

IAB-Bilanz Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II 2005 bis 2012/13)

Hier: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen, Bielefeld 2013

Vorbemerkung

In Nachfolge der 2009 erschienenen und 353 Seiten umfassenden Bilanz des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende, Bielefeld 2009, deren Ergebnisse bis Dezember 2009 von der Sozialplanung zusammengefasst worden waren, um die Erkenntnisse aus der Fortschreibung des Armutsberichtes der Stadt Fürth für das Jahr 2008 und die Ergebnisse der vom Institut für Soziologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg durchgeführten Umfrage zur Lebenssituation der von Armut in der Stadt Fürth betroffenen Menschen zu ergänzen und gleichzeitig eine Grundlage für die vom Beirat für Sozialhilfe, Sozial- und Seniorenangelegenheiten in der Sitzung am 23.10.2009 beschlossenen Diskussion und Vorschlagsentwicklung im Arbeitskreis Armut zu schaffen, fasst die im Dezember 2013 veröffentlichte und 379 Seiten umfassende Bilanz des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen, Bielefeld 2013 die Ergebnisse der bei den Arbeitsmarktreformen (Hartz I bis IV) gesetzlich vorgeschriebenen und im Auftrag des BMAS vom IAB durchgeführten Forschungsarbeiten zum SGB II aus den Jahren 2009 bis 2012 zusammen.

Der Titel der IAB-Bilanz Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende ist allerdings etwas irreführend, weil das verwendete Datenmaterial nur bis maximal Mitte 2012 reicht. Damit bleiben auch die Wirkungen der vom Bundesverfassungsgericht mit der Entscheidung vom 09.02.2010 vor dem Hintergrund eines aus Art.1 Abs. GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot nach Art.20 Abs.1 GG abgeleiteten Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums eingeforderten und vom Gesetzgeber 2011 durch eine Neuberechnung der Regelsätze, die Bindung der Fortschreibung der Regelsätze an die Preis- und Lohnentwicklung und die Einführung eines Bildungs- und Teilhabepakets beschlossenen Neuregelung des SGB II weitgehend unberücksichtigt.¹

¹ Nach einer Einschätzung auf Seite 26 der in der Stadt Fürth vom Beirat für Sozialhilfe, Sozial- und Seniorenangelegenheiten in der Sitzung am 13.02.2014 behandelten Fortschreibung des örtlichen Armutsberichtes für die Jahre 2011 und 2012 bildete die vom Bundesverfassungsgericht mit der Entscheidung vom 09.02.2010 vor dem Hintergrund eines aus Art.1 Abs.1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot nach Art.20 Abs.1 GG abgeleiteten Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums eingeforderte und vom Gesetzgeber 2011 umgesetzte Neuberechnung der Regelsätze und die Bindung der Fortschreibung der Regelsätze an die Preis- und Lohnentwicklung sowie die Einführung eines Bildungs- und Teilhabepakets nicht nur einen Durchbruch zur verfassungskonformen Ausgestaltung der Leistungshöhe, sondern auch einen wichtigen Schritt zur Bekämpfung der relativen Einkommensarmut. Waren die monatlichen Eckregelsätze des SGB II in den Jahren 2005 bis 2010 nur von 345 € auf 359 € und damit in fünf Jahren lediglich um 4,06 % gestiegen, stiegen sie danach bis 2012 auf 374 € und damit innerhalb von zwei Jahren um 4,17 % und bis 2014 auf 391 € und damit wiederum innerhalb von nur zwei Jahren erneut um 4,55 %. Mit einer Fortsetzung dieses Trends ist zu rechnen, da die Fortschreibung der Regelsätze nicht nur an die Lohnentwicklung, sondern auch an die Preisentwicklung gebunden ist.

Gleichwohl wird im Rahmen der Fortschreibung der örtlichen Armutsberichtserstattung die im Dezember 2013 erschienene Studie des IAB zu acht Jahren Grundsicherung für Arbeitssuchende hiermit von der Sozialplanung ebenfalls zusammengefasst, um die Erkenntnisse aus der Fortschreibung der örtlichen Armutsberichtserstattung durch bundesweite Trends und Erkenntnisse zu ergänzen. Die Zusammenfassung der IAB-Bilanz orientiert sich dabei an der vom IAB gewählten Gliederung.

