

Arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit von ge- meinsamen Einrichtun- gen und zugelassenen kommunalen Trägern

Holger Schäfer / Stefanie Seele

Auftraggeber:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Haus der Deutschen Wirtschaft

Breite Straße 29

10178 Berlin

Berlin, 04.03.2026

Gutachten



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autoren

Holger Schäfer

Senior Economist für Arbeitsmarktökonomik

Schaefer.holger@iwkoeln.de

030 – 27877-124

Dr. Stefanie Seele

Senior Economist für Arbeitsmarktökonomik

seele@iwkoeln.de

030 – 27877-176

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatikalische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

März 2026

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Fragestellung und Ablauf der Untersuchung	5
2 Problemaufriss.....	5
2.1 Genese der zweigeteilten Trägerschaft.....	5
2.2 Fragen der Konnexität	7
3 Vorliegende Untersuchungen	11
3.1 Evaluation nach § 6c SGB II (in der Fassung bis 11.08.2010)	11
3.2 Studie von Boockmann et al.	14
3.3 Studie von Mergele/Weber	14
4 Leistungsfähigkeit nach Trägerschaft der Jobcenter	16
4.1 Jobcenter-Kennzahlen und BA-Statistik für Kreise verbunden	17
4.2 Gemeinsame Einrichtungen integrieren häufiger als kommunale Träger	18
4.3 Unterschiedliche regionale Arbeitsmärkte berücksichtigt	20
5 Fazit	26
Tabellenverzeichnis.....	28
Abbildungsverzeichnis.....	28
Literaturverzeichnis	29

JEL-Klassifikation

H53 – Staatsausgaben für den Wohlfahrtssektor

H73 – Kompetenzkonflikte und ihre Auswirkungen

J08 – Arbeitsmarktpolitik

Zusammenfassung

Die zweigeteilte Trägerschaft in der Grundsicherung zwischen gemeinsamen Einrichtungen von Arbeitsagentur und Kommune auf der einen Seite und rein kommunalen Trägern auf der anderen Seite ist historisch gewachsen. Dem Konnexitätsprinzip wird dabei nur unzureichend Rechnung getragen. Erstens besteht aufgrund von gemischten Zuständigkeiten in allen drei Dimensionen Regelungskompetenz, Finanzierung sowie Durchführungskompetenz kein echter Ansatzpunkt für die Ausführungskonnexität, die für eine effiziente Leistungserbringung entscheidend ist. Zweitens ist das Problem bei den kommunalen Trägern noch einmal stärker ausgeprägt, weil Finanzierung (Bund), Fachaufsicht (Bundesländer) und Ausführung (Kommune) in unterschiedliche föderale Ebenen fallen. Demgegenüber bestimmt im Modell der gemeinsamen Einrichtungen mit der Bundesagentur für Arbeit ein Agent des Bundes über wesentliche Parameter der Leistungserbringung.

Die wenigen Befunde der Evaluationsforschung zeigen kein vollkommen eindeutiges Bild hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der zwei Trägertypen. In vielen Modellen zeigt sich ein Vorsprung der gemeinsamen Einrichtungen, wenn auf die Integration in Arbeit als übergeordnetes Ziel fokussiert wird. Es gibt aber auch einzelne Konstellationen, in denen dieser Vorsprung nicht statistisch signifikant ist oder sich sogar ein signifikanter Nachteil zeigt. Die bislang jüngste Untersuchung ergibt eine höhere Integrationsleistung für die gemeinsamen Einrichtungen und verknüpft diesen Befund mit unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Ansätzen.

Die empirische Analyse zeigt, dass gemeinsame Einrichtungen im Zeitraum 2020 bis 2024 auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher lokaler Arbeitsmarktgegebenheiten durchgängig höhere Integrationsquoten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erzielen als kommunale Träger. Dieser Integrationsvorsprung bleibt über verschiedene Modellvarianten hinweg statistisch signifikant und beträgt selbst in der umfassendsten Spezifikation rund 2,2 Prozentpunkte. Zwar erklären regionale Strukturmerkmale und arbeitsmarktbezogene Indikatoren einen Teil der Unterschiede, doch bleibt ein eigenständiger Zusammenhang zwischen Trägerschaft und Integrationsleistung bestehen.

Ab 2023 ist ein deutlicher Rückgang der Integrationsquoten in beiden Trägertypen erkennbar, der auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, die Bürgergeldreform und den Zuzug geflüchteter Ukrainer zurückzuführen ist. Gleichwohl bleibt der relative Vorteil der gemeinsamen Einrichtungen stabil. Insgesamt bestätigt die Untersuchung einen robusten Integrationsvorsprung der gemeinsamen Einrichtungen. Die rein kommunal getragenen Jobcenter könnten also mit der Integrationsleistung der gemeinsamen Einrichtungen nicht mithalten.

1 Fragestellung und Ablauf der Untersuchung

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 wurde auch die Trägerschaft neu geordnet. Den Regelfall bildeten sogenannte „gemeinsame Einrichtungen“, in denen Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam das Jobcenter betrieben. Als Ausnahmefall im Rahmen einer „Experimentierklausel“ konnte in bis zu 69 Landkreisen oder kreisfreien Städten das Jobcenter zunächst befristet in alleiniger kommunaler Verantwortung betrieben werden. Der Charakter als Experiment deutet auf die damalige Erwartung hin, dass sich aus den verschiedenen Modellen der Trägerschaft in einem Systemvergleich die überlegene Form herauskristallisieren könne. Trotz diverser vorliegender wissenschaftlicher Studien kann die Frage, ob gemeinsame Einrichtungen oder zugelassene kommunale Träger die Aufgaben besser ausführen können, nicht als abschließend beantwortet gelten, sondern muss laufend neu geprüft werden.

Effektivität und Effizienz können anhand eines zuvor definierten Zielsystems bewertet werden. Die vorliegende Untersuchung stellt die Integration in Arbeit als wesentliches Ziel, an dem einzelne Jobcenter gemessen werden, in den Vordergrund. Grundsätzlich denkbar wären indes weitere Zielgrößen – etwa solche, die sich an der sozialen Teilhabe orientieren.

Eine Replikation einer oder mehrerer vorliegender Untersuchungen scheidet aus, weil erstens an dieser Stelle auf einen enger gefassten Zielbegriff abgestellt wird und sich zweitens kein Evaluationsansatz anbietet, der an einer aktuellen Änderung des Systems der Trägerschaft anknüpfen könnte. Stattdessen wird ein dreistufiger Ansatz gewählt: In der ersten Stufe wird in einem Problemaufriss zunächst der Frage nachgegangen, wie es zu den getrennten Modellen der Trägerschaft kam und welche Argumente und Erwartungen damit verknüpft waren. Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie die Zuordnung der Verantwortlichkeiten mit der Wahrung des Konnexitätsprinzips in Einklang steht. In der zweiten Stufe werden die Befunde vorliegender Untersuchungen subsummiert. Den Abschluss bildet eine Auswertung des SGB II-Kennzahlentools gemäß § 48a SGB II sowie weiterer kreisbezogener Daten zur Modellierung jobcenterspezifischer Integrationsquoten.

2 Problemaufriss

2.1 Genese der zweigeteilten Trägerschaft

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) kam einer arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zäsur gleich. Vor der Reform war die Leistung funktional und demzufolge auch die Trägerschaft geteilt. Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld abgelaufen war und deren Haushaltseinkommen bestimmte Grenzen nicht überschritt. Sie wurden vom Arbeitsamt betreut, wobei die fiskalische Zuständigkeit beim Bund lag. Arbeitslose, die zuvor keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben hatten, oder deren Anspruch für das Bestreiten des Lebensunterhalts nicht ausreichte, hatten Anspruch auf Sozialhilfe. Für sie war in der Regel die Kommune zuständig – auch in fiskalischer Hinsicht. Die Zusammenarbeit zwischen beiden Trägern war nicht fester Bestandteil des institutionellen Arrangements, was zu wechselseitigen Zuweisungen der Zuständigkeit führte („Verschiebebahnhof“). Lediglich im Rahmen von Modellprojekten fanden Kooperationen statt. Zu nennen ist vor allem das Projekt „Modellvorhaben der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe – MoZArT“, es gab aber auch Initiativen auf

Länderebene. Diese Modellvorhaben hatten zum Ziel, arbeitsmarktpolitische und arbeitsmarktrelevante soziale Hilfestellungen zu bündeln und Doppelzuständigkeiten zu vermeiden. In Teilen können sie daher als Vorbilder für die späteren Jobcenter gesehen werden (Deutscher Bundestag, 2003a). Erfolgreich im Sinne einer besseren Arbeitsmarktintegration Langzeitarbeitsloser waren die Ansätze vor allem dort, wo die Zusammenarbeit nicht ausschließlich fallbezogen war, sondern institutionell verankert.

Noch während der Laufzeit des Modellvorhabens wurde infolge des Bekanntwerdens von Unregelmäßigkeiten bei der statistischen Erfassung von Vermittlungen bei den Arbeitsämtern die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ eingesetzt. Diese legte in ihrem Endbericht unter anderem einen Vorschlag zur Neugestaltung der Grundsicherung vor, die eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beinhaltete (Bensel et al., 2002). Vorgesehen war eine einheitliche Leistung in Zuständigkeit der Jobcenter als Anlaufstelle. Diese sollten wenig konkret im Aufgabenbereich der „BA-neu“ – eine Bezeichnung für die zu reformierende Bundesanstalt für Arbeit – liegen. In der Frage der Aufteilung der Lasten traf die Kommission allerdings keine Festlegungen, sondern verwies auf die „Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen“. Hintergrund war die Annahme, dass mit der funktionalen Trägerschaft auch immer fiskalische Zuständigkeiten verbunden sind, die nur in einem Gesamtmodell neu geregelt werden können. Die Gemeindefinanz-Kommission hatte ihrerseits die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gefordert – in erster Linie zum Zwecke der Entlastung kommunaler Haushalte, die infolge einer steigenden Anzahl von Sozialhilfeempfängern unter Druck geraten waren. Eine Einigung im Sinne einer eindeutigen Empfehlung der Kommission erfolgte allerdings nicht. Insbesondere zwischen den Landkreisen auf der einen Seite sowie den Städten auf der anderen Seite herrschten unterschiedliche Vorstellungen (Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, 2003).

Im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen für ein „Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, in dem die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe geregelt werden sollte, war die Frage der Zuständigkeit für die neue Leistung zunächst klar geregelt: Der § 6 des Entwurfs eines neuen Sozialgesetzbuchs II vom September 2003 bestimmte: „Die Leistungen nach diesem Buch werden von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erbracht. Zu ihrer Unterstützung kann sie Dritte mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragen“ (Deutscher Bundestag, 2003b, 10). Ein wesentlicher Faktor dieser Festlegung auf den Bund für die einheitliche Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung war das Hauptmotiv der Zusammenlegung, nämlich die fiskalische Entlastung von Städten und Gemeinden. Die Übernahme der finanziellen Verantwortung für die erwerbsfähigen Bezieher von Sozialhilfe sollte die Kommunen um mehr als 5 Milliarden Euro jährlich entlasten (Deutscher Bundestag, 2003b, 41).

Zeitgleich zum Gesetzentwurf der Regierungsfractionen brachte die seinerzeit oppositionelle Fraktion der CDU/CSU einen alternativen Gesetzentwurf für ein „Existenzgrundlagengesetz (EGG)“ ein (Deutscher Bundestag, 2003d). Dies hatte eher den Charakter einer Reform der Sozialhilfe und sah die Zuständigkeit für die modifizierten Leistungen bei neu einzurichtenden „kommunalen Vermittlungsagenturen“. Vermittlungs-, Beratungs- und Leistungsaufgaben sollten Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesen werden. Kompetenzen der Bundesagentur für Arbeit sollten im Rahmen von Vereinbarungen „unter Wahrung der kommunalen Trägerschaft“ (Deutscher Bundestag, 2003d, 63) genutzt werden. Die Kommunen sollten für die finanziellen Mehraufwendungen aus Bundesmitteln kompensiert werden.

