

Möller, Joachim; Walwei, Ulrich; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß

Research Report

Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz - Der Arbeitsmarkt hat profitiert

IAB-Kurzbericht, No. 29/2009

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009) : Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz - Der Arbeitsmarkt hat profitiert, IAB-Kurzbericht, No. 29/2009, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158316>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

IAB-Kurzbericht

29/2009

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Neue Ergebnisse des IAB aus der Wirkungsforschung zum SGB II bestätigen die bisher grundsätzlich positive Einschätzung der einschneidenden Neuordnung der Grundsicherung für Erwerbsfähige.
- Kernstück des SGB II ist eine umfassende Aktivierung, die auf eine Stärkung der Eigenverantwortung und Autonomie der Betroffenen zielt. Auch wenn dies noch nicht voll zum Tragen kommt, konnte strukturelle Arbeitslosigkeit verringert werden.
- Das SGB II trägt dazu bei, einer neuerlichen Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Krise entgegenzuwirken und einen künftigen Wirtschaftsaufschwung beschäftigungsfreundlicher zu gestalten.
- An der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sollte deshalb auch in der Krise festgehalten werden, damit bereits erreichte Erfolge nicht verspielt werden.
- Verbesserungen im Detail sind aber nötig: Vor allem bei Personen mit spezifischem Bedarf, wie etwa den Alleinerziehenden, ist die Betreuung noch zu wenig auf die individuellen Problemlagen zugeschnitten.
- Damit das SGB II dauerhaft erfolgreich ist, muss es in Zukunft deutlich häufiger als bisher gelingen, Langzeitbezieher in bedarfsdeckende Beschäftigung zu bringen. Dazu müssen jedoch auch andere Politikbereiche ihren Teil beitragen.

Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz

Der Arbeitsmarkt hat profitiert

von Joachim Möller, Ulrich Walwei, Susanne Koch, Peter Kupka und Joß Steinke

Bereits vor einem Jahr hatte das IAB eine vorläufige Bilanz der Forschungen zum Sozialgesetzbuch II gezogen. Die Grundtendenz der Einschätzungen war positiv, auch wenn bei der Frage, ob das SGB II die Teilhabe am Erwerbsleben durch Aktivierung zu fördern vermag, ein gemischtes Bild gezeichnet wurde.

Zum fünften Jahrestag von „Hartz IV“ – in der Öffentlichkeit ein Synonym für dieses Gesetz – präsentiert das IAB nun neue Befunde, die vor allem Aufschluss darüber geben, wer unter welchen Bedingungen den Ausstieg aus dem Leistungsbezug schafft bzw. woran dieser scheitert.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige war Anfang 2005 der letzte große Baustein der Hartz-Reformen. Mit ihm wurde der Übergang von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik – der in Deutschland mit dem Job-AQTIV-Gesetz 2001 begonnen hatte – zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Damit wurde in Deutschland eine Entwicklung nachvollzogen, die in anderen – etwa den skandinavischen oder angelsächsischen – Ländern bereits rund zehn Jahre früher eingesetzt hatte.

Ausschlaggebend war und ist die Vorstellung, dass gesellschaftliche Teilhabe sich am besten über die Teilhabe am Erwerbsleben erreichen lässt. Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik soll deshalb in erster Linie darauf ausgerichtet sein, die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu eigenverantwortlichem und autonomem Handeln zu befähigen. Ein vorrangiges Ziel ist somit die Aufnahme einer – möglichst bedarfsdeckenden – Erwerbstätigkeit.

Aktivierende Elemente der Armuts- und Sozialpolitik lassen sich bis weit in die Vergangenheit hinein verfolgen (Promberger 2009). Die konsequente Ausrichtung der gesamten Grundsicherung auf die Aktivierung hat es aber in dieser Form früher nicht gegeben. Es liegt deshalb nahe, dass sich die Forschung zum neuen SGB II wesentlich mit der Frage beschäftigt, inwieweit Aktivierung ihre Ziele auf der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Ebene erreicht und welche Strategien dabei besonders erfolgreich sind.

Seit der Einführung des SGB II begleitet das IAB die Grundsicherung für Erwerbsfähige mit umfangreichen Untersuchungen. Generell bestätigen die Ergebnisse, dass die Reform grundsätzlich in die richtige Richtung ging, auch wenn es nicht nur

Licht, sondern auch Schatten gibt. Anlass zu einer kritischen Beurteilung ergibt sich vor allem daraus, dass der Anspruch, individuell passende Betreuungs- und Aktivierungsleistungen anzubieten, in der Praxis noch nicht immer hinreichend eingelöst wurde. Auf Basis aktueller Ergebnisse aus seiner Begleitforschung zum SGB II legt das IAB nach fünf Jahren Grundsicherung eine neue Bilanz vor.

■ Leistungsbezieher im SGB II – Entwicklung und Ausblick

Die Ausrichtung der Grundsicherungsleistungen an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hat zumindest in der Summe durchaus messbare Erfolge gezeitigt. Die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist – nach einem anfänglichen Anstieg – seit 2006 kontinuierlich zurückgegangen (vgl. Tabelle 1). Dies gilt in gleicher Weise für die Zahl der Arbeitslosen im SGB II. Allerdings haben nicht alle Gruppen in gleichem Maße von dieser Entwicklung profitiert: So ging die Zahl der im SGB II betreuten Frauen weniger stark zurück als die der Männer, ihr Anteil stieg somit. Und die Zahl der Hilfebezieher über 55 Jahren ist seit 2006 sogar gestiegen. Dies ist aber zumindest zum Teil auf die demografische Entwicklung der Gesamtbevölkerung zurückzuführen (Bundesagentur für Arbeit 2009).

