der Aufbau der neuen Organisationsstrukturen ab Anfang 2005. Sollten Optionskommunen Arbeitsgemeinschaften mit den Agenturen für Arbeit gründen müssen, so könnten die Agenturen für Arbeit anders als Anfang 2005 nicht auf bestehende Strukturen (für die Betreuung von Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe) zurückgreifen, sondern müssten diese wieder neu aufbauen. Im umgekehrten Fall könnten die Kommunen, die ihr Personal und ihre Aufgaben an eine Arbeitsgemeinschaft übertragen haben, nicht mehr die bestehende Struktur eines Sozialamts nutzen, um es zu einer eigenständigen kommunalen SGB II-Einrichtung umzubauen. Insgesamt wird eine Reform von Trägerschaft oder Aufgabenwahrnehmung daher am Ende des Jahrzehnts vor noch größeren Schwierigkeiten stehen als der Aufbau der Organisationsstrukturen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005.

Literatur

- BECKMANN, PETRA, u.a. [2004]: *Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick*, IAB-Forschungsbericht, Nr. 6, Nürnberg.
- BRINKMANN, CHRISTIAN, u.a. [2005]: *SGB II - Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung*, IAB-Forschungsbericht, Nr. 10, Nürnberg.
- Deutscher Bundestag [2002]: „Entschließungsantrag zur dritten Beratung des Entwurfs eines ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, *Bundestagsdrucksache*, 15/98, 14. November 2002, Bonn.
- Expertengruppe Zielsteuerung der Bertelsmann Stiftung [2004]: *Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch Zielvereinbarungen*, unveröffentlichtes Hintergrundpapier, bearbeitet von BRUNO KALTENBORN, Mai 2004, Gütersloh u.a.
- FERTIG, MICHAEL, u.a. [2004]: *Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik*, Ein umfassendes Evaluationskonzept, RWI-Schriften, H. 74, Berlin.
- HAGEN, TOBIAS, und ALEXANDER SPERMANN [2004]: *Hartz-Gesetze – Methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Bd. 74, Baden-Baden.
- HARTZ, PETER, u.a. [2002]: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 16. August 2002, o.O.
- HEINRICH, MARC [2003]: „MoZArT-Modellversuche gelungen“, *Bundesarbeitsblatt*, H. 11, S. 4-7.
- HESS, DORIS, HELMUT SCHRÖDER und MENNO SMID [2003]: *MoZArT: Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung*, unveröffentlichtes Gutachten von infas im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Februar 2003, Bonn.
- HESS, DORIS, u.a. [2004]: *Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit*, Nullmessung im Jahr 2004, Ergebnisbericht von infas für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Juli 2004, Bonn.
- KALTENBORN, BRUNO, PETRA KNERR und SYLVIA KURTH-LAATSCH [2004]: *Hartz-Evaluierung: Ausgangslage*, 1. Zwischenbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Nr. 27, Dezember 2004, Berlin.



Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung

ISSN 1860-1065

Stand: Mai 2005

Nr. Monat	Titel	Umfang (Seiten)	Kosten (zzgl. Versand)
28* 5/2005	Konzeption einer Evaluierung von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach § 6c SGB II KALTENBORN, BRUNO, PETRA KNERR und BERND REISSERT	30	2 EUR
27* 12/2004	Hartz-Evaluierung: Ausgangslage 1. Zwischenbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit KALTENBORN, BRUNO, PETRA KNERR und SYLVIA KURTH-LAATSCH	80	3 EUR
26* 11/2004	Sozialabgaben und Beschäftigung Kurzfassung eines Gutachtens für das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, die Hans-Böckler-Stiftung und den Deutschen Gewerkschaftsbund KALTENBORN, BRUNO, SUSANNE KOCH, ULRIKE KRESS, ULRICH WALWEI und GERD ZIKA (Erstveröffentlichung 4. Quartal 2003)	17	1 EUR
25* 11/2004	Wirkungen von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub Expertise im Auftrag der BMS Consulting GmbH für die Bezirksregierung Münster KALTENBORN, BRUNO, unter Mitarbeit von PETRA KNERR (abgeschlossen 6. November 2003)	52	2 EUR
24* 11/2004	Zusammensetzung von Haushalten mit Arbeitslosenhilfeempfängern Kurzgutachten für den Paritätischen Wohlfahrtsverband KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 3. Juli 2003)	3	1 EUR
23* 11/2004	Finanzielle Folgen einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung Mai 2003)	4	1 EUR