Während die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit keinen Änderungsbedarf beim Regierungsentwurf vorsah (Deutscher Bundestag, 2003c, 171), kam es im weiteren parlamentarischen

Verfahren unter Beteiligung der Bundesländer zu weitreichenden Änderungen. In der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zur Verabschiedung eines „Gesetzes zur kommunalen Trägerschaft“ wurde der § 6 des SGB II erheblich erweitert, wobei Elemente beider Reformansätze einfließen (Deutscher Bundestag, 2004). Grundsätzlich blieb die Bundesagentur für die Jobcenter zuständig, wobei eine Zuständigkeit der Kommunen vor allem für psychosoziale Hilfeleistungen hinzutrat. Dieses Modell wurde zunächst „Arbeitsgemeinschaft“ genannt, später hieß es „gemeinsame Einrichtung“. Abweichend von diesem Grundsatz wurde die Möglichkeit einer alleinigen kommunalen Trägerschaft geschaffen:

- In einem § 6a SGB II „Experimentierklausel“ wurde festgelegt, dass auf dem Wege der Erprobung kommunale Träger zugelassen werden können, die auf einen „Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit“ ausgerichtet sind (Deutscher Bundestag, 2004, 2). Der Gesetzgeber wollte mit der Zulassung folglich erreichen, dass sich das effektivste arbeitsmarktpolitische Modell in der Praxis erweist. Die Anzahl der kommunalen Träger war auf 69 begrenzt. Diese Anzahl leitete sich aus der Anzahl der Stimmen im Bundesrat ab, weil diese zugleich Grundlage der Verteilung von Bundesländerkontingen ten war. Über die Reihenfolge der Zulassung entschied das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit auf Vorschlag der jeweils obersten Landesbehörde.
- Im § 6b SGB II wurde die rechtliche Stellung des kommunalen Trägers als Ersatz der Bundesagentur für Arbeit festgelegt. Die Finanzierungsverantwortung bleibt indes auch im Optionsmodell beim Bund. Ausnahmen bildeten – wie auch bei den von der Bundesagentur getragenen Jobcentern – die psychosozialen Hilfen, die Kosten der Unterkunft sowie gesonderte Leistungen wie zum Beispiel die Erstausrüstung der Wohnung.
- Im § 6c SGB II wurde festgelegt, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen bis Ende des Jahres 2008 unter Beteiligung der Länder zu untersuchen habe. Im Gesetz war dabei nicht festgelegt, nach welchen Kriterien diese Evaluation zu erfolgen habe (vgl. Abschnitt 3.1).

Im anschließenden Wirkungszeitraum der Hartz IV-Reform entstand noch ein drittes Modell der Trägerschaft, die „getrennte Aufgabenwahrnehmung“, bei der sich Arbeitsagentur und Kommune nicht auf die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft geeinigt hatten (Steinke, 2010, 302). In diesem Modell arbeiteten Agentur für Arbeit und kommunale Einrichtungen nebeneinander. Da das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2007 das Modell der Arbeitsgemeinschaften aus Agentur für Arbeit und Kommune als unzulässige Mischverwaltung für verfassungswidrig erklärte, wurde im Zuge einer Änderung des Grundgesetzes im Jahr 2010 das Modell der Arbeitsgemeinschaften ermöglicht sowie das Modell der kommunalen Trägerschaft entfristet und ausgeweitet (Deutscher Bundestag, 2010a). Vorgesehen war dabei, dass die Arbeitsgemeinschaft der Regelfall bleibt und die Anzahl der kommunalen Träger „nach dem Regel-Ausnahme-Verhältnis“ ab 2012 auf ein Viertel der Aufgabenträger – 110 der seinerzeit 439 Landkreise und kreisfreien Städte – festzulegen ist. Das Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung war nicht mehr vorgesehen (Deutscher Bundestag, 2010b).

2.2 Fragen der Konnexität

Der Abriss der historischen Entstehung der geteilten Trägerschaft im vorangegangenen Abschnitt zeigt, dass das Ziel einer effektiven oder gar effizienten Struktur nicht zwingend die höchste Priorität hatte, sondern in starkem Maße auch Aspekte des föderalen Machtgefüges und vor allem der Finanzierungslast eine Rolle spielten. Daher stellt sich die Frage, welche Kriterien für eine sinnvolle Gestaltung ausschlaggebend sind.

Voraussetzung für eine effiziente Grundsicherung ist nicht allein, dass die jeweils am besten geeignete föderale Ebene in den Dimensionen Regelungskompetenz, Finanzierung und Durchführungskompetenz zuständig ist, sondern auch die Gewährleistung der Konnexität. Diese gibt es in zwei Ausprägungen: Veranlassungskonnexität und Ausführungskonnexität. Veranlassungskonnexität liegt vor, wenn Regelungskompetenz und Finanzierung in eine föderale Ebene fallen. Zur Wahrung der Ausführungskonnexität müssen Finanzierung und Durchführungskompetenz in einer Hand liegen (Lichtblau, 2000, 213). Entscheidend für eine effiziente Mittelverwendung ist vor allem die Wahrung der Ausführungskonnexität. Nur wenn die ausführende Gebietskörperschaft ein finanzielles Eigeninteresse an der sachgerechten und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel hat, kann Verschwendung vermieden werden. Die ausführende Gebietskörperschaft könnte andernfalls versucht sein, Ausgaben gegebenenfalls unnötig auszuweiten, etwa um den Mittelzufluss in die Region zu maximieren. Die Problematik einer Verletzung der Veranlassungskonnexität liegt demgegenüber darin, dass die föderale Ebene mit der Regelungskompetenz Regeln veranlasst, die von der ausführenden Ebene finanziert werden müssen und gegebenenfalls deren fiskalischen Spielraum stark einschränkt.

Wesentliche Rahmenbedingungen für die Grundsicherung werden im Sozialgesetzbuch II festgelegt, das ein vom Bundestag zu verabschiedendes Bundesgesetz ist. Die Regelungskompetenz liegt demnach grundsätzlich beim Bund. Durch eine Zustimmungspflicht des Bundesrates sind allerdings auch die Länder zumindest mittelbar beteiligt. Die Kommunen bleiben formell außen vor, gegebenenfalls begreifen sich die Länder aber als Interessenvertreter der Kommunen. Länder und Kommunen kann dabei das gemeinsame Interesse leiten, finanzielle Lasten auf die Bundesebene zu verlagern. Zum Beispiel über die Ausgestaltung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft haben Kommunen abweichend vom Grundsatz in Einzelfragen eine Regelungskompetenz. Die grundsätzliche Zuweisung der Regelungskompetenz auf den Bund ist sinnvoll, weil im Falle eines Wettbewerbsföderalismus ein „race to the bottom“ droht: Mobile Leistungsempfänger wandern in die Regionen, in denen die Sozialleistungen großzügig sind. Diese Regionen sehen sich in der Folge gezwungen, ihr Leistungsniveau nach unten anzupassen. Hinzu kommt, dass zwischen Kommunen und Ländern Systeme des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs existieren. Wenn die Regelungskompetenz bei den Kommunen läge und eine Kommune eine untaugliche Arbeitsmarktpolitik betreibt, muss dies nicht unbedingt negative Folgen haben, weil andere Kommunen oder das Land finanziell einspringen. Somit würde sich der erhoffte Effizienzgewinn einer dezentralen Regelungskompetenz – der sich grundsätzlich aus dem innovativen Wettbewerb um das beste System ergeben könnte (Oates, 1999) – gar nicht materialisieren.

Ähnlich komplex wie die Regelungskompetenz ist die Finanzierung der Grundsicherung geregelt. Die Kosten für den Regelsatz, die arbeitsmarktpolitischen Leistungen und die Verwaltungskosten trägt der Bund. Die Kosten der Unterkunft werden von Kommunen und Bund gemeinsam getragen. Ursprünglich fiel die Aufgabe den Kommunen zu, der Bund steuerte aber schon zu Beginn einen Teil zum Zwecke der Entlastung der Kommunalfinanzen bei. Dies war den Kommunen im Zuge der Gesetzgebung zugesagt worden. Dieser Bundesanteil wurde im Laufe der Jahre immer wieder verändert (Boettcher et al., 2021). Während er mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 noch bei rund 29 Prozent lag, beträgt der Anteil 2025 bundesdurchschnittlich 71 Prozent und erreicht in Rheinland-Pfalz, das gemeinsam mit Baden-Württemberg von einer privilegierten Regelung profitiert, sogar fast 79 Prozent (Bundesrat, 2024). Im Jahr 2024 belief sich die Bundesleistung auf über 11 Milliarden Euro (Bundesministerium der Finanzen, 2024). Weil nicht vorgesehen ist, dass Bund und Kommunen direkte Finanzbeziehungen unterhalten, ist die Ebene der Länder dazwischengeschaltet, was zusätzliche Unsicherheitsfaktoren in der Finanzierungsverantwortung zur Folge hat. In den ersten Jahren nahm der Bund über den sogenannten „Aussteuerungsbetrag“ nach § 46 Abs. 4 SGB II in der seinerzeit gültigen Fassung darüber hinaus Rückgriff auf die Beitragsmittel der

Arbeitslosenversicherung. Die Regelung wurde 2007 in „Eingliederungsbeitrag“ umbenannt und im Jahr 2012 gestrichen. Insgesamt zahlte die Bundesagentur für Arbeit rund 34 Milliarden Euro.

Die Durchführungskompetenz für die Grundsicherung obliegt den Jobcentern. In den gemeinsamen Einrichtungen wird sie mithin gemeinsam von der Agentur für Arbeit und der Kommune wahrgenommen. Somit besteht für die Einhaltung der Ausführungskonnexität kein Anknüpfungspunkt, da in letzter Konsequenz die Verantwortlichkeit nicht allein in der Hand einer einzigen föderalen Ebene liegt. Dieses Problem tritt bei den kommunalen Trägern zwar nicht auf. Dennoch können die Kommunen nicht als allein verantwortlich betrachtet werden, da deren Fachaufsicht bei den oberen Landesbehörden liegt. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Fachaufsicht sehr unterschiedlich und in einigen Fällen so gut wie gar nicht wahrgenommen wird (Bundesrechnungshof, 2025), sodass eine regelbasierte Zuständigkeit gar nicht zugeordnet werden kann, sondern der Einzelfall betrachtet werden muss. Zur Wahrung der Ausführungskonnexität kommt es darauf an, dass Finanzierung und Durchführungskompetenz in einer Hand liegen. Eher zweitrangig ist die Frage, wer die Aufgabe am besten wahrnehmen kann. In dieser Hinsicht gibt es Argumente sowohl für eine Zuständigkeit des Bundes als auch für die der Kommunen. Für eine Zuständigkeit des Bundes spricht die regional ausdifferenzierte Kompetenz für die Arbeitsvermittlung durch die Agenturen für Arbeit – insbesondere vor dem Hintergrund, dass Arbeitslosigkeit kein regional lösbares Problem ist, sondern dazu ein interregionaler Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage erforderlich ist. Dagegen spräche, dass solche Dienstleistungen auch extern bezogen werden könnten. Ein weiteres Argument gegen die Zuständigkeit des Bundes ist, dass die Bundesagentur für Arbeit die Interessen der Versicherten in der Arbeitslosenversicherung vertreten sollte und fraglich ist, ob sie als reiner Agent des Bundes angesehen werden kann. Für eine kommunale Zuständigkeit spricht deren Kompetenz für psychosoziale Hilfen oder ergänzende Dienstleistungen wie die Kinderbetreuung, die gegebenenfalls für eine erfolgreiche Integration in Arbeit erforderlich sind. Analog zu den Vermittlungsleistungen der Arbeitsagenturen ließe sich hier jedoch argumentieren, dass solche Dienstleistungen auch extern bezogen werden könnten. Ein stärkeres Argument wäre, dass regionale Entscheidungsträger in stärkerem Maße von den nicht-fiskalischen Folgen einer guten oder schlechten Arbeitsmarktpolitik betroffen sind als Entscheidungsträger, die im Auftrag des Bundes handeln (Berthold/Berchem, 2005, 197). Die Erfahrungen mit der Sozialhilfe vor der Grundsicherungsreform 2005 zeigen indes, dass dies kaum zu innovativen, regional differenzierten arbeitsmarktpolitischen Ansätzen führte, sondern eher zum Bemühen, die Kostenbelastung auf andere föderale Ebenen zu verlagern (Feist/Schöb, 2000).