Die günstige Gesamtentwicklung fiel zwar in eine Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs. Bestimmte Anzeichen sprechen aber dafür, dass der Rückgang der Arbeitslosenzahlen im SGB II nicht nur der positiven Konjunktur der Jahre 2006 bis 2008 geschuldet

ist. Auch wenn belastbare kausalanalytische Befunde hierzu noch fehlen, gibt es Anzeichen dafür, dass infolge der Einführung des SGB II strukturelle Arbeitslosigkeit abgebaut werden konnte. Ein indirekter Hinweis ergibt sich aus dem empirischen Zusammenhang zwischen offenen Stellen und Arbeitslosigkeit, der sogenannten Beveridge-Kurve. Eine IAB-Untersuchung (Gartner/Klinger 2008) hat ergeben, dass sich die Beveridge-Kurve in den Jahren 2007/2008 erstmalig nach vielen Jahren deutlich nach innen verschoben hat (vgl. Abbildung 1). Die Zahl der Arbeitslosen ging demnach bei weitgehend gleichbleibender Anzahl offener Stellen zurück. Dies kann als Indiz für eine strukturelle Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes interpretiert werden.

Allerdings ist noch nicht absehbar, ob sich die positive Entwicklung und das Aufbrechen struktureller Arbeitslosigkeit mit der Finanz- und Wirtschaftskrise fortsetzen. Bisher sind die Arbeitslosenzahlen insgesamt und insbesondere im SGB II kaum gestiegen. Vieles deutet zudem darauf hin, dass die Arbeitslosigkeit im SGB II deutlich weniger konjunkturell geprägt ist als die Arbeitslosigkeit im SGB III. Hinweise auf einen Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit im Zuge der Krise liegen bislang nicht vor. Die aktuelle Entwicklung vollzieht sich immer noch entlang einer stabilen Beveridge-Kurve. Eine Verschiebung der Kurve, wie sie in einem konjunkturellen Abschwung häufig beobachtet wird, ist bisher nicht zu erkennen (Bach u. a. 2009).

Sollte die Arbeitslosigkeit über den Winter 2009/2010 wie erwartet deutlich steigen, so träfe dies zwar zunächst sicherlich den Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III). Es besteht jedoch die Gefahr, dass mehr Personen als bisher nach Auslaufen ihrer Arbeitslosengeld-Ansprüche ins SGB II übergehen. Gelingt es auch in diesem Rechtskreis nicht, sie rasch wieder in Beschäftigung zu integrieren, könnte sich Arbeitslosigkeit erneut verfestigen.

Ob ein solches Szenario eintritt, ist vor allem von der Dynamik von Einstellungen und Freisetzungen abhängig. IAB-Analysen zur Fluktuation zeigen, dass im Abschwung generell die Zahl der neu abgeschlossenen wie die der beendeten Beschäftigungsverhältnisse abnimmt, auch wenn die Bewegungen trotz rückläufiger Konjunktur immer noch erheblich sind (Rothe 2009). Aktuelle Zahlen aus der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots belegen dies auch für die gegenwärtige Krise. So lag die Zahl der offenen Stellen mit rund 1,1 Mio. im vierten Quartal 2008 bereits um rund 130.000 niedriger als

Tabelle 1

Erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis SGB II

2006 bis 2009, nach Geschlecht und Alter

	Bestand im Juni des jeweiligen Jahres				Veränderung Juni 2009 gegenüber Juni 2006	
	2006	2007	2008	2009	absolut	%
Erwerbsfähige Hilfebedürftige	5.441.916	5.311.387	5.054.056	4.922.731	-519.185	-9,5
Geschlecht						
Männer	2.756.147	2.621.581	2.457.408	2.413.964	-342.183	-12,4
Frauen	2.685.697	2.689.767	2.596.645	2.508.767	-176.930	-6,6
Alter						
unter 25 Jahre	1.161.389	1.052.040	974.640	925.103	-236.286	-20,3
25 bis 55 Jahre	3.678.043	3.606.656	3.389.802	3.288.413	-389.630	-10,6
55 Jahre und älter	602.485	652.691	689.614	709.215	+106.730	+17,7

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

im Herbst 2007 (Heckmann/Kettner/Rebien 2009). Eine andere aktuelle IAB-Studie verweist darauf, dass 83 Prozent der von der Krise betroffenen Betriebe im zweiten Quartal 2009 einen Einstellungsstopp praktizieren (Heckmann u. a. 2009).

Da die Konkurrenz um die weniger werdenden Stellen steigt, sinkt die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, vor allem für Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und andere Personen mit Merkmalen, die ihre Beschäftigungsfähigkeit einschränken. Neuerliche Verfestigungstendenzen und ein Anwachsen der Sockelarbeitslosigkeit drohen.

Weitere IAB-Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass sich mit dem SGB II die Arbeitsmarktchancen für diesen Personenkreis verbessert haben. Daraus ist vorsichtig abzuleiten, dass sich die Arbeitsmarktpolitik auch und gerade im Rahmen des SGB II auf dem richtigen Weg befindet. Es wurde die Basis dafür geschaffen, einer Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken und eine Überwindung der Arbeitsmarktkrise bei der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Erholung zu beschleunigen.