1. Struktur, Dynamik und materielle Lage der Leistungsberechtigten

a) Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten 2012

Im Juni 2012 gab es im Rechtskreis des SGB II deutschlandweit 3,3 Millionen **Bedarfsgemeinschaften**, davon 2,2 Millionen in West- und 1,1 Millionen in Ostdeutschland. Die deutschlandweit 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften waren zu 53,6 % Singlehaushalte, zu 18,8 % Haushalte von Alleinerziehenden, zu 14,1 % Partnerhaushalte mit Kindern und zu 11,1 % Partnerhaushalte ohne Kinder (vgl. IAB, S.26).² In allen 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften lebten damals knapp 6,2 Millionen **Personen**, davon 4,5 Millionen erwerbsfähige und 1,7 nichterwerbsfähige (vorwiegend Kinder unter 15 Jahren). Von den 4,5 Millionen erwerbsfähigen Personen waren 48,5 % Männer und 51,5 % Frauen sowie gegliedert nach Altersstruktur 17,3 % unter 25-Jährige, 63,8 % 25- bis 49-Jährige und 20,3 % 50- bis unter 65-Jährige (vgl. IAB, S.27).

Unterschiede gab es auch beim **Arbeitsmarktstatus**. Von den deutschlandweit insgesamt 4,5 Millionen erwerbsfähigen Personen im Rechtskreis des SGB II waren im Juni 2012 lediglich 1,9 Millionen (42,7 %) arbeitslos, während 2,6 Millionen (57,3 %) nicht als arbeitslos geführt wurden.

Der häufigste Grund für Nichtarbeitslosigkeit war, dass Personen als **sogenannte Aufstocker** einer ungeforderten Erwerbstätigkeit nachgingen, die ein Volumen von mehr als 15 Wochenstunden umfasste, deren Einkommen aber den Lebensunterhalt der Bedarfsgemeinschaft nicht vollständig abdeckte (rund 655.000 Personen oder 14,7 % aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten).³

Gleichzeitig befanden sich knapp 460.000 erwerbsfähige Personen (10,3 %) in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, 330.000 erwerbsfähige Personen (7,5 %) in Schule, Studium oder Ausbildung, 300.000 erwerbsfähige Personen (6,7 %) in einer Erziehungs- oder Pflegezeit, knapp 260.000 erwerbsfähige Personen (5,8 %) in kurzzeitiger Arbeitsunfähigkeit, 230.000 erwerbsfähige Personen (5,2 %) in vorruhestandsähnlichen Regelungen und knapp 260.000 erwerbsfähige Personen (5,8 %) in einem statistisch nicht zuordenbaren Status (vgl. IAB, S.28f.).

² Zum Vergleich: In der Stadt Fürth waren im Rechtskreis des SGB II zum 31.12.2012 von 4.650 Bedarfsgemeinschaften 54,5 % Singlehaushalte, 21,6 % Haushalte von Alleinerziehenden, 14,6 % Haushalte von Partnern mit Kindern und 9,5 % Haushalte von Partnern ohne Kinder. Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben in: Fortschreibung des Armutsberichtes für die Jahre 2011 und 2012. Vorlage zur Sitzung des Beirates für Sozialhilfe, Sozial- und Seniorenangelegenheiten am 13.02.2014, S.15.

³ Zum Vergleich: In der Stadt Fürth waren zum 31.12.2012 von 6.295 erwerbsfähigen Leistungsbezieher/innen 1.460 Personen Aufstocker/innen (23,2 %). Vgl. zu den Angaben: Fortschreibung des Armutsberichtes für die Jahre 2011 und 2012. Vorlage zur Sitzung des Beirates für Sozialhilfe, Sozial- und Seniorenangelegenheiten am 13.02.2014, S.20.

b) Entwicklung des Bestandes in den Jahren 2005 bis 2011

Bei der Darstellung der Entwicklung des Bestandes verdeutlicht das IAB, dass in den Jahren 2005 bis 2011 deutschlandweit durchschnittlich 3,65 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 6,9 Millionen Personen Leistungen der Grundsicherung bezogen. Das gesamte Ausmaß der Hilfebedürftigkeit werde jedoch erst deutlich, wenn anstelle der Durchschnittswerte die Zahl der insgesamt betroffenen Bedarfsgemeinschaften und Personen berücksichtigt werde. So unterstützte die Grundsicherung in den ersten sieben Jahren nach Einführung des SGB II insgesamt 9,6 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 14,6 Millionen Personen zumindest zeitweise. Gleichzeitig ging die durchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften seit 2006 um rund 550.000 auf 3,4 Millionen im Jahr 2011 und die Zahl der leistungsberechtigten Personen von 7,3 Millionen auf unter 6,4 Millionen zurück (vgl. IAB, S.29).⁴