Die Diskussion der Zuständigkeiten zeigt, dass das gegenwärtige System schon allein deshalb das Konnexitätsprinzip verletzt, weil die einzelnen Zuständigkeiten nicht in der Hand jeweils einer föderalen Ebene liegen, sondern – zumindest mittelbar – in allen drei betrachteten Dimensionen – Veranlassung, Finanzierung und Ausführung – alle drei föderalen Ebenen mitbeteiligt sind. Abstrahiert man von dieser Problematik, kann ein reformiertes Modell grundsätzlich 27 verschiedene Kombinationen der Zuständigkeit annehmen. Nicht alle sind relevant. Die föderale Aufgabenverteilung lässt sich als Prinzipal-Agent-Situation auffassen. Die föderale Ebene mit der Regelungskompetenz (Prinzipal) beauftragt die Ebene mit der Durchführungskompetenz (Agent). Es erscheint unstrittig, dass – sofern nicht alle Aufgaben in einer Hand liegen – der Prinzipal eine übergeordnete föderale Ebene sein muss. Es ist beispielsweise kaum vorstellbar, dass die Kommunen eine Regelung festschreiben, mit deren Wahrnehmung sie den Bund beauftragen. Somit lässt sich die Anzahl der zu betrachtenden Zuständigkeitsmodelle bereits auf 18 reduzieren (Abbildung 1). Von diesen waren nur sechs Modelle die Ausführungskonnexität. Wird weiterhin festgelegt, dass der Bund die Ebene mit der Regelungskompetenz sein sollte, verbleiben nur drei Modelle:

1. Der Bund regelt, finanziert und führt selbst aus (Modell 1).
2. Der Bund regelt und beauftragt die Länder mit der Finanzierung und Ausführung (Modell 5).
3. Der Bund regelt und beauftragt die Kommunen mit der Finanzierung und Ausführung (Modell 9).

Abbildung 1: Föderale Zuständigkeitsmodelle als hierarchischer phylogenetischer Baum

Regelungs- kompetenz	B									L						K		
Finanzierung	B			L			K			B	L	K	B	L	K	B	L	K
Durchführungs- kompetenz	B	L	K	B	L	K	B	L	K	L	K	L	K	L	K	K	K	K
Veranlassungs- konnexität																		
Durchführungs- konnexität																		
Modell-Nummer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18

B = Bund, L = Länder, K = Kommunen; dunkel unterlegt = trifft zu.

Quelle: Schäfer, 2007

Modell 1 bietet den Vorteil, dass neben der Ausführungskonnexität auch die Veranlassungskonnexität gegeben wäre. Der Nachteil besteht darin, dass große, zentrale Verwaltungen oft durch Ineffizienzen gekennzeichnet sind und regionale Besonderheiten unzureichend berücksichtigt werden. Modell 5 hat gegenüber dem Modell 1 keine echten Vorteile. Die Veranlassungskonnexität ist nicht gegeben, sodass unweigerlich eine Diskussion über ausgleichende Finanzströme zwischen Bund und Ländern entstehen würde. Noch schwerer wiegt, dass die Länder über keine Kompetenzen für die Eingliederung Arbeitsuchender verfügen und diese erst aufbauen müssten. Auch das Modell 9 bietet keine Veranlassungskonnexität. Erschwerend gegenüber dem Modell 5 wiegt hier, dass Bund und Kommunen keine direkten Finanzbeziehungen unterhalten und somit immer auch die Länderebene beteiligt wäre. Gegebenenfalls gilt das auch für die Fachaufsicht der Landesbehörden über die Kommunen. Zudem bietet das Modell auch keine Effizienzgewinne durch den Wettbewerbsföderalismus. Geht man von der Prämisse ab, dass der Bund die Regelungskompetenz haben sollte, käme lediglich Modell 18 als Alternative in Frage. Wie im Modell 1 ist hier Veranlassungs- und Ausführungskonnexität gegeben und zusätzlich könnte der Wettbewerbsföderalismus Effizienzgewinne erzeugen. Allerdings bestünde die Gefahr einer Erosion des Niveaus von Grundsicherungsleistungen als Folge interregionaler Wanderungen in Regionen mit hohem Grundsicherungsniveau. Modell 12 bietet zwar auch Veranlassungs- und Ausführungskonnexität, hat aber keine Vorteile gegenüber einer reinen Bundeszuständigkeit oder rein kommunalen Lösung, da die Länder in allen drei Dimensionen weder über nennenswerte Kompetenzen noch über Ressourcen verfügen.

Abstrahiert man weiterhin von der Problematik gemischter Zuständigkeiten, macht die Systematisierung in Abbildung 1 klar, dass das gegenwärtige System der zugelassenen kommunalen Träger mit der fiskalischen Zuständigkeit des Bundes und der Durchführungskompetenz der Kommunen das Prinzip der Ausführungskonnexität verletzt. Um es zu wahren, müssten die kommunalen Träger auch die Finanzverantwortung

tragen, ohne eine am jeweiligen Finanzbedarf orientierte Kompensation vom Bund zu erhalten. Bei den gemeinsamen Einrichtungen ließe sich argumentieren, dass mit der Bundesagentur für Arbeit eine Vertreterin des Bundes als finanzierende Ebene die wesentliche Aufgabenwahrnehmung übernimmt und somit die Verletzung des Prinzips der Ausführungskonnexität nicht so gravierend ist wie im Modell der kommunalen Trägerschaft. Dem Konnexitätsprinzip wird mithin am ehesten Rechnung getragen, wenn der Bund – oder als dessen Agentin die Bundesagentur für Arbeit – im Modell der gemeinsamen Einrichtungen möglichst autonom Entscheidungen treffen kann.

Eine Verletzung des Prinzips der Ausführungskonnexität ist nicht allein eine Frage der Effizienz, d.h. des möglichst sparsamen Einsatzes von Mitteln. Sie kann auch die Effektivität, d.h. die Leistungserbringung der Jobcenter beeinträchtigen. So können Bemühungen zur besseren Leistungserbringung mittels Digitalisierung möglicherweise nicht zur Wirkung kommen, weil zum Beispiel IT-Systeme, aber auch die zugrundeliegenden Verwaltungsprozesse inkompatibel sind. In den folgenden Abschnitten werden vorhandene und neue Ansätze diskutiert, die Leistungserbringung der Jobcenter vergleichend zu messen.

3 Vorliegende Untersuchungen

Das methodische Design der nachfolgend diskutierten Studien setzt an der grundsätzlichen Frage der Evaluationsforschung an, der zufolge eine kontrafaktische Situation zu betrachten ist: Wie verhält sich ein und dieselbe Einheit (hier: Jobcenter oder Hilfebedürftiger) unter sonst gleichen Bedingungen bei verschiedenen Zuständen (hier: Modell der Trägerschaft). Dies kann nicht direkt beobachtet werden, weil etwa ein Jobcenter entweder nur eine gemeinsame Einrichtung oder nur ein kommunaler Träger sein kann. Auch wenn ein Jobcenter das Trägerschaftsmodell wechselt, hat man es mit abweichenden Bedingungen zu tun. Es wäre ja denkbar, dass in der Phase nach dem Wechsel die Arbeitsmarktentwicklung insgesamt viel günstiger verläuft als davor. Resultiert dies in mehr Integrationen in Arbeit, kann dies nicht als Effekt des Trägerschaftswechsels interpretiert werden. Die Evaluation untersucht mithin eine Situation, die es gar nicht geben kann. Sie will ein Jobcenter zu einem gegebenen Zeitpunkt betrachten, das einmal gemeinsame Einrichtung und ein anderes Mal ein zugelassener kommunaler Träger ist. Die deskriptive Betrachtung der jeweiligen Trägerschaften im Durchschnitt wäre nur dann aussagekräftig, wenn die Zuordnung vollkommen zufällig erfolgen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall, sodass die unterschiedlichen strukturellen Merkmale der Jobcenter berücksichtigt werden müssen. Dafür gibt es verschiedene statistische Verfahren.

3.1 Evaluation nach § 6c SGB II (in der Fassung bis 11.08.2010)

Mit der Reform der Grundsicherung im Jahr 2005 hat der Gesetzgeber eine vergleichende wissenschaftliche Evaluation der Regelungen zur Wahrnehmung der Aufgaben durch verschiedene Formen der Trägerschaft unter Beteiligung der Bundesländer festgeschrieben, die bis Ende 2008 erfolgen sollte (vgl. Abschnitt 2.1). Diese Evaluation wurde von verschiedenen Konsortien aus Forschungsinstituten erarbeitet und im Dezember 2008 dem Bundestag vorgelegt (Deutscher Bundestag, 2008). Beteiligt an der Untersuchung waren das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW) Tübingen, das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, das Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt am Main (ISR), das Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (infas) Bonn, das Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (IAJ) Oldenburg, das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Simma & Partner Consulting GmbH Bregenz, das Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) Universität Duisburg/Essen, TNS Emnid Bielefeld und das ifo Institut für Wirtschaftsforschung München. Die Forschungskonzeption und die

forschungsleitenden Fragen wurden in einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bundesländer, der Bundesagentur für Arbeit, der Sozialpartner sowie aus den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet. Aufgrund der gesetzlichen Anforderungen hatten die Bundesländer darüberhinausgehende Mitspracherechte bei der Abfassung des Endberichts. Die der Evaluation zugrundeliegenden Kriterien wurden breit gefasst. Neben der unmittelbaren Integration in Arbeit war dies die Herstellung von Erwerbsfähigkeit, Gleichstellungsfragen oder Aspekte der sozialen Teilhabe. Vor dem Hintergrund der eng abgegrenzten Fragestellung (vgl. Abschnitt 1) werden im Weiteren nur die Befunde in Bezug auf die Integration in Arbeit erörtert. Unberücksichtigt bleiben ferner Befunde aus der Governance- und Implementationsanalyse.

In einem ersten Ansatz wurde die Integration in Arbeit und weitere Erfolgsindikatoren auf einer Individual-ebene mit Hilfe eines Propensity Score-Matchings untersucht (Kasten). Dazu wurden ergänzend zu prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit eigens verschiedene umfangreiche Stichproben im Zeitraum 2007/2008 erhoben. Die Untersuchungsebene lag beim erwerbsfähigen hilfebedürftigen Individuum. Untersucht wurden im Kontext der Integration in Arbeit drei Erfolgsindikatoren zu verschiedenen Untersuchungszeitpunkten: der Abgang aus der Hilfebedürftigkeit, die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung sowie die Aufnahme einer nicht-bedarfsdeckenden Beschäftigung.

Die Betreuung durch einen kommunalen Träger wirkte hinsichtlich des Abgangs aus Hilfebedürftigkeit für alle Zeitpunkte signifikant negativ. Dieser Befund ergab sich für Männer und Frauen gleichermaßen und ist quantitativ substantiell. Die Abgangswahrscheinlichkeit aus Hilfebedürftigkeit war bei kommunalen Trägern je nach Zeitpunkt zwischen knapp 3 und über 4 Prozentpunkte oder – relativ betrachtet – rund 18 Prozent niedriger als bei den Arbeitsgemeinschaften. Hinsichtlich der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung zeigen sich ebenfalls signifikant negative Effekte zu allen Zeitpunkten für die gesamte Stichprobe, wobei die Effekte für Frauen nicht signifikant und für Männer teils schwach signifikant und in einem Zeitpunkt nicht signifikant sind. Der Effekt für die gesamte Stichprobe – Frauen und Männer – war nicht ganz so groß wie beim Abgang aus Hilfebedürftigkeit und schwankte je nach Zeitpunkt um 2 Prozentpunkte. Bei der Aufnahme einer nicht-bedarfsdeckenden Beschäftigung zeigen sich hingegen signifikant positive Effekte der kommunalen Trägerschaft. Die Betreuung durch die Kommune ergab hier eine um rund 2 Prozentpunkte höhere Aufnahmewahrscheinlichkeit (Deutscher Bundestag, 2008, 104 ff.).