■ Polariserte Strukturen bei den Leistungsbeziehern

Ein genauerer Blick auf die Bedarfsgemeinschaften enthüllt, dass hinter der positiven Gesamtentwicklung ganz unterschiedliche Binnentrends stecken: Graf und Rudolph (2009) zeigen, dass der Rückgang bei den Leistungsbeziehern vor allem darauf beruht, dass es insbesondere im Jahr 2007 weniger Neuzugänge in Arbeitslosengeld II (ALG II) gab und Kurzzeit-Bezieher immer früher aus dem Bezug ausgeschieden. Dagegen gibt es einen erheblichen Sockel von Personen und Bedarfsgemeinschaften, die den Ausstieg aus der Hilfebedürftigkeit nicht schaffen. Von den Bedarfsgemeinschaften, die im Januar 2005 in die Betreuung der Grundsicherungsstellen überführt wurden, waren drei Jahre später immer noch 45 Prozent auf ALG II angewiesen.

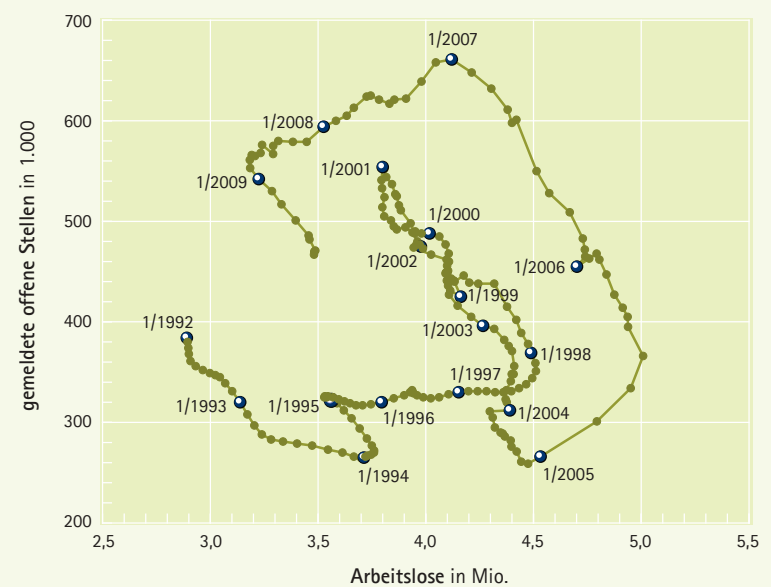
Dabei bestätigt sich in den IAB-Analysen immer wieder, dass insbesondere Alleinerziehende ein hohes Risiko haben, dauerhaft im Leistungsbezug zu bleiben: Mehr als die Hälfte von ihnen ist drei Jahre ununterbrochen im Bezug. Paare ohne Kinder und Alleinstehende können dagegen die Hilfebedürftigkeit weit häufiger überwinden – wohl auch deshalb, weil sie größere zeitliche Spielräume in ihrem Lebenskontext für die Erwerbstätigkeit nutzen können (vgl. Abbildung 2).

Schließlich zeigen die IAB-Untersuchungen erwartungsgemäß, dass die Verfestigung von Leistungsbezug auf regionaler Ebene ganz entscheidend mit der jeweiligen Arbeitsmarktlage vor Ort zusammenhängt: Dort, wo die Arbeitslosigkeit insgesamt hoch ist, ist auch der Anteil der Langzeitbezieher von Arbeitslosengeld II überdurchschnittlich groß. Besonders hohe Anteile von Langzeitbeziehern fanden sich

Abbildung 1

Zusammenhang zwischen offenen Stellen und Arbeitslosigkeit

Januar 1992 bis August 2009, Beveridge-Kurve, saisonbereinigte Monatswerte (ohne irreguläre Komponente)



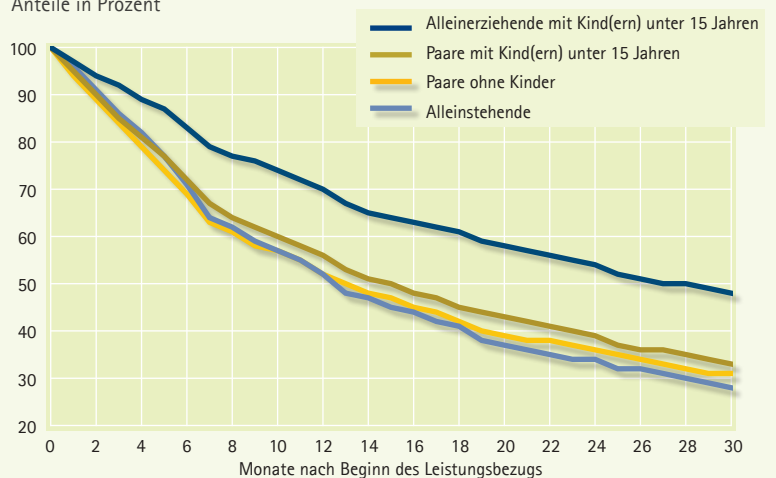
Quelle: Bach u. a. 2009 (IAB-Kurzbericht Nr. 20).

© IAB

Abbildung 2

Verbleib im SGB-II-Leistungsbezug nach Typ der Bedarfsgemeinschaft

Anteile in Prozent



Lesebeispiel: Von den Alleinerziehenden mit Kind(ern) unter 15 Jahren sind knapp 70 % ein Jahr nach Beginn des Leistungsbezugs immer noch bedürftig. Bei Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder verbleiben nach 12 Monaten noch gut 50 % weiterhin im Leistungsbezug.

Quelle: Lietzmann 2009 (IAB-Kurzbericht Nr. 12): Administratives Panel, 255 Kreise, eigene Berechnungen, Kaplan-Meier-Methode, Zugänge Februar 2005 bis Juli 2007.