Trotz des Rückgangs der Bedarfsgemeinschaften und der leistungsberechtigten Personen gab es zwischen 2005 und 2011 aber auch eine **nicht unerhebliche Verfestigung des Leistungsbezugs**. So waren nach Angaben des IAB bis zum Jahresende 2011 insgesamt 1,6 Millionen Personen in gut 760.000 Bedarfsgemeinschaften durchgängig auf Leistungen des SGB II angewiesen. „2011 war somit rund ein Viertel der Leistungsbezieher seit 2005 kontinuierlich auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen, bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beträgt dieser Anteil rund 24 Prozent“ (IAB, S.29). Zusammen mit dem durchgängigen Leistungsbezieher/innen verfügten Ende 2011 bei 6,1 Millionen leistungsberechtigten Personen 64 % über eine Leistungsbezugsdauer von zwei und mehr Jahren. Unter Berücksichtigung von Unterbrechungen des Leistungsbezugs für bis zu 31 Tage erhöhte sich der Anteil einer Leistungsbezugsdauer von zwei und mehr Jahren Ende 2011 sogar auf 84 % der leistungsberechtigten Personen (vgl. IAB, S.30f.).⁵

Mit Blick auf die **Dynamik im SGB II** verweist das IAB zunächst darauf, dass die Zahl der 2011 insgesamt hilfebedürftigen Personen (7,88 Millionen) deutlich über der durchschnittlichen Zahl an Leistungsberechtigten (6,35 Millionen) lag. Die Relation der insgesamt hilfebedürftigen Personen zur durchschnittlichen Zahl der Leistungsberechtigten habe sich über die Jahre hinweg seit 2005 nicht grundlegend verändert. (zwischen 128 % und 124 %), weshalb keine steigende Dynamik festzustellen sei. Auch ein weiterer Indikator, der Anteil der in einem Jahr durchgängig Leistungsbezieher/innen am Durchschnittsbestand (seit 2006 alljährlich zwischen 73 % und 75 %) verweise auf **einen hohen Anteil von Dauerbezieher/innen** (vgl. IAB, S.32).

Etwas positiver wird vom IAB die **Dynamik bei den arbeitslosen Leistungsberechtigten** beurteilt, deren Zahl seit 2005 von gut 2,7 Millionen Personen kontinuierlich

⁴ Zum Vergleich: In der Stadt Fürth ging die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und der leistungsberechtigten Personen zwischen 2005 und 2011 ebenfalls zurück, und zwar von 5.420 Bedarfsgemeinschaften mit 10.255 Personen zum 31.12.2005 auf 4.650 Bedarfsgemeinschaften mit 9.136 Personen zum 31.12.2011. Vgl. zu den Angaben: Fortschreibung des Armutsberichtes für die Jahre 2011 und 2012. Vorlage zur Sitzung des Beirates für Sozialhilfe, Sozial- und Seniorenangelegenheiten am 13.02.2014, S.14.

⁵ Wie im Einzelnen noch gezeigt werden wird, ist Langzeitbezug von zwei bzw. vier und mehr Jahren im SGB II auf verschiedene Ursachen wie unzureichende Einkommen bei Erwerbstätigkeit (zu geringe Arbeitszeit und/oder zu geringe Entlohnung) oder Kindererziehung und Pflege von Angehörigen oder Vermittlungshemmnisse durch fehlende Sprachkenntnisse, fehlende Schul- und Berufsausbildung, Alter, gesundheitliche Beeinträchtigungen und Schwerbehinderung zurückzuführen,

abgenommen habe und 2011 nur noch knapp 2 Millionen Personen umfasste (vgl. IAB, S.34).⁶ Bei den **erwerbstätigen Leistungsberechtigten**, den sogenannten Aufstockern, habe zwar in der Anfangsphase der Grundsicherung ein Anstieg von 341.000 Personen 2005 auf 513.000 Personen 2011 stattgefunden. Die Zahl der Aufstocker habe sich aber seit 2008 weitgehend stabilisiert. Von den Aufstockern des Jahres 2011 bezogen im Übrigen nur vier Prozent über den gesamten Zeitraum seit 2005 neben der Erwerbstätigkeit gleichzeitig Leistungen des SGB II (vgl. IAB, S.34).

c) Entwicklung und Ursachen von Zu- und Abgängen in der Grundsicherung

Hier beschreibt das IAB zunächst die **Zugänge in die Grundsicherung**, bei denen Arbeitslosigkeit und zu geringes Arbeitsentgelt in knapp 61 % der Fälle die Hilfebedürftigkeit verursachten. Weitere Gründe für Hilfebedürftigkeit waren in 21,7 % der Fälle das Aufbrauchen von Vermögen und Ersparnissen sowie in knapp 13 % der Fälle der Wegfall von Einkünften wie Krankengeld oder Unterhaltszahlungen (vgl. IAB, S.35f.).