Propensity Score-Matching

Beim Matching wird eine Gruppe, die einer Maßnahme unterzogen wurde („Treatment“), mit einer Vergleichsgruppe sogenannter statistischer Zwillinge hinsichtlich verschiedener Erfolgsindikatoren verglichen. Aus der Differenz der Erfolgsindikatoren beider Gruppen lässt sich der Maßnahmeneffekt ablesen. Die Annahme ist, dass sich eine Gruppe finden lässt, die sich hinsichtlich der Teilnahmewahrscheinlichkeit an der Maßnahme kaum unterscheidet und daher keiner allzu großen Auswahlverzerrung unterliegt (Caliendo/Kopeinig, 2008).

Der erste Schritt des Matching-Verfahrens besteht in der Schätzung der Wahrscheinlichkeit des Treatments. Zur Anwendung kommt häufig ein Logit- oder Probit-Modell, in das verschiedene unabhängige Variablen eingehen, die auch relevant für die zu untersuchenden Erfolgsindikatoren sein sollten. Auswahl und Spezifikation der Variablen können sich nach theoretischen Erwägungen richten, ihrer Signifikanz im Modell und der Fähigkeit des anschließenden Matching-Algorithmus, die durchschnittlichen Werte für die Treatment-Gruppe und die Kontrollgruppe auszubalancieren. Die durch das Modell geschätzten Wahrscheinlichkeiten bilden den jeweiligen „Propensity Score“ für jede Beobachtung.

Das Matching basiert auf der Idee, jeder Beobachtung der Treatment-Gruppe eine oder mehrere Beobachtungen der Kontrollgruppe zuzuweisen, die einen möglichst ähnlichen Propensity Score aufweisen. Dafür stehen verschiedene Algorithmen zur Verfügung. Im einfachsten Fall wird für jede Treatment-Beobachtung die Beobachtung in die Kontrollgruppe übernommen, die den geringsten Unterschied im Propensity Score aufweist („Nearest Neighbour“). Weitere Möglichkeiten bestehen in der zusätzlichen Definition eines maximalen Abstands des Propensity Score oder der Anwendung eines Kernel-Modells, in das nahezu alle Beobachtungen einfließen können.

In einem zweiten Ansatz wurden zusätzlich auf einer gesamtwirtschaftlichen Ebene die Übergänge in sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung mit Hilfe eines Kontrollfunktionsansatzes sowie einer Instrumentenvariablen-Schätzung untersucht, wobei zusätzlich eine geförderte Beschäftigung und das Überwinden der Hilfebedürftigkeit als abhängige sowie regionale Verflechtungen als unabhängige Variablen berücksichtigt wurden. Die Methodik setzt an der Grundidee an, dass sich die unbeobachtbare Heterogenität zwischen Arbeitsgemeinschaften und kommunalen Trägern mit einer Instrumentenvariablen abbilden lässt und damit das eigentliche Schätzmodell von dieser Heterogenität bereinigt wird. Die Untersuchungsebene lag hier bei den einzelnen Jobcentern.

Die Befunde zeigen, dass die kommunale Trägerschaft zu geringeren Übergängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung führt. Der Effekt von gut -12 Prozent ist allerdings nur beim Kontrollfunktionsansatz signifikant. Das gleiche Ergebnis zeigt sich hinsichtlich der Übergänge in bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und für eine Einschränkung des Untersuchungsbereichs auf unterbeschäftigte Hilfebedürftige – also solche Leistungsempfänger, die unmittelbar für die Integration in Arbeit zur Verfügung stehen. Eine positive Wirkung der kommunalen Trägerschaft ergibt sich hingegen bei den Übergängen von Unterbeschäftigten – dieser Personenkreis umfasst neben den registrierten Arbeitslosen weitere beschäftigungslose Personen wie Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder vorübergehend Arbeitsunfähige – in ungeforderte Beschäftigung.

Eine vollkommen eindeutige Antwort auf die Frage, welches Modell der Trägerschaft die überlegene Variante ist, konnte die Evaluationsstudie somit selbst dann nicht liefern, wenn auf den Aspekt der Integration in Arbeit fokussiert wird und Aspekte der sozialen Teilhabe und weitere Ziele außer Acht gelassen werden. Zwar ergeben sich in der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Betrachtung Hinweise darauf, dass die Arbeitsgemeinschaften besser in Arbeit integrieren; in einzelnen Gruppen oder Konstellationen ergeben sich aber auch insignifikante oder gar signifikant abweichende Befunde (Kupka/Ramos Lobato, 2012).

3.2 Studie von Boockmann et al.

Exemplarisch für die allgemeine Frage, ob die Verwaltung von Fürsorgeleistungen zentral oder dezentral organisiert sein sollte, haben Boockmann et al. (2015) aufbauend auf der § 6c-Evaluation die Effektivität der Jobcenter in Deutschland untersucht. Die Studie fokussiert abweichend vom umfassenden Zielsystem der gesetzlichen Evaluation auf den Übergang in Beschäftigung ohne ergänzende Transferleistungen als Maßstab für Effektivität. Mit Hilfe eines Matching-Ansatzes (vgl. Abschnitt 3.1) wurde ein eigens erstellter Datensatz ausgewertet. Zu einer zufälligen Auswahl von 51 kommunalen Trägern wurden 103 Arbeitsgemeinschaften identifiziert, die hinsichtlich der Arbeitsmarktbedingungen vor der Reform den späteren Optionskommunen möglichst ähnlich waren. In den 154 untersuchten Jobcentern wurden Interviews mit Mitarbeitern durchgeführt sowie regionale Daten und Individualdaten aus einer Befragung von Leistungsempfängern aus dem Jahr 2007 zugeordnet. Letztere wurden ergänzt durch Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit. Das heißt, die Beobachtungsebene bildete das Individuum.

Die Befunde für das Jahr 2007 zeigen, dass Arbeitsgemeinschaften Männer in allen Monaten auf dem 10-Prozent-Niveau signifikant häufiger in bedarfsdeckende Beschäftigung integrieren konnten als kommunale Träger. Die Differenz der Übergangsrate betrug je nach Monat 1 bis 3 Prozentpunkte, in relativer Hinsicht entspricht dies einem Unterschied von bis zu 24 Prozent (Boockmann et al., 2015, 27). Für Frauen zeigten sich ebenfalls negative Effekte, diese waren jedoch geringer und statistisch nicht signifikant. Unterschiede ergeben sich auch je nach Haushaltskontext: Besonders selten erfolgreich sind die kommunalen Träger bei der Eingliederung alleinstehender Männer. Hier betrug die Differenz der Übergangsrate bis zu 4,5 Prozentpunkte. Demgegenüber war die Differenz bei Männern in anderen Haushaltstypen sowie bei Frauen aller Haushaltstypen überwiegend statistisch nicht signifikant. Die Befunde sind robust gegenüber abweichenden methodischen Spezifikationen.

3.3 Studie von Mergele/Weber

Um der grundsätzlichen Herausforderung der Evaluationsforschung – die Betrachtung einer nicht existenten kontrafaktischen Situation – zu begegnen, nutzten Mergele/Weber (2020) den Wechsel der Trägerschaft in 41 Landkreisen und kreisfreien Städten vom Modell der Arbeitsgemeinschaft zum kommunalen Träger im Zuge der Entfristung und Ausweitung des Optionsmodells im Jahr 2012 (vgl. Abschnitt 2.1). Zur Anwendung kommt ein Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Die Grundidee der Methodik ist, die nachfolgende Entwicklung einer von einem Treatment (hier: der Wechsel des Trägerschaftsmodells) betroffenen Gruppe mit der Entwicklung einer nicht betroffenen Gruppe zu vergleichen. Die Gruppen müssen dabei nicht exakt vergleichbar sein. Es reicht aus, wenn sie im Zeitverlauf den gleichen Einflüssen außerhalb des Treatments unterliegen. Verbleibende zeitvariante Einflüsse wurden mit Kontrollvariablen herausgerechnet. Untersucht werden Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Arbeit als Erfolgsindikator sowie ergänzend Dauer und Einkommen der Beschäftigung als Indikator für deren Qualität. Als Datensatz dienten aggregierte und Individualdaten aus den Jahren 2007 bis 2016 beziehungsweise 2014.

Die Schätzungen auf Basis aggregierter Daten ergaben einen signifikant negativen Effekt der kommunalen Zuständigkeit auf die Integration in Arbeit in Höhe von 10 bis 12 Prozent innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren, je nach Spezifikation der Schätzgleichung. Differenziert nach der verstrichenen Zeit im Anschluss an die Reform zeigte sich ein großer unmittelbarer Effekt im direkt anschließenden Jahr in Höhe von rund 17 Prozent und geringere Effekte danach. Aber auch im fünften Jahr war der Effekt signifikant und betrug noch rund 10 Prozent. Der hohe Effekt im ersten Jahr kann durch die organisatorischen Herausforderungen der Umstellung zustande gekommen sein. Als Robustheitschecks haben die Autoren zudem ähnliche Schätzungen auf der Basis von Individualdaten durchgeführt, die aber zu keinen abweichenden Ergebnissen führen.

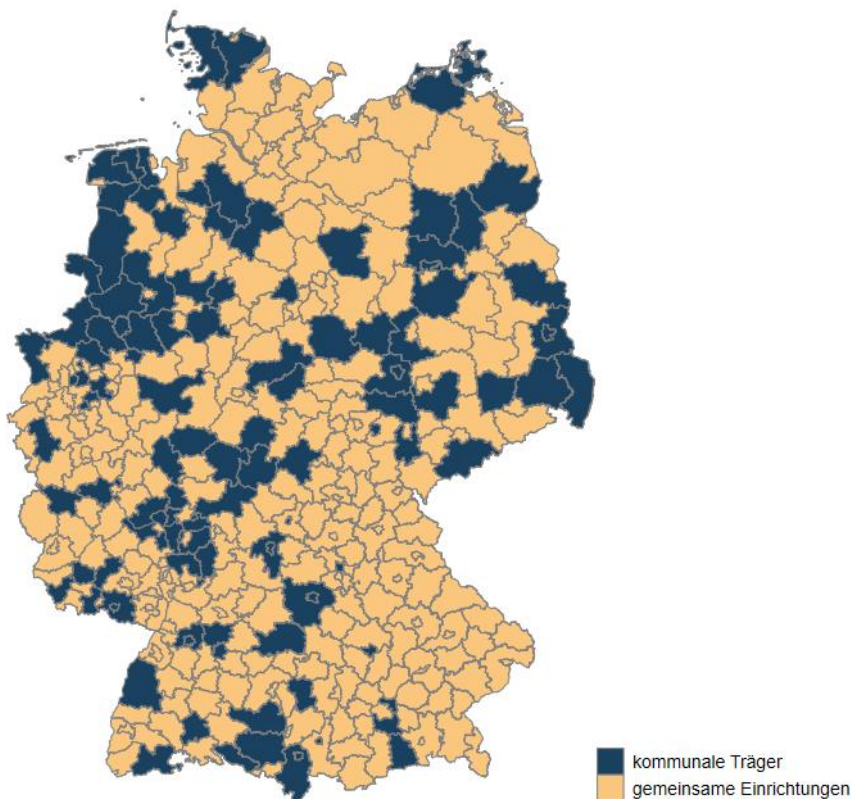
Des Weiteren wurde untersucht, ob die geringere Übergangsrate in kommunal betriebenen Jobcentern in einem Zusammenhang mit einer besseren Qualität der vermittelten Arbeit steht. Die These lautet, dass die kommunalen Träger zwar seltener in Jobs integrieren, dafür aber in bessere und nachhaltiger. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die kommunalen Träger weder häufiger in reguläre Vollzeitbeschäftigung integrieren noch die Beschäftigungsverhältnisse von längerer Dauer sind. In einigen Spezifikationen zeigt sich indes ein geringer, aber signifikanter Lohnvorteil. Bedeutsame Unterschiede zeigten sich beim arbeitsmarktpolitischen Ansatz: Kommunale Jobcenter nutzten unter sonst gleichen Bedingungen häufiger Beschäftigung schaffende Maßnahmen als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Dies kann Ausdruck der Verletzung des Prinzips der Ausführungskonnexität sein (vgl. Abschnitt 2.2). Weil Beschäftigung schaffende Maßnahmen wenig gut geeignet sind, den Übergang in Arbeit zu fördern (vgl. Pongratz/Wolff, 2023), hat dies nicht nur eine fiskalische Konsequenz, sondern kann auch ursächlich für die geringeren Übergangsraten in Arbeit sein.