© IAB

im Juli 2008 in vielen Regionen Ostdeutschlands und im Ruhrgebiet, während in Bayern und Baden-Württemberg die Lage vor Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise noch vergleichsweise günstig war (vgl. Abbildung 3).

■ Erwerbstätigkeit führt nicht immer zur Beendigung des ALG-II-Bezugs

Dass Erwerbstätigkeit allein zur Überwindung des Hilfebezugs in vielen Fällen nicht ausreicht, zeigen die 1,3 Mio. erwerbstätigen Hilfebedürftigen im Bestand der Grundsicherung. Forschungsergebnisse des

IAB belegen jedoch, dass viele – insbesondere Vollzeitbeschäftigte – nur vorübergehend gleichzeitig Erwerbseinkommen und Grundsicherung beziehen (Bruckmeier u. a. 2007). Über die Bedingungen, wann mit Erwerbstätigkeit ein Ausstieg aus dem Leistungsbezug gelingt und wann nicht, war aber bislang nur bekannt, dass Vollzeitbeschäftigte eine hohe Chance haben, den Ausstieg zu schaffen. Dagegen endet bei geringfügig Beschäftigten eher das Arbeitsverhältnis, der Leistungsbezug aber bleibt bestehen.

Auf Basis des Panels „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) konnte das IAB Befunde vorlegen, die weitere Aufschlüsse über die Gründe der Bedürftigkeit und Ansatzpunkte für Aktivierung geben (Dietz u. a. 2009). Gesundheitliche Probleme, Entmutigungseffekte und – vor allem bei alleinerziehenden Aufstockerinnen – fehlende Betreuungsmöglichkeiten erschweren die Aufnahme eines Jobs, der durch bessere Entlohnung oder längere Arbeitszeiten aus der Bedürftigkeit führen würde. Bei Paarhaushalten gelingt es wegen gesundheitlicher Probleme und der bereits genannten Entmutigung häufig auch nicht, dass beide Partner zum Erwerbseinkommen beitragen und so den Leistungsbezug verlassen können (vgl. Abbildung 4).

■ Ansatzpunkte für Aktivierung

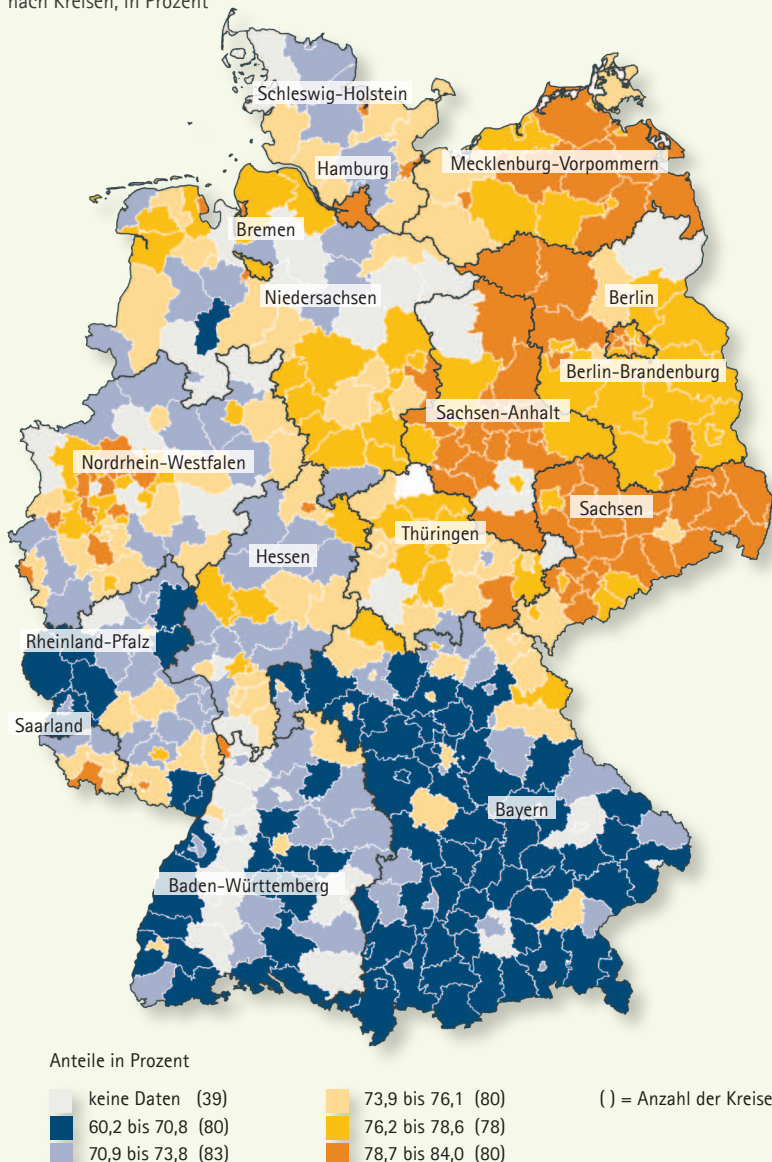
Weitere Ansatzpunkte für Aktivierung konnten auf Basis des PASS identifiziert werden (Bender u. a. 2009). So ist die Bereitschaft arbeitsloser ALG-II-Bezieher, für einen neuen Job umzuziehen, zwar etwas höher als bei Arbeitssuchenden ohne Leistungsbezug. Wegen der starken regionalen und sektoralen Unterschiede in der Arbeitsmarktlage könnte aber eine gezielte Unterstützung – die nach dem Umzug nicht enden darf – die Mobilität und damit die Beschäftigungschancen der ALG-II-Bezieher erhöhen.