Nr. Monat	Titel	Umfang (Seiten)	Kosten (zzgl. Versand)
22* 11/2004	Kombilöhne: Stand und Perspektiven KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 1. Quartal 2003)	9	1 EUR
21* 11/2004	Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Quantitative Wirkungen und Anreize für die beteiligten Fiskal- Experte im Auftrag der Bertelsmann Stiftung für die Arbeitsgruppe „Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung Januar/Februar 2003)	8	1 EUR
20* 11/2004	Neuordnung der Arbeitslosenhilfe im Rahmen eines dreistufigen Systems Experte im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 25. November 2002)	53	2 EUR
19* 11/2004	Arbeitsangebotseffekte des Erziehungsgeldes Experte im Auftrag der BMS Consulting GmbH für die Bezirksregierung Münster KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen November 2002)	52	2 EUR
18* 11/2004	Fiskalische Konsequenzen von Personal-Service-Agenturen Experte im Auftrag der Bertelsmann Stiftung für die Bundesanstalt für Arbeit KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung September 2002)	13	1 EUR
17* 11/2004	Kombilöhne im internationalen Vergleich Experte im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung KALTENBORN, BRUNO, und LARS PILZ (Erstveröffentlichung 1. August 2002)	63	2 EUR
16 11/2004	Soziale Sicherung für Angehörige von Niedriglohngruppen KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 1. Quartal 2002)	8	1 EUR
15* 11/2004	Datensammlung zu Arbeitslosen- und Sozialhilfe Zusammenstellung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung für die Arbeitsgruppe „Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 6. März 2002)	7	1 EUR

Nr. Monat	Titel	Umfang (Seiten)	Kosten (zzgl. Versand)
14 11/2004	Mindestsicherungssysteme in der Europäischen Union KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung Dezember 2001)	15	1 EUR
13* 11/2004	Kombilöhne in Deutschland - Eine systematische Übersicht - KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 5. Dezember 2001)	58	2 EUR
12* 11/2004	Finanzbedarf und Arbeitsangebotswirkungen eines Familiengeldes Gutachten für die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag im Auftrag des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 22. September 1999, Erstveröffentlichung 2001)	83	3 EUR
11* 11/2004	Arbeitsmarktstatus- und Lohnmobilität in Westdeutschland 1984/96 Expertise im Auftrag des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln KALTENBORN, BRUNO, und HANS-PETER KLÖS (Erstveröffentlichung 2. Quartal 2000)	22	1 EUR
10 11/2004	Arbeitsmarkteffekte von Niedriglohnsubventionen KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung April 2000)	6	1 EUR
9* 11/2004	Reformkonzepte für die Sozialhilfe und ihre Konsequenzen für Fiskus und Arbeitsangebot Mikroökonomische Analyse mit dem Sozio-ökonomischen Panel 1986 bis 1996 und dem Simulationsmodell SIMTRANS KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 1. Quartal 2000)	12	1 EUR
8* 11/2004	Wirkungsanalysen von Niedriglohnsubventionen KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 6. Dezember 1999)	17	2 EUR
7* 11/2004	Einführungskosten und Arbeitsangebotswirkungen einer „Konvergenz“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Gutachten für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit und das Sächsische Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie im Auftrag von McKinsey & Company, Inc KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 19. Oktober 1999)	51	2 EUR

Nr. Monat	Titel	Umfang (Seiten)	Kosten (zzgl. Versand)
6* 11/2004	Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung 26. August 1999)	56	2 EUR
5 11/2004	Reformvorschläge für die Sozialhilfe - und ihre Achillesfersen KALTENBORN, BRUNO (Erstveröffentlichung März 1999)	6	1 EUR
4 11/2004	Fiskalische Nettokosten der BündnisGrünen Grundsicherung KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen Februar 1997)	41	2 EUR
3 11/2004	Fiskalische Nettokosten der bedarfs- und einkommensorientierten Grundsicherung des Paritätischen Gesamtverbandes Expertise für den Paritätischen Gesamtverband e.V. KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 31. Januar 1997)	43	2 EUR
2* 11/2004	Bündnisgrüne Einkommensteuerreform 100 Maßnahmen für Gerechtigkeit und Transparenz Endbericht für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen KALTENBORN, BRUNO (abgeschlossen 5. Dezember 1996)	96	4 EUR
1 11/2004	Arbeitsmarktdynamik, Langzeitarbeitslosigkeit und der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik - Eine Strukturanalyse der westdeutschen Arbeitsmarktentwicklung seit 1980 STEINER, VIKTOR, und BRUNO KALTENBORN (Erstveröffentlichung 1995)	36	1 EUR

* Kostenloser download unter <http://www.wipol.de> möglich.



Anderweitig publizierte Monographien

- KALTENBORN, BRUNO, SUSANNE KOCH, ULRIKE KRESS, ULRICH WALWEI und GERD ZIKA [2003]: **Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben**, September 2003, Rainer Hampp Verlag, München und Mering.
- KALTENBORN, BRUNO [2003]: **Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland**, April 2003, Rainer Hampp Verlag, München und Mering.
- KALTENBORN, BRUNO [2000]: **Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte**, Nomos-Verlagsgesellschaft, April 2000, Baden-Baden.
- KALTENBORN, BRUNO [1999]: **Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben**, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 228, September 1999, Nürnberg.
- KALTENBORN, BRUNO [1999]: **Streit um die Einkommensteuer**, Die Reformvorschläge der Parteien im Vergleich, Nomos-Verlagsgesellschaft, März 1999, Baden-Baden.
- KALTENBORN, BRUNO [1998]: **Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung**, 2. [überarb., aktual. und erg.] Aufl., Nomos-Verlagsgesellschaft, November 1998, Baden-Baden.
- KALTENBORN, BRUNO [1995]: **Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich**, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 4, Juli 1995, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.