4 Leistungsfähigkeit nach Trägerschaft der Jobcenter

Von 404 deutschen Jobcentern sind 104, also rund ein Viertel, in rein kommunaler Trägerschaft. Die ungleiche Verteilung der kommunalen Träger über die Bundesländer zeigt die Deutschland-Karte in Abbildung 2. Während die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen keine rein kommunal verwalteten Jobcenter führen, ist der Anteil der kommunal verwalteten Jobcenter an allen Jobcentern in den Bundesländern Bayern (10 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (12,5 Prozent), Schleswig-Holstein (13,3 Prozent), Rheinland-Pfalz (15,6 Prozent) und Thüringen (18,2 Prozent) unterdurchschnittlich. Ähnlich hoch wie im Bundesschnitt ist der Anteil nur in Baden-Württemberg mit rund einem Viertel der Jobcenter in kommunaler Trägerschaft. Überdurchschnittlich häufig sind die kommunalen Träger hingegen in Nordrhein-Westfalen (34,0 Prozent), Niedersachsen (35,6 Prozent), Sachsen (38,5 Prozent), Brandenburg (38,9 Prozent), Sachsen-Anhalt (42,9 Prozent), Saarland (50,0 Prozent) und Hessen (61,5 Prozent).

In der Karte sind zudem einige Regionalcluster aus kommunalen Trägern deutlich. So konzentrieren sie sich in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen an einem westlichen Teil der Bundeslandgrenze sowie an der niedersächsischen Nordseeküste und zwischen Bremen und Hamburg. In Sachsen-Anhalt ist eine West-Ost-Süd-Kette vom Harz über Anhalt-Bitterfeld mit Ausdehnung bis in den Burgenlandkreis erkennbar. In Brandenburg ist ein Cluster aus kommunalen Trägern im Uhrzeigersinn südwestlich bis nordöstlich um Berlin herum erkennbar. Ein weiteres Brandenburger Cluster beginnt im Südosten und grenzt direkt an drei sächsische kommunale Träger. Im Saarland ist die Anzahl der Jobcenter in kommunaler Trägerschaft gleichauf mit den gemeinsamen Einrichtungen. In Hessen dominieren die kommunalen Träger die räumliche Verteilung.

Abbildung 2: Regionale Verteilung der Trägerschaft von Jobcentern



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Institut der deutschen Wirtschaft

4.1 Jobcenter-Kennzahlen und BA-Statistik für Kreise verbunden

Parallel zur Hartz-Gesetzgebung wurde im Gesetz vom 24. Dezember 2003 der § 48a SGB II „Vergleich der Leistungsfähigkeit“ eingeführt. Darin ist geregelt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit der örtlichen Aufgabenwahrung der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende Kennzahlenvergleiche erstellt und die Ergebnisse vierteljährlich veröffentlicht. Basierend auf dem [SGB II-Kennzahlentool nach § 48a SGB II](#) werden im Folgenden unterschiedliche Jobcenter-Kennzahlen für die jüngsten fünf Jahre (2020 bis 2024) untersucht. Dazu gehört etwa die kumulative Anzahl der Arbeitsmarktintegrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb eines Jahres, die durchschnittliche Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden eines Jahres und die Anzahl der Langzeitleistungsbeziehenden. Diese Jobcenterkennzahlen wurden für die folgende Analyse mit Sonderauswertungen aus der Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit verbunden. Vorab müssen die Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit allerdings von der Kreisebene auf die Jobcenterebene gebracht werden. Denn von der Bundesagentur für Arbeit liegen in der regionalen Gliederung die Arbeitslosenbestände, Bezugsgrößen für die Berechnung der Arbeitslosenquoten, kumulativer BA-Stellenzugang und so weiter auf Kreisebene beziehungsweise auf Arbeitsagenturebene vor. Die Agenturebene ist der Jobcenterebene jedoch übergeordnet, was schon daran erkennbar ist, dass es 404 Jobcenter, aber nur 150 Arbeitsagenturen gibt.

Da Kreise und Jobcenter nicht in jedem Fall trennscharf abgegrenzt sind, sind verschiedene Anpassungen für die Verbindung von Jobcenter- und Kreisebene erforderlich. Um beispielsweise eine Arbeitslosenquote für das Jobcenter Vorderpfalz-Ludwigshafen zu berechnen, welches aus drei kreisfreien Städten und einem Landkreis besteht, musste zunächst der Arbeitslosenbestand für alle vier Kreise aufsummiert und anschließend durch die Summe der vier Bezugsgrößen dividiert werden. Darüber hinaus mussten zum Beispiel die zwölf Jobcenter der zwölf Berliner Bezirke zu einem Jobcenter-Aggregat zusammengefasst werden, weil Berlin als Stadtstaat keine tief gegliederten Kreise hat. Auch die zwei Jobcenter der Mecklenburger Seenplatte (Nord und Süd) wurden zu einer Beobachtung aggregiert. Insgesamt wurden damit 104 kommunale Träger und 288 Regionen in gemeinsamen Einrichtungen betrachtet.

Um die Leistungsfähigkeit der Jobcenter in Bezug auf die Arbeitsmarktintegrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse beurteilen zu können, wurde die folgende Definition für die

$$\text{IW-Integrationsquote} = \frac{\sum \text{Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung}}{\text{Ø beschäftigungslose Leistungsbeziehende}}$$

entwickelt. Die beschäftigungslosen Leistungsbeziehenden ergeben sich aus den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden abzüglich der bereits erwerbstätigen Leistungsbeziehenden. Die IW-Definition der Integrationsquote weicht insofern von der allgemeinen Definition der Integrationsquote (K2) im Kennzahlentool nach § 48a SGB II ab, weil aus dem Nenner alle erwerbstätigen Leistungsempfänger herausgerechnet wurden, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder einer selbstständigen Tätigkeit nachgingen.

Für die Berechnung der IW-Integrationsquote wurden Kreis- und Jobcenterdaten miteinander kombiniert. Denn die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Selbstständigen im Grundsicherungsbezug entstammt einer Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit (2025) auf Kreisebene. Die Summe der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wie auch die durchschnittliche Anzahl der

erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stammt aus den Kennzahlen nach § 48a SGB II. Der Abzug dieser erwerbstätigen Leistungsbeziehenden im Nenner ist sachdienlich, weil diese Erwerbstätigen bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind. Damit ist die IW-Integrationsquote tendenziell höher oder gleichauf mit der Integrationsquote im Kennzahlentool nach § 48 a SGB II.

4.2 Gemeinsame Einrichtungen integrieren häufiger als kommunale Träger

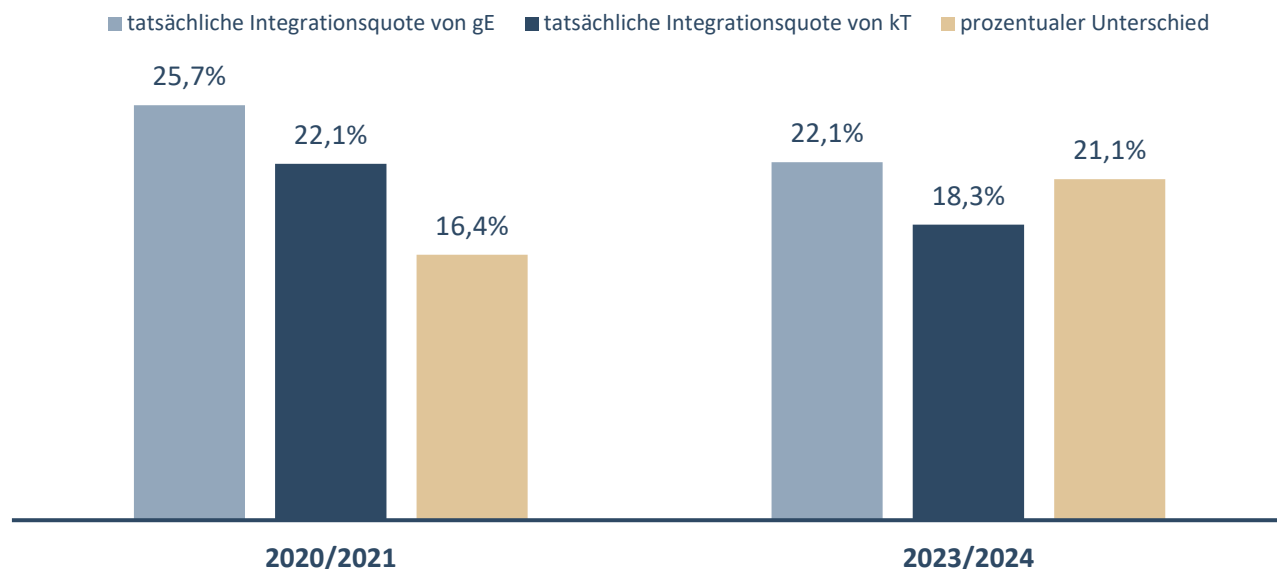
Abbildung 3 vergleicht die solchermaßen berechnete tatsächliche IW-Integrationsquote von gemeinsamen Einrichtungen mit der von kommunalen Trägern. Demnach integrieren die gemeinsamen Einrichtungen im Durchschnitt der beiden Jahre 2020 und 2021 gut 16 Prozent mehr Leistungsbeziehende als die kommunalen Träger. Der prozentuale Unterschied berechnet sich dabei als Differenz aus den tatsächlichen Integrationsquoten beider Trägerformen relativ zur tatsächlichen Integrationsquote der kommunalen Träger ($\frac{25,7\% - 22,1\%}{22,1\%}$). In den Jahren 2023 und 2024 vergrößert sich der prozentuale Vorsprung der gemeinsamen Einrichtungen auf gut 21 Prozent.

Die Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Integrationsquoten der Jobcenter-Trägertypen basieren hier auf Differenzen der tatsächlichen Integrationsquoten, was die Aussagekraft limitiert. Denn in regional differenzierten Arbeitsmärkten kann es unterschiedlich schwer oder leicht fallen, erwerbsfähige Leistungsberechtigte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen. Das Jahr 2022 ist für die Abbildung nicht berücksichtigt, weil sich die Arbeitsmarktbedingungen in verschiedenen Dimensionen zwischen 2021 und 2023 für erwerbsfähige Leistungsberechtigte verändert haben.

Zum einen führte die Integration der ukrainischen Geflüchteten in die Grundsicherung für Arbeitsuchende ab Mai 2022 zu einem deutlichen Anstieg der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und anfangs niedrigeren Integrationsquoten. Zum anderen führte die Bürgergeld-Reform mit Inkrafttreten zum Jahresbeginn 2023 zu neuen Vorgaben für die Jobcenter-Vermittlung. Und schließlich trübte sich die Arbeitsmarktlage aufgrund der stagnierenden Wirtschaft zwischen 2023 bis 2025 ein, was die Vermittlungschancen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende verschlechterte.