Dass aber Aktivierung allein für den erfolgreichen Übergang in Beschäftigung nicht ausreicht, belegen erste Analysen des IAB zu den Wirkungen einer Eingliederungsvereinbarung. Es konnte gezeigt werden, dass solche Vereinbarungen die Suchaktivitäten der SGB-II-Leistungsbezieher steigern. Vor allem die verpflichtenden Elemente für den Leistungsbezieher, die seine Suchbemühungen festschreiben, tragen dazu bei. Zu größeren Beschäftigungschancen führten diese Bemühungen zunächst aber nicht – zumindest in einer eher frühen Phase des SGB II, Ende 2005/Anfang 2006 (Schneider 2009). In erster Linie ist dies ein Hinweis darauf, dass Aktivierung nur erfolg-

Abbildung 3

Langzeitbezug von SGB-II-Leistungen im Juli 2008

Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die 12 Monate und länger im Leistungsbezug waren nach Kreisen, in Prozent



Quelle: Tobias Graf: Administratives Panel SGB II des IAB.

© IAB

reich sein kann, wenn auf der Arbeitsnachfrageseite auch genügend adäquate Jobs für erwerbsfähige Hilfebedürftige verfügbar sind. Eine Aktivierung ins Leere hinein sollte also nicht erfolgen.

Arbeitsmarktnähe ist zudem nicht allein eine Frage von Qualifikation, Motivation und Konzessionsbereitschaft, es müssen auch die körperlichen und psychischen Voraussetzungen gegeben sein, um auf einem Arbeitsplatz bestehen zu können. Auch dies ist im Zusammenhang mit Aktivierung zu berücksichtigen – in der Forschung wie in der Praxis. PASS-Auswertungen bestätigen weitgehend die Befunde aus der Erhebung „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ ein Jahr nach Einführung des SGB II. Die befragten ALG-II-Bezieher nahmen ihre gesundheitliche Situation häufig als eher schlecht wahr, wobei dies auch psychische Probleme mit einschließt. Weitere Auswertungen aus PASS zu diesem Thema lassen jedoch gleichzeitig den Schluss zu, dass gute Beratung und gezielter Manahmeeinsatz positive Auswirkungen auf die Gesundheit der Betroffenen hat – oder zumindest darauf, wie sie ihre Gesundheit einschätzen (Gebhard 2009).

■ Instrumente wirken auch im SGB II

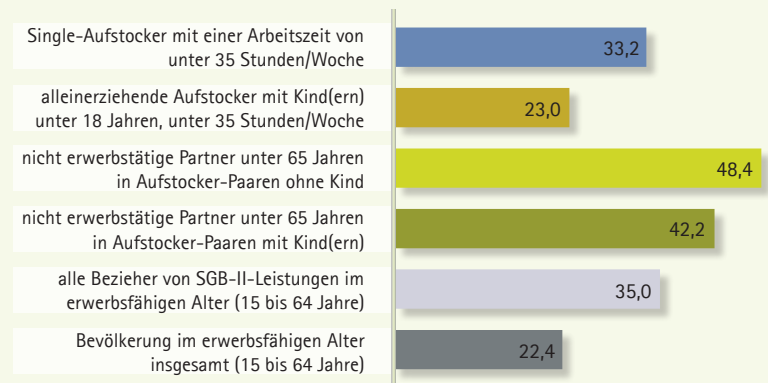
Mehrere IAB-Studien der letzten Jahre belegen, dass die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im SGB II generell zu einer Verbesserung der individuellen Eingliederungschancen beiträgt. So konnte in diesem Zusammenhang gezeigt werden, dass arbeitsmarktnahe Instrumente – wie Eingliederungszuschüsse und betriebliche Trainingsmaßnahmen – ähnlich gute Wirkungen zeigen wie im SGB III. Nun wurden erstmals Ergebnisse zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) im SGB II vorgelegt, die verdeutlichen, dass diese auch im Bereich der Grundsicherung ein effektives Instrument sein kann. Zu hinterfragen ist allerdings die Zuweisung über den Bildungsgutschein, die nach ersten Analysen dazu führt, dass Bildungsschwächere seltener an FbW-Maßnahmen teilnehmen (Kruppe 2009).

Vertieft untersucht wurden in jüngerer Zeit die Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen sowie die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante. In beiden Studien ging es um Hinweise darauf, wie die Ausgestaltung und Inhalte der Maßnahmen ihre Wirkung beeinflussen. Insbesondere bei den nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen wurden erhebliche Wirkungsunterschiede festgestellt, die vor allem für einen gezielteren Einsatz von

Abbildung 4

Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen in Aufstockerhaushalten

Anteile in Prozent



Quelle: Dietz et al. 2009 (IAB-Kurzbericht Nr. 2); Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS), 1. Welle (Dezember 2006 bis Juli 2007).

© IAB

Bewerbungstrainings sprechen (Kopf/Wolff 2009). Bei den Arbeitsgelegenheiten wurden Manahmedauern und Arbeitszeiten in den Blick genommen. Hinsichtlich der Dauer zeigen längere Maßnahmen in Westdeutschland mittelfristig höhere Wirkungen, während die Ergebnisse zur wöchentlichen Arbeitszeit nicht eindeutig sind (Hohmeyer 2009).

Ebenfalls neu sind Untersuchungen zu der Frage, wie betriebliche Charakteristika die individuellen Manahmewirkungen beeinflussen. Hier wurde analysiert, wodurch Klebeeffekte bei Arbeitsgelegenheiten begünstigt werden können. Danach sind etwa Übergänge aus der Arbeitsgelegenheit in reguläre Beschäftigung bei solchen Betrieben wahrscheinlicher, bei denen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen das „Kerngeschäft“ sind – also vor allem Träger und Einsatzbetriebe. Aber auch in diesen Betrieben sind Übernahmen in reguläre Beschäftigung nicht allzu häufig (Hohendanner u. a. 2010).

Neueste ökonomische Untersuchungen des IAB zeigen schließlich, dass sich die Substitution regulärer Beschäftigung durch Arbeitsgelegenheiten wissenschaftlich nicht nachweisen lässt (Hohendanner 2009). Allerdings gab es Substitution zwischen den unterschiedlichen Arten öffentlicher Beschäftigung: Die neuen Arbeitsgelegenheiten haben weitestgehend die traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abgelöst. Die Entwicklung gilt es jedoch weiter zu beobachten, denn es hat sich auch gezeigt, dass das Instrument gerade im Bereich Betreuung und Pflege immer wichtiger wird. Angesichts der Krise ist zudem mit einer Verschärfung der Haushaltsslage von Kommunen und sozialen

Einrichtungen zu rechnen, so dass die Anreize steigen könnten, auf subventionierte Beschäftigung auszuweichen. Die weitere Verkürzung des Zivildienstes könnte in die gleiche Richtung wirken.

Bei der Diskussion um Arbeitsgelegenheiten ist aber – jenseits von direkten Eingliederungswirkungen und Substitution – immer auch im Blick zu behalten, dass diese Maßnahmen im arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten auch anderen Zwecken dienen sollen. Vor allem geht es darum, arbeitsmarktferne Personen durch die Teilnahme wieder mit dem Arbeitsalltag vertraut zu machen oder zumindest zu ihrer gesellschaftlichen Teilhabe beizutragen. Ob dies allerdings mit den Arbeitsgelegenheiten gelingt, muss weitere Forschung zeigen.

■ Besondere Personengruppen mit spezifischem Betreuungsbedarf

In den letzten fünf Jahren nahm die Forschung zu Personengruppen mit besonderem Betreuungsbedarf breiten Raum ein. Intensiv untersucht wurden dabei unter anderem die Jugendlichen und jungen Erwachsenen als besondere Zielgruppe im SGB II. Die Analysen zu den Faktoren, die eine Verfestigung des Leistungsbezugs begünstigen, weisen hier neben der fehlenden schulischen und beruflichen Qualifikation auf ein erhöhtes Risiko für Frauen, insbesondere junge Mütter, hin. Viele der jungen Leistungsbezieher sind von multiplen Problemen betroffen, zu denen auch beengte Wohnsituation, Schulden oder mangelnde Unterstützung durch die Familie gehören. Zudem stellen junge Erwachsene eine äußerst heterogene Gruppe dar. Besondere Schwierigkeiten, eine Beschäftigung oder Ausbildung zu finden, haben diejenigen, die aufgrund eigener Probleme – wie fehlender Schulabschluss – länger ALG II beziehen. Wer indes nur deshalb Leistungen bezieht, weil er

gerade eine Ausbildung absolviert und von seiner Familie dabei nicht ausreichend finanziell unterstützt werden kann, hat in der Regel bessere Karten (Schels 2009). Es zeigt sich somit auch hier, dass eine individuelle Betreuung besonders angeraten ist, um Langzeitbezug zu vermeiden. Gemessen am Instrumenteneinsatz gelingt diese gezielte Förderung aber noch nicht gut: Zu häufig kommen z. B. Ein-Euro-Jobs zum Einsatz, obwohl sie gerade für die jüngeren Leistungsbezieher – mit wenigen Ausnahmen – negative Wirkungen zeigen (Popp u. a. 2010).

Erste Ergebnisse zu den Maßnahmewirkungen gab es auch im Bereich berufliche Rehabilitation. Auf der Grundlage von Befragungsdaten konnte hier zunächst ermittelt werden, dass die Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in der Einschätzung der Befragten besser abschneiden als andere Maßnahmen, was z. B. die berufliche Leistungsfähigkeit oder die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer angeht. Sechs Monate nach Maßnahmenende zeigt sich auch, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko der Maßnahmeteilnehmer gesunken ist. Gute Chancen am Arbeitsmarkt haben vor allem Jüngere und Personen, die bereits früher sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Eine Antwort auf die Frage, welche Maßnahmen zur Erreichung der oben genannten Ziele besonders geeignet sind, konnte jedoch bislang wegen des kurzen Beobachtungszeitraums noch nicht gegeben werden (Wuppinger/Rauch 2009).