Abbildung 3: Tatsächliche Integrationsquote von Jobcentern mit dem Jobcenter-Trägertyp gemeinsame Einrichtung (gE) und kommunaler Träger (kT)

Integrationsquoten von Jobcenter-Typen sowie prozentualer Unterschied zwischen den Jobcenter-Typen

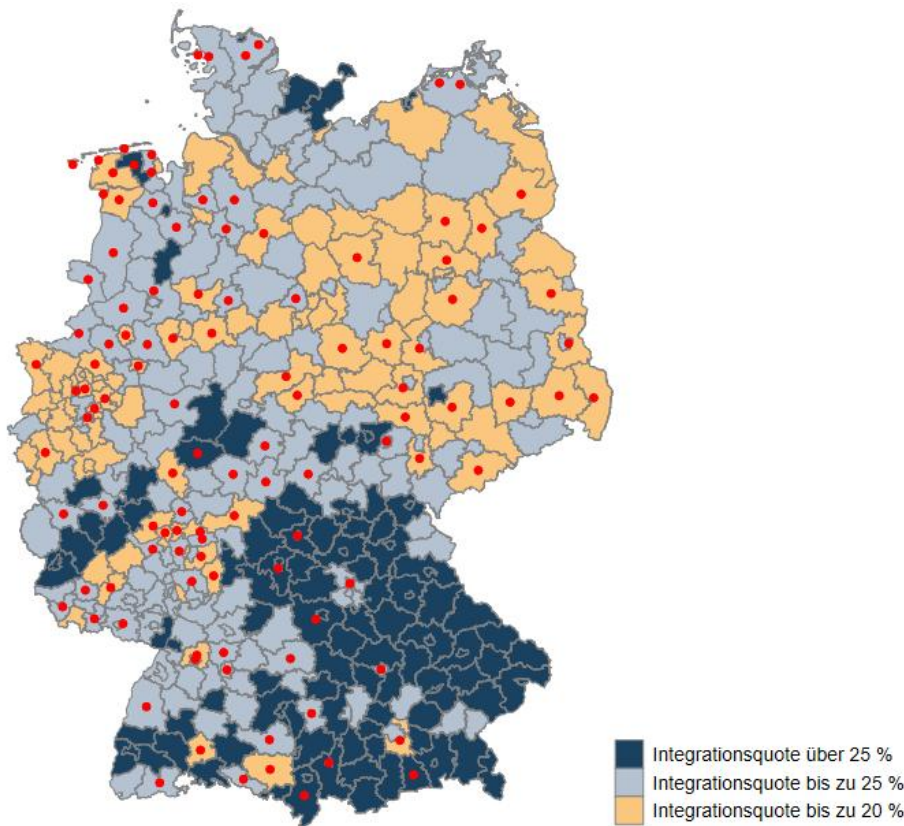


Quellen: Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit, 2025; Kennzahlen nach § 48a SGB II (<https://www.sgb2.info/>); Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4 zeigt ein deutliches Süd-Nord-Gefälle bei den Integrationsquoten der Jobcenter. In Bayern, Baden-Württemberg und Teilen von Rheinland-Pfalz sowie von Hessen ist die Integrationsquote überdurchschnittlich – erkennbar an den dunkelblauen Flächen. In weiten Teilen der neuen Bundesländer sowie in Teilen Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens hingegen ist die Integrationsquote unterdurchschnittlich – erkennbar an der Orangefärbung).

In Abbildung 4 sind die Kreise mit Jobcentern in kommunaler Trägerschaft mit einem roten Punkt (•) markiert. Bei ihnen handelt es sich anscheinend häufig um Kreise mit einer unterdurchschnittlichen Integrationsquote. Es besteht demnach ein negativer Zusammenhang zwischen der Verteilung der roten Punkte und der Verteilung der Integrationsquoten. Dies reflektiert den deskriptiven Befund, dass Regionen mit Jobcentern in kommunaler Trägerschaft niedrigere Integrationsquoten aufweisen als Regionen mit Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung. Bei der Interpretation dieses empirischen Zusammenhangs ist allerdings zu beachten, dass die Arbeit der Jobcenter stark von ihrem regionalen Umfeld und der Situation auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt bestimmt ist – zum Beispiel unterscheiden sich die Zahlen der jährlich neu ausgeschriebenen Stellen oder die Arbeitslosenquote je nach Region.

Abbildung 4: Regionale Verteilung der tatsächlichen Integrationsquoten von deutschen Jobcentern im Durchschnitt der Jahre 2020, 2021, 2023 und 2024



Hinweise: Landkreise und kreisfreie Städte mit • sind als rein kommunaler Träger (oder Teil eines kommunalen Trägers) organisiert. Die Integrationsquote ist hier definiert als das Verhältnis aus der Summe der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2024 relativ zu der durchschnittlichen monatlichen Anzahl erwerbsfähiger Leistungsbeziehender abzüglich der sozialversicherungspflichtigen und selbstständigen Leistungsbeziehenden.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Kennzahlen nach § 48a SGB II (<https://www.sgb2.info/>); Institut der deutschen Wirtschaft

4.3 Unterschiedliche regionale Arbeitsmärkte berücksichtigt

Die Leistungsfähigkeit der Jobcenter nach Trägerschaft wird im Folgenden unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Arbeitsmärkte analysiert. Im Jahr 2013 hat eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie der Bundesagentur für Arbeit unter Beteiligung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) eigens für den Leistungsvergleich der Jobcenter die „SGB II-Vergleichstypen“ entwickelt. Dabei werden die 404 Jobcenter in 15 verschiedene Typen von SGB II-Gebieten nach möglichst ähnlichen strukturellen Rahmenbedingungen wie der Arbeitsmarktsituation, der Wirtschaftsstruktur und der Demografie eingeteilt.

Die SGB II-Vergleichstypen dienen unter anderem in der folgenden multivariaten Analyse als Kontrollvariablen. Darüber hinaus scheint es zweckmäßig, Jobcenter-spezifische Arbeitsmarktindikatoren wie die jeweilige Arbeitslosenquote oder die Langzeitbeziehendenquote zu berücksichtigen. Für die Berechnung dieser weiteren Jobcenter-spezifischen Arbeitsmarktindikatoren wurden Informationen aus den Kennzahlen nach § 48a SGB II und aus Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit – die von der Kreis- auf die Jobcenter-ebene aggregiert wurden – verwendet (vgl. Abschnitt 4.1).

Im Folgenden finden sich die Definitionen und Datenquellen der Jobcenter-spezifischen Kontrollvariablen:

- **Arbeitslosenquote:** ist definiert als regionalspezifischer Arbeitslosenbestand relativ zur regionalspezifischen Bezugsgröße für die Arbeitslosenquote, basierend auf Kreisdaten der Bundesagentur für Arbeit.
- **Langzeitbeziehendenquote:** bezeichnet das Verhältnis aus Langzeitleistungsbeziehenden gegenüber allen erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden, basierend auf den Kennzahlen nach § 48a SGB II.
- **Stellenzugangsrate:** bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldete Stellenausschreibungen am Arbeitsort der Jobcenter-Region in Relation zum durchschnittlichen Beschäftigungsbestand der gleichen Periode, basierend auf Kreisdaten der Bundesagentur für Arbeit.
- **Beendigungsrate:** regionalspezifische Anzahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse relativ zum durchschnittlichen Beschäftigungsbestand der gleichen Periode und Region, basierend auf Kreisdaten der Bundesagentur für Arbeit.
- **Begonnenenrate:** regionalspezifische Anzahl der begonnenen Beschäftigungsverhältnisse relativ zum durchschnittlichen Beschäftigungsbestand der gleichen Periode und Region, basierend auf Kreisdaten der Bundesagentur für Arbeit.
- **Zugangsrisiko:** beschreibt die Wahrscheinlichkeit eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort einer Region in Arbeitslosigkeit am Wohnort der gleichen Region zu wechseln. Sie ist definiert als Relation der kumulierten Neuzugänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit und dem durchschnittlichen Beschäftigungsbestand der gleichen Periode, basierend auf Kreisdaten der Bundesagentur für Arbeit.
- **Abgangschance:** beschreibt die Wahrscheinlichkeit einer arbeitslosen Person in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu wechseln – Relation von kumulierten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit und dem durchschnittlichen Arbeitslosenbestand der gleichen Periode, basierend auf Kreisdaten der Bundesagentur für Arbeit.

Inklusive der zwölf zusammengefassten Berliner Jobcenter und der zwei kombinierten Jobcenter in der Mecklenburger Seenplatte liegen für alle deutschen Jobcenter Beobachtungen für die beschriebenen Variablen und den gewählten Beobachtungszeitraum vor. Die Integrationsquoten wurden unter Verwendung der Kontrollvariablen in acht verschiedenen Modellen ökonometrisch mit einer Random-Effects-Panelregression geschätzt. Tabelle 1 fasst den empirischen Zusammenhang zwischen der Integrationsquote von Jobcentern und dessen Trägerschaft zusammen (erkennbar in den Spalten Modell 1 bis 8).

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Integrationsquote und Träger-Typen mit diversen Kontrollen

Integrationsquote als abhängige Variable von den aufgelisteten Kontrollvariablen	Modellnummer (berücksichtigte Jahre)							
	1 (2020- 2024)	2 (2020- 2024)	3 (2020- 2024)	4 (2020- 2024)	5 (~2022)	6 (<2022)	7 (>2022)	8 (~2022)
Kommunale Träger	-0,039***	-0,028***	-0,035***	-0,024***	-0,022***	-0,013***	-0,025***	-0,022***
Berichtsjahre 2023/2024								-0,029***
zkt # Berichtsjahre 2023/2024								0,002
SGB II-Typ (2014) Ia								
Ib		-0,028***		-0,042***	-0,042***	-0,017***	-0,036***	-0,035***
Ic		-0,032***		-0,035***	-0,034***	-0,020***	-0,029***	-0,030***
Id		-0,059***		-0,046***	-0,047***	-0,013*	-0,045***	-0,039***
Ie		-0,041***		-0,044***	-0,045***	-0,010	-0,031***	-0,034***
IIa		-0,072***		-0,060***	-0,062***	-0,018**	-0,053***	-0,049***
IIb		-0,029***		0,006	0,007	0,025*	0,009	0,011*
IIc		-0,080***		-0,081***	-0,085***	-0,026***	-0,069***	-0,067***
IId		-0,091***		-0,068***	-0,069***	-0,021***	-0,055***	-0,053***
IIe		-0,091***		-0,038***	-0,038***	-0,006	-0,029***	-0,027***
IIIa		-0,090***		-0,082***	-0,087***	-0,018**	-0,068***	-0,065***
IIIb		-0,092***		-0,028***	-0,029***	0,017*	-0,023**	-0,017**
IIIC		-0,118***		-0,041***	-0,046***	0,004	-0,039***	-0,030***
IIId		-0,105***		-0,079***	-0,086***	-0,006	-0,067***	-0,061***
IIIe		-0,062***		-0,027***	-0,031***	0,030***	-0,019**	-0,015**
Arbeitslosenquote			-1,171***	-1,400***	-1,384***	-0,606***	-1,072***	-1,092***
Langzeitbeziehendenquote			-0,069***	0,025*	0,016*	-0,574***	0,003	-0,128***
Stellenzugangsrate			0,548***	0,526***	0,074***	0,700***	0,065	0,390***
Beendigungsrate			-0,307***	-0,061	0,096	-0,283**	0,148	0,039
Begonnenenrate			0,352***	0,024	0,089	0,228**	-0,191*	-0,042
Zugangsrisiko			-1,708***	-2,050***	0,163***	-1,906***	-1,381***	-2,005***
Abgangschance			2,214***	3,400***	0,215***	2,616***	2,760***	3,232***
Konstante	0,242***	0,306***	0,298***	0,285***	0,012***	0,620***	0,276***	0,365***

Hinweise: Signifikanzniveau mit einem P-Wert von < 0,01***; < 0,05** und < 0,1*. Lineare Random-Effects-Schätzung mit den aufgeführten Kontrollen.