Schließlich wurde auch die besondere Situation von Frauen im SGB II intensiv untersucht. Hier zeigte sich, dass sich die Betreuungspraxis in den Grundsicherungsstellen – zumindest hinsichtlich der unterbreiteten Vermittlungsvorschläge – nach Geschlecht deutlich unterscheidet. So wurden Frauen erheblich weniger Vollzeitstellen angeboten als Männern – und zwar unabhängig von der Zahl der Kinder (Achatz 2009, vgl. **Abbildung 5**). Besonders

Die Autoren



Prof. Dr. rer. soc.
Dr. h.c. Joachim Möller
ist Direktor des IAB.

joachim.moeller@iab.de



Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.

ulrich.walwei@iab.de



Dr. Susanne Koch
ist Leiterin der Forschungs-
koordination im IAB.

susanne.koch@iab.de



Dr. Peter Kupka
ist wissenschaftlicher Mit-
arbeiter in der Forschungs-
koordination im IAB.

peter.kupka@iab.de



Joß Steinke
ist wissenschaftlicher Mit-
arbeiter in der Forschungs-
koordination im IAB.

joss.steinke@iab.de

kritisch ist weiterhin die Situation von Alleinerziehenden, die – obwohl häufig gut qualifiziert und motiviert – von allen Bedarfsgemeinschaftstypen die längste Verweildauer im Leistungsbezug haben. Vor allem Kinderbetreuungsprobleme verhindern die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit. Gelingt es in einer frühen Phase des Leistungsbezugs nicht, die Kinderbetreuung sicherzustellen, verfestigt sich der ALG-II-Bezug häufig. Auf diesen Aspekt sollten die Grundsicherungsstellen ihr besonderes Augenmerk richten (Lietzmann 2009).

Fazit

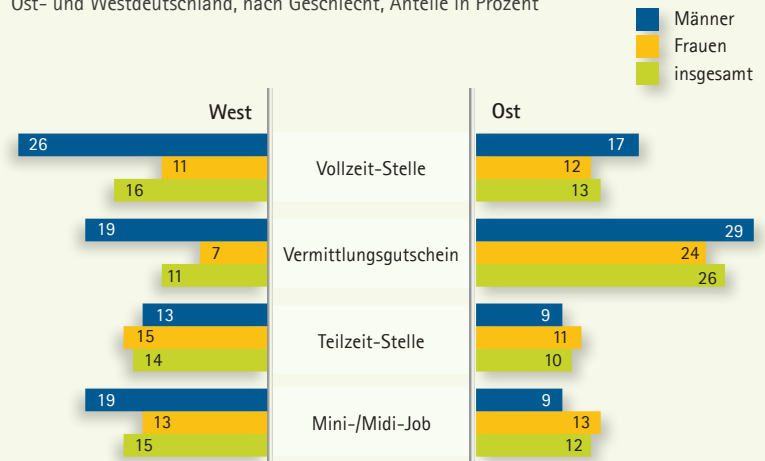
Je tiefer die Wirkungsforschung vordringt, desto mehr Anhaltspunkte für Detailprobleme liefert sie auch. Unter anderem orientiert sich der Maßeinsatz häufig immer noch nicht konsequent an den individuellen Bedarfen. Überspitzte Generalkritik am SGB II ist jedoch verfehlt. Das SGB II ist nicht Armut per Gesetz, auch wenn Befragungsdaten zeigen, dass sich die Haushalte mit SGB-II-Leistungsbezug in vielfacher Hinsicht eingeschränkt fühlen. Es wirkt sogar teilweise armutspräventiv: So zeigt eine Politiksimulation von IAB und ZEW, dass die Armut insgesamt nach Einführung des SGB II eher zurückgegangen ist (Arntz u. a. 2007). Dabei wurden unterschiedliche Armutsmaße, die in der einschlägigen Literatur verwendet werden, herangezogen.

Die Gesamtschau aller IAB-Befunde der letzten Jahre macht deutlich, dass das SGB II in vieler Hinsicht positiv wirkt. Dort, wo Aktivierung greift und greifen kann, erleichtert sie augenscheinlich Menschen den Weg in Beschäftigung und damit auch zu mehr sozialer Teilhabe. Dies gilt vor allem dann, wenn Aktivierung nicht nur Zwang und Sanktionen bedeutet, sondern als Mittel verstanden wird, Eigenverantwortung und Autonomie der Betroffenen zu fördern. Auch wenn es nach wie vor Defizite im Betreuungsprozess gibt, scheint dies an vielen Stellen durchaus zu gelingen. Probleme gibt es vor allem bei den Langzeitbeziehern, von denen noch zu wenige den Sprung in bedarfsdeckende Beschäftigung schaffen. Eine Betreuung durch die Grundsicherungsstellen, die besser an den individuellen Problemen ansetzt, könnte hier Hilfestellungen leisten. Es geht aber auch darum, dass mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für diesen Personenkreis entstehen. Die Rahmenbedingungen hierfür – z. B. im Steuer- und Abgabensystem – müssen andere Politikbereiche schaffen.

Abbildung 5

SGB-II-Leistungsbezieher, die ein Vermittlungsangebot erhalten haben

Ost- und Westdeutschland, nach Geschlecht, Anteile in Prozent



Anmerkung: Datengrundlage ist das IAB-Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS), 1. Befragungswelle (Dezember 2006 bis Juli 2007), gewichtete Anteilswerte; Leistungsempfänger-Teilstichprobe aus den Prozessdaten der BA.

Quelle: Achatz 2009 (IAB-Forum Nr. 1).

© IAB

Viele Maßnahmetypen erhöhen die Arbeitsmarktchancen von SGB-II-Leistungsempfängern auf der individuellen Ebene. Die Forschung konnte zudem Hinweise darauf geben, wo noch Verbesserungsbedarf besteht und wo der Einsatz effektiver gestaltet werden könnte. Forschungslücken, die nach und nach geschlossen werden, gibt es z. B. bei diesen Fragen: Wie groß sind die Wirkungen des Aktivierungsprozesses insgesamt sowie der einzelnen Maßnahmen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit einerseits und auf die gesellschaftliche Teilhabe der Betroffenen andererseits?