Quellen: Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit, 2025; Kennzahlen nach § 48a SGB II (<https://www.sgb2.info/>); Institut der deutschen Wirtschaft

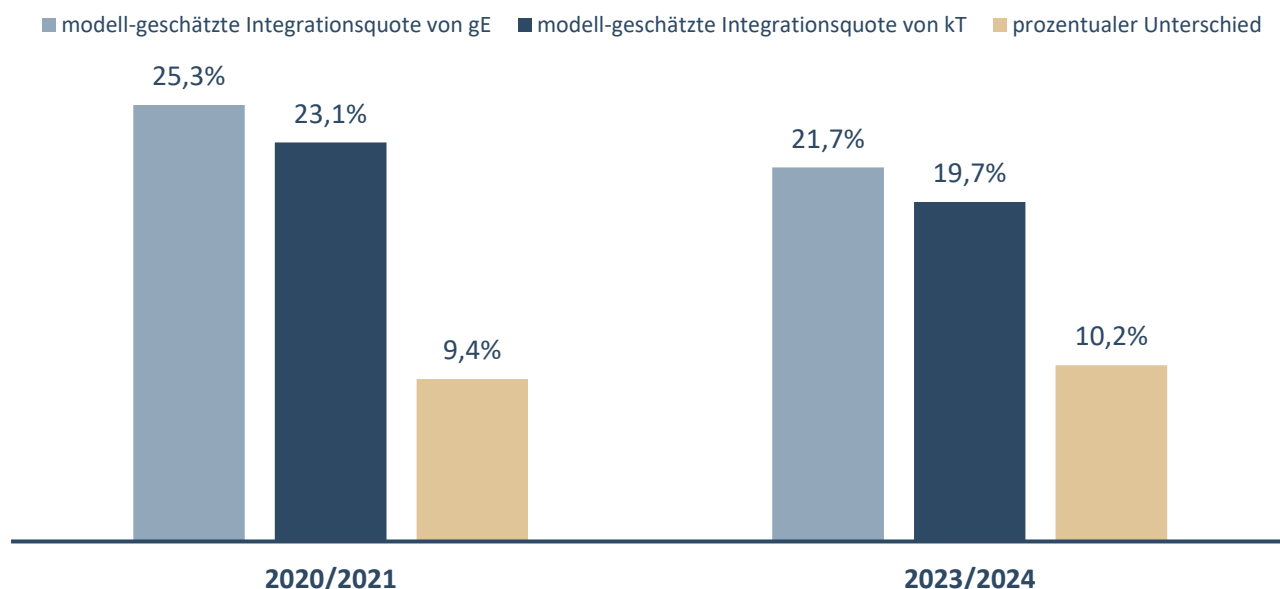
Modell 1 zeigt die statistisch signifikant negative Korrelation in Höhe von -3,9 Prozentpunkten zwischen der Integrationsquote und dem Trägertyp des Jobcenters in rein kommunaler Verwaltung. Dies bedeutet, dass die Integrationsquote im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2024 in den gemeinsamen Einrichtungen knapp 4 Prozentpunkte höher lag als in den kommunalen Trägern. Sobald die SGB II-Vergleichstypen (siehe Modell 2) als erklärende Variablen berücksichtigt werden, nimmt der empirische Zusammenhang auf statistisch signifikante -2,8 Prozentpunkte ab. Das deutet an, dass die SGB II-Vergleichstypen zwar einen wichtigen Teil der Integrationsunterschiede zwischen gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Trägern erklären,

jedoch nicht vollständig. Werden die Jobcenter-spezifischen Arbeitsmarktindikatoren ohne die SGB II-Vergleichstypen als erklärende Variablen genutzt (Modell 3) ergibt sich ein Integrationsvorteil der gemeinsamen Einrichtungen von -3,5 Prozentpunkten. Unter der Berücksichtigung sowohl der weiteren Jobcenter-spezifischen Arbeitsmarktindikatoren als auch der SGB II-Vergleichstypen (Modell 4) reduziert sich der Integrationsunterschied auf signifikante -2,4 Prozentpunkte. Der Vergleich der Modelle 2 und 4 offenbart, dass die Berücksichtigung der Jobcenter-spezifischen Arbeitsmarktindikatoren neben den SGB II-Vergleichstypen den Integrationsunterschied zwischen gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Trägern um 0,04 Prozentpunkte verkleinert.

Die Modelle 5 bis 8 nutzen alle zur Verfügung stehenden Kontrollvariablen, aber jeweils eine Auswahl von Jahren zwischen 2020 und 2024. Ohne das Strukturbruchjahr 2022 (Modell 5) reduziert sich der empirische Zusammenhang auf signifikante -2,2 Prozentpunkte. In den Jahren 2020 und 2021 ist der Zusammenhang mit -1,3 Prozentpunkten (Modell 6) etwas schwächer ausgeprägt als in den Jahren 2023 und 2024 (Modell 7: -2,5 Prozentpunkte). Schließlich ist im umfassendsten Modell 8 zusätzlich eine Interaktion zwischen Jobcentern in kommunaler Trägerschaft und den späteren Berichtsjahren 2023 und 2024 enthalten. Auch in Modell 8 integrieren die kommunalen Träger mit -2,2 Prozentpunkten signifikant seltener in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als gemeinsame Einrichtungen. Gleichzeitig wird deutlich, dass alle Jobcenter – egal in welcher Trägerschaft – in den Berichtsjahren 2023 und 2024 mit -2,9 Prozentpunkten deutlich weniger Leistungsberechtigte in Arbeit gebracht haben als in den Jahren 2020 und 2021.

Abbildung 5: Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE) integrieren häufiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als kommunale Träger (kT)

Integrationsquoten von Jobcenter-Typen sowie prozentualer Unterschied zwischen den Jobcenter-Typen



Hinweis: Lineare Random-Effects-Schätzung, Kontrollen: SGB-II-Typ, Arbeitslosenquote, Langzeitbeziehendenquote, kumulative Stellenzugangsrate, Beendigungsrate, Begonnenenrate, Zugangsrisiko, Abgangschance sowie Interaktion zwischen Jobcenter-Trägertyp mit den Zeiträumen 2020/2021 bzw. 2023/2024.

Quellen: Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit, 2025; Kennzahlen nach § 48a SGB II (<https://www.sgb2.info/>); Institut der deutschen Wirtschaft

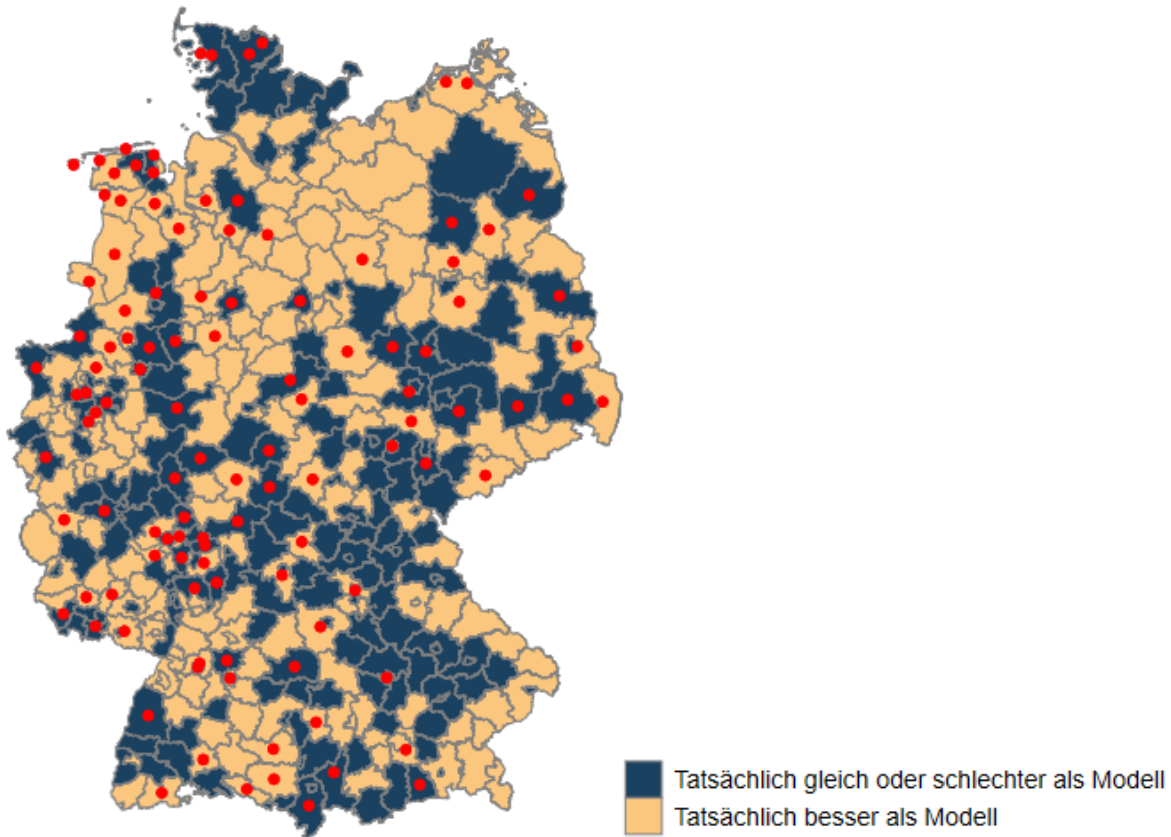
Abbildung 5 stellt die modell-geschätzten Integrationsquoten aus Modell 8 dar. In den Jahren 2020 und 2021 integrierten die gemeinsamen Einrichtungen durchschnittlich 25,3 Prozent der beschäftigungslosen Leistungsbeziehenden in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, während es in kommunalen Trägern bei vergleichbaren Arbeitsmarktsituationen 23,1 Prozent waren. In den Jahren 2023 und 2024 sanken beide durchschnittlichen Integrationsquoten, sodass in gemeinsamen Einrichtungen (kommunalen Trägern) die Integrationsquote auf 21,7 Prozent (19,7 Prozent) sank. Der Unterschied zwischen den Jobcenter-Typen in Höhe von rund 2 Prozentpunkten bleibt über beide Perioden bestehen und ist statistisch signifikant.

Abschließend kann für einzelne Jobcenter die durchschnittliche tatsächliche Integrationsquote aus den Jahren 2020, 2021, 2023 und 2024 mit der durchschnittlichen modell-geschätzten Integrationsquote der gleichen Jahre einer Jobcenter-Region verglichen werden. Wenn die Differenz aus tatsächlicher und modell-geschätzter Integrationsquote größer null ist, hat das jeweilige Jobcenter mehr Leistungsberechtigte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gebracht als die Jobcenter-spezifischen Arbeitsmarktindikatoren und die SGB II-Vergleichstypen haben erwarten lassen. Wenn die tatsächliche Integrationsquote gleich oder kleiner als die modell-geschätzte Integrationsquote ist, hat das jeweilige Jobcenter weniger Leistungsberechtigte in Arbeit gebracht, als das Modell hat erwarten lassen.

Abbildung 6 stellt die regionale Verteilung der Abweichungen zwischen tatsächlicher und modell-geschätzter Integrationsquote dar. Über alle Jobcenter-Beobachtungen aufsummiert sind die Abweichungen per Definition nahe null. So fällt in etwa die Hälfte der kommunalen Träger mit positiven und die andere Hälfte mit negativen Abweichungen auf. Die Analyse erlaubt es, einzelne Jobcenter herauszugreifen, um in einem deutschlandweiten Vergleich die jeweilige Integrationsleistung unter Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktsituation einzuordnen. Für Vergleiche innerhalb eines Bundeslandes oder zwischen Bundesländern sind die Ergebnisse jedoch ungeeignet.

Zusammenfassend ergibt sich aus den unterschiedlichen Spezifikationen ein robuster Befund. Der Integrationsvorsprung der gemeinsamen Einrichtungen bleibt signifikant positiv, wenn entweder SGB II-Vergleichstypen oder die Arbeitsmarktindikatoren oder beide zusammen als Kontrollen verwendet werden. Die bessere Integrationsleistung der gemeinsamen Einrichtungen zeigt sich sowohl vor als auch nach dem Jahr 2022, das aufgrund des Zustroms der Ukrainer in die Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Bürgergeldreform sowie dem Beginn der Wirtschaftsstagnation einen Strukturbruch markierte.