Die Finanz- und Wirtschaftskrise könnte eine harte Bewährungsprobe für das SGB II werden. Zu erwarten ist, dass die negativen Wirkungen der Krise erst im Jahr 2010 voll auf den Arbeitsmarkt durchschlagen. Weil die Neueinstellungen bereits deutlich zurückgegangen sind, wird es gerade für arbeitsmarktfernere Personen immer schwieriger, eine Stelle zu finden. Um Verfestigungen beim Bezug von Arbeitslosengeld II und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in beiden Rechtskreisen entgegenzuwirken, sind funktionierende Strukturen wichtig. Ein umfangreiches Betreuungsangebot und Übergangmanagement ist dabei gerade auch für diejenigen sicherzustellen, deren Arbeitslosengeld-II-Bezug ausläuft und die dann die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II beantragen. Dass solche Übertritte in den Jahren 2010 und 2011 in höherem Umfang als zuletzt stattfinden werden, ist bereits abzusehen.

Die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre haben – das hat die Wirkungsforschung durchaus gezeigt – die Rahmenbedingungen für die Aufnahme einer Beschäftigung verbessert. Daraus kann man mit aller gebotenen Vorsicht ableiten, dass die momentan praktizierte Arbeitsmarktpolitik auch und gerade im Rahmen des SGB II geeignet ist, einer Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Krise entgegenzuwirken und einen neuerlichen Wirtschaftsaufschwung beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Selbst eine temporäre Abkehr vom Aktivierungskonzept wäre daher ein falsches Signal, weil die bisher erreichten positiven Anreizwirkungen dann erst wieder mühsam hergestellt werden müssten.

Literatur

- Achatz, Juliane (2009): Vermittlungsangebote in der Grundsicherung: Remis für Mütter. In: [IAB-Forum Nr. 1](#), S. 64–69.
- Arntz, Melanie; Clauss, Markus; Kraus, Margit; Schnabel, Reinhold; Spermann, Alexander; Wiemers, Jürgen (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform. [IAB-Forschungsbericht 10/2007](#).
- Bach, Hans-Uwe; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Spitznagel, Eugen; Zika, Gerd (2009): Arbeitsmarkt-Projektion 2010: Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen. [IAB-Kurzbericht 20/2009](#).
- Bender, Stefan; Koch, Susanne; Mosthaf, Alexander; Walwei, Ulrich (2009): Erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II: Aktivierung ist auch in der Krise sinnvoll. [IAB-Kurzbericht 19/2009](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2007): Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II: Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. [IAB-Kurzbericht 22/2007](#).
- Bundesagentur für Arbeit (2009): Jahresbericht SGB II 2008, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGBII-Jahresbericht-2008.pdf> (Stand: 24.11.2009).
- Dietz, Martin; Müller, Gerrit; Trappmann, Mark (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. [IAB-Kurzbericht 2/2009](#).
- Gartner, Hermann; Klinger, Sabine (2008): Ein janusköpfiger Aufschwung: Beschäftigungsgewinne und Polarisierung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 61, H. 8, S. 439–446.
- Gebhard, Daniel (2009): Gesundheit – ein Thema für die Träger der Grundsicherung? (unveröffentlichtes Manuskript).
- Graf, Tobias; Rudolph, Helmut (2009): Dynamik im SGB II 2005–2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. [IAB-Kurzbericht 5/2009](#).
- Heckmann, Markus; Kettner, Anja; Rebien, Martina (2009): Offene Stellen im IV. Quartal 2008: Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu. [IAB-Kurzbericht 11/2009](#).
- Heckmann, Markus; Kettner, Anja; Pausch, Stephanie; Szameitat, Jörg; Vogler-Ludwig, Kurt (2009): Unternehmensbefragung im II. Quartal 2009: Wie Betriebe in der Krise Beschäftigung stützen. [IAB-Kurzbericht 18/2009](#).
- Hohendanner, Christian (2009): Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – Eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels. [IAB-Discussion Paper](#) (im Erscheinen).
- Hohendanner, Christian; Klemm, Matthias; Promberger, Markus; Sowa, Frank (2010): Vom Ein-Euro-Jobber zum regulären Mitarbeiter? Eine mixed-methods-Evaluation von Klebeeffekten der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. In: Zeitschrift für Evaluation (im Erscheinen).
- Hohmeyer, Katrin (2009): Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do programme characteristics matter? [IAB-Discussion Paper 20/2009](#).
- Kopf, Eva; Wolff, Joachim (2009): Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an. [IAB-Kurzbericht 23/2009](#).
- Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 1, S. 9–19.
- Lietzmann, Torsten (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben. [IAB-Kurzbericht 12/2009](#).
- Popp, Sandra; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2010): Ein-Euro-Jobs – Sprungbrett oder Falle für hilfebedürftige Jugendliche? In: WSI-Mitteilungen, Jg. 63, H. 1 (im Erscheinen).
- Promberger, Markus (2009): Fünf Jahre SGB II – Versuch einer Bilanz. WSI-Mitteilungen 11/2009, S. 604–611.
- Rothe, Thomas (2009): Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen. [IAB-Kurzbericht 13/2009](#).
- Schels, Brigitte (2009): Job entry and the ways out of benefit receipt of young adults in Germany. [IAB-Discussion Paper 16/2009](#).
- Schneider, Julia (2009): Effects of Individual Action Plans on the Job Search Behaviour (unveröffentlichtes Manuskript).
- Wuppinger, Johanna; Rauch, Angela (2009): Berufliche Rehabilitanden: Maßnahmeteilnahme, Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiko (im Erscheinen).