Abbildung 6: Regionale Verteilung der Abweichung zwischen den modell-geschätzten und den tatsächlichen Integrationsquoten der Jobcenter im Durchschnitt der Jahre 2020, 2021, 2023 und 2024



Hinweise: Landkreise und kreisfreie Städte mit • sind organisiert als (Teil eines) rein kommunal verwalteten Jobcenters. Die Integrationsquote ist hier definiert als das Verhältnis aus der Summe der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Jahr 2024 relativ zu der durchschnittlichen monatlichen Anzahl erwerbsfähiger Leistungsbeziehender abzüglich der sozialversicherungspflichtigen und selbstständigen Leistungsbeziehenden.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Kennzahlen nach § 48a SGB II (<https://www.sgb2.info/>); Institut der deutschen Wirtschaft

5 Fazit

Das System der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland ist im Rahmen verschiedener Reformen historisch gewachsen und reflektiert viele politische Entscheidungen, die im Lichte der seinerzeit vorliegenden Rahmenbedingungen getroffen wurden. Die Wahrung des Konnexitätsprinzips hatte dabei offenkundig keine Priorität. Weil in allen drei Dimensionen Regelungskompetenz, Finanzierung und Durchführungskompetenz jeweils gemischte Zuständigkeiten existieren, bietet das bestehende System keinen Ansatzpunkt für die Veranlassungs- und Ausführungskonnexität – wobei die letztere entscheidend dafür ist, dass die sozialen Leistungen effektiv und effizient erbracht werden. In den Jobcentern mit kommunaler Trägerschaft ist die Verletzung der Ausführungskonnexität noch einmal akzentuiert. Denn hier fallen – abstrahiert man vom Problem der gemischten Zuständigkeiten – Finanzierung (Bund) und Durchführung (Kommunen) in zwei verschiedene föderale Ebenen, während im Modell der gemeinsamen Einrichtungen die Bundesagentur für Arbeit als Agent des Bundes immerhin wesentliche Parameter der Leistungserbringung bestimmt.

Dass dies keine rein theoriegetriebene Diskussion ist, zeigen die wenigen vorliegenden Befunde der Evaluationsforschung. In der Tendenz deuten die vorliegenden Ergebnisse – mit verschiedenen Datensätzen und verschiedenen methodischen Ansätzen – darauf hin, dass die gemeinsamen Einrichtungen Vorteile bei der Integration von Hilfeempfängern in Arbeit haben. Aufschlussreich ist in dieser Hinsicht insbesondere der Befund von Mergele/Weber (2020), demzufolge dies in einem Zusammenhang mit der überproportionalen Nutzung Beschäftigung schaffender Maßnahmen durch kommunale Träger stehen könnte. Diese Maßnahmen helfen kaum bei der Integration in Arbeit, bieten für die Kommunen aber Dienstleistungen, die aus dem Budget des Bundes finanziert werden. Dies kann unmittelbare Folge der Verletzung des Prinzips der Ausführungskonnexität sein.

Die Ergebnisse der Untersuchung sind auch im Kontext der Empfehlungen der Kommission zur Sozialstaatsreform relevant. Im Abschlussbericht ist die Empfehlung enthalten, die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, die Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII, Kinderzuschlag und Wohngeld in ein einheitliches Sozialleistungssystem zu überführen, wobei als möglicher Behördenstrang für Erwerbsfähige die Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen bzw. zugelassene kommunale Träger) genannt sind. Zwar können gemischte Zuständigkeiten grundsätzlich durch die Zusammenlegung von Leistungen reduziert werden. Das kann im Idealfall die Effizienz und auch die Effektivität der Hilfeleistungen steigern. Wichtig ist dabei, dass bei der Umsetzung die Ausführungskonnexität gewährleistet wird, einheitliche und verbindliche digitale Lösungen entstehen und Menschen möglichst effizient in Arbeit vermittelt werden. Bei der Umsetzung der Reformvorschläge sollte das berücksichtigt werden.

Die hier vorgelegten empirischen Analysen mit aktuellen Daten zeigen konsistent und über eine Vielzahl von Modellspezifikationen hinweg, dass gemeinsame Einrichtungen im untersuchten Zeitraum 2020 bis 2024 eine signifikant höhere Integrationsleistung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erzielen als kommunale Träger. Dieser Befund erweist sich als robust gegenüber unterschiedlichen Schätzungen, die sowohl strukturelle Rahmenbedingungen der SGB II-Vergleichstypen als auch Jobcenter-spezifische Arbeitsmarkindikatoren berücksichtigen.

Die Berücksichtigung der SGB II-Vergleichstypen sowie zusätzlicher arbeitsmarktrelevanter Variablen reduziert zwar den modellgeschätzten Integrationsunterschied zwischen den Trägerformen, erklärt diesen jedoch nicht vollständig. In der umfassendsten Spezifikation verbleibt ein signifikanter Integrationsvorteil der

gemeinsamen Einrichtungen im Bereich von rund 2,2 Prozentpunkten. Damit bestätigt sich, dass Unterschiede in der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation zwar eine relevante Rolle für die Integrationsleistung spielen, die Trägerschaft jedoch über diese strukturellen Einflüsse hinaus einen eigenständigen Zusammenhang mit der Integrationsleistung aufweisen könnte.

Zeitlich differenziert wird deutlich, dass die Integrationsquoten insgesamt ab dem Jahr 2023 deutlich zurückgehen. Der Rückgang betrifft sowohl gemeinsame Einrichtungen als auch kommunale Träger in etwa gleichem Umfang und reflektiert somit übergreifende Entwicklungen wie die wirtschaftliche Stagnation, die Umsetzung der Bürgergeldreform sowie den starken Zuzug Geflüchteter aus der Ukraine. Gleichwohl bleibt der relative Integrationsvorsprung der gemeinsamen Einrichtungen auch in dieser Phase bestehen.

Künftige Forschung sollte vertiefend untersuchen, welche organisatorischen, administrativen und vermittlungsbezogenen Faktoren in Jobcentern zu besonders hohen Integrationsquoten beitragen. Während die vorliegenden Befunde darauf hindeuten, dass kommunale Träger im Durchschnitt hinter den gemeinsamen Einrichtungen zurückbleiben, bleiben die zugrunde liegenden Mechanismen bislang weitgehend ungeklärt. Darüber hinaus sollte zukünftige Forschung prüfen, inwieweit Unterschiede in der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung der Jobcenter zur beobachteten Heterogenität der Integrationsleistungen beitragen. Geklärt werden sollte, ob arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie die Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II (früher „Ein-Euro-Jobs“) von kommunalen Trägern häufiger eingesetzt werden und ob dies zu weniger Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt führen könnte. Auch die Frage, ob Maßnahmen nach § 16i SGB II in kommunalen Jobcentern systematisch häufiger bei öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern eingesetzt werden und ob dies langfristig mit niedrigeren Integrationsquoten in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung korrespondiert. Die These wäre, dass kommunale Träger Anreize für einen überproportionalen Einsatz von Maßnahmen haben, bei denen einerseits kommunale Leistungen erbracht werden, andererseits aber Maßnahmeteilnehmer seltener in ungeforderte Beschäftigung übergehen. Um die Frage zu klären, ist das Vorliegen von quantitativen Evaluationen solcher Maßnahmen auch nach Trägerschaft Voraussetzung. Darüber hinaus sollte die Datenverfügbarkeit insbesondere der kommunalen Träger zum Beispiel in Bezug auf Übererfassung verbessert werden. Denn aufgrund von Auffälligkeiten im Meldeverhalten von einigen kommunalen Trägern sind die Werte für die Förderinstrumente "Teilhabe am Arbeitsmarkt" und "Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" teilweise unplausibel. Auskunft über die betroffenen Jobcenter und das Ausmaß der Verzerrung gibt eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit (2026).

Das Modell der rein kommunal getragenen Jobcenter scheint in der Breite der 104 Jobcenter demnach auch in der jüngsten Vergangenheit in Bezug auf die Integrationsleistung nicht mit dem der gemeinsamen Einrichtungen mithalten zu können. Damit schließt sich dieser empirische Befund an die bisherigen Erkenntnisse aus der Forschung wie etwa von Mergele/Weber (2020) an.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenhang zwischen Integrationsquote und Träger-Typen mit diversen Kontrollen	22
---	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Föderale Zuständigkeitsmodelle als hierarchischer phylogenetischer Baum.....	10
Abbildung 2: Regionale Verteilung der Trägerschaft von Jobcentern.....	16
Abbildung 3: Tatsächliche Integrationsquote von Jobcentern mit dem Jobcenter-Trägertyp gemeinsame Einrichtung (gE) und kommunaler Träger (kT).....	19
Abbildung 4: Regionale Verteilung der tatsächlichen Integrationsquoten von deutschen Jobcentern im Durchschnitt der Jahre 2020, 2021, 2023 und 2024	20
Abbildung 5: Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE) integrieren häufiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als kommunale Träger (kT)	23
Abbildung 6: Regionale Verteilung der Abweichung zwischen den modell-geschätzten und den tatsächlichen Integrationsquoten der Jobcenter im Durchschnitt der Jahre 2020, 2021, 2023 und 2024	25

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“, 2003, Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/abschlussbericht_alhisohi.pdf [15.12.2025]

Bensel, Norbert et al., 2002, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin

Berthold, Norbert / Berchem, Sascha von, 2005, Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 56, S. 193–216

Boettcher, Florian / Freier, Ronny / Geißler, René, 2021, Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft – ein „pragmatischer“ Transfer, in: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., Heft 7, S. 552–558

Boockmann, Bernhard / Thomsen, Stephan L. / Walter, Thomas / Göbel, Christian / Huber, Martin, 2015, Should Welfare Administration be Centralized or Decentralized? Evidence from a Policy Experiment, in: German Economic Review, Band 16, Heft 1, S. 13–42

Bundesagentur für Arbeit, 2026, Übererfassung: Förderung zur Teilhabe am Arbeitsmarkt Förderung zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Fachstatistiken/Foerderung-und-berufliche-Rehabilitation/Generische-Publikationen/Foerderung-zur-Teilhabe-am-Arbeitsmarkt-Uebererfassung.pdf> [11.02.2026]

Bundesministerium der Finanzen, 2024, Entlastungen der Kommunen durch den Bund, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund.html [18.12.2025]

Bundesrat, 2024, Verordnung zur Festlegung und Anpassung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für das Jahr 2024 (Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2024 – BBFestV 2024), Drucksache 219/24, BGBl. I Nr. 228, Berlin

Bundesrechnungshof, 2025, Wahrnehmung der Fachaufsicht im SGB II, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/fachaufsicht-sgb-II-volltext.pdf?__blob=publication-File&v=2 [11.2.2026]

Caliendo, Marco / Kopeinig, Sabine, 2008, Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching, in: Journal of Economic Surveys, Vol. 22, 1, S. 31–72

Deutscher Bundestag, 2003a, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 bis 2005, Strategien zur Stärkung der sozialen Integration, Drucksache 15/1420, Berlin

Deutscher Bundestag, 2003b, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 15/1516, Berlin

Deutscher Bundestag, 2003c, Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss), Drucksache 15/1728, Berlin

Deutscher Bundestag, 2003d, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen (Existenzgrundlagengesetz – EGG), Drucksache 15/1523, Berlin

Deutscher Bundestag, 2004, Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) – Drucksachen 15/2816, 15/2997, 15/3161 –, Drucksache 15/3495, Berlin

Deutscher Bundestag, 2008, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Drucksache 16/11488, Berlin

Deutscher Bundestag, 2010a, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e), Drucksache 17/1554, Berlin

Deutscher Bundestag, 2010b, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Drucksache 17/1555, Berlin

Feist, Holger / Schöb, Ronnie, 2000, Hilfe zur Arbeit – Lehren aus dem Leipziger Modell, in: Wirtschaftsdienst, 80. Jg., Heft 3, S. 159–166

Kupka, Peter / Ramos Lobato, Philipp, 2012, Zentralisierung versus Kommunalisierung? Die Reform der Trägerschaft im SGB II, IAB-Stellungnahme Nr. 3/2012, Nürnberg

Lichtblau, Karl, 2000, Wer soll für Was im Föderalismus verantwortlich sein?, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Fördern und Fordern: Ordnungspolitische Bausteine für mehr Beschäftigung, Köln, S. 211–250

Mergele, Lukas / Weber, Michael, 2020, Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment, in: Journal of Public Economics, Vol. 182, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104113>

Oates, Wallace E., 1999, An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, S. 1120–1149

Pongratz, Tamara / Wolff, Joachim, 2023, Ein-Euro-Jobs wirken – aber nur unter bestimmten Bedingungen, in: IAB-Forum, doi: [10.48720/IAB.FOO.20231004.01](https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20231004.01)

Schäfer, Holger, 2007, Föderale Zuordnungen in der Arbeitsmarktpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Köln, S. 83–99

Steinke, Joß, 2010, Kontinuität in der Grundsicherung: Jobcenter und Optionskommunen, GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, 59. Jg., Nr. 3, S. 301–308