Bei den **Abgängen aus der Grundsicherung**, die nach der Zielsetzung des SGB II **durch Arbeitsvermittlung** anzustreben sind, wird vom IAB festgestellt, dass sich formale Ausbildungsabschlüsse positiv auf den Übergang in den Arbeitsmarkt auswirkten, während fehlende Schul- und Ausbildungsabschlüsse die Übergangschancen verringerten. Außerdem ergaben sich bezogen auf Altersgruppen deutlich verminderte Ausstiegchancen für Leistungsberechtigte ab 50 Jahren. Das Geschlecht hatte auf die Übergangswahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt bei Singles keinen Einfluss. Demgegenüber hatten Frauen mit Kindern das größte Risiko, ohne Erwerbstätigkeit im Leistungsbezug zu verbleiben, während die Überwindung der Hilfebedürftigkeit bei Männern durch die Präsenz von Kindern im Haushalt eher begünstigt wurde (vgl. IAB, 39f.).

„Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass insbesondere die folgenden Risikomerkmale die Übergangswahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt mindern: fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, eine lange Verweildauer im Leistungsbezug vor dem Untersuchungszeitraum, Alter (über 50 Jahre), Migrationshintergrund sowie die mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache. Auch Mütter haben geringe Übergangschancen. Jeder dieser Fakto-

⁶ An dieser Stelle wird vom IAB bei der Beurteilung allerdings nicht darauf hingewiesen, dass durch die Einführung des SGB II im Jahr 2005 die Anzahl der Arbeitslosen in Deutschland stieg, weil die mit ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfängern in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen, sofern erwerbsfähig und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehend, plötzlich auch als arbeitslos einzustufen waren. Vor dem Jahr 2005 galt diese Regelung nur im Bereich des BSHG, während die ehemalige Arbeitslosenhilfe auf die arbeitslose Person ausgerichtet war und Haushaltsangehörige nur bei der individuellen Leistungshöhe, nicht aber beim Arbeitsmarktstatus berücksichtigte. Personen, die vor dem Jahr 2005 eine unter dem Existenzminimum liegende Arbeitslosenhilfeleistung bezogen, konnten ergänzend Leistungen nach dem BSHG beantragen und wurden erst dort als Bedarfsgemeinschaft behandelt, wobei dann die Sozialhilfeträger für alle nicht erwerbstätigen, aber erwerbsfähigen Personen einer Bedarfsgemeinschaft als Leistungsvoraussetzung eine Arbeitslosenhilfeleistung herbeiführten. Ende 2004 hatten beispielsweise in der Stadt Fürth 229 von 2.826 Arbeitslosenhilfeempfänger/innen zusätzlich laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG erhalten, was einem Anteil von 8,10 % aller Arbeitslosenhilfeempfänger/innen entsprach. Vgl. zu den Angaben: Fortschreibung des Armutsberichtes für die Jahre 2011 und 2012. Vorlage zur Sitzung des Beirates für Sozialhilfe, Sozial- und Seniorenangelegenheiten am 13.02.2014, S.12f.

ren mindert für sich genommen die Chance auf Erwerbstätigkeit um etwa die Hälfte“ (IAB, S.41). „Gerade wenn mehrere Risikofaktoren vorliegen, sinkt die Wahrscheinlichkeit eines arbeitsmarktvermittelten Übergangs drastisch (...). Während die Wahrscheinlichkeit eines solchen Abgangs in der Gruppe der ‚risikofreien‘ Leistungsberechtigten immerhin bei 23,9 Prozent liegt, halbiert sich diese bei Vorliegen eines Risikofaktors auf 11,5 Prozent und bei einem zweiten erneut auf 6,2 Prozent. Bei drei gleichzeitig vorliegenden Hemmnissen sinkt die Chance, die Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu überwinden, auf 4,3 Prozent und tendiert bei vier und mehr Risikofaktoren schließlich gegen null ...“ (IAB, S.42).

Am Beispiel des Jahres 2008 analysiert das IAB auch die **Arbeitsaufnahmen** von erwerbsfähigem SGB-II-Empfänger/innen. Damals nahmen 1,1 Millionen Leistungsberechtigte insgesamt 1,2 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse auf, von denen 69,4 % Vollzeitstellen, 18,1 % Teilzeitstellen mit mehr als 18 Wochenstunden und 8 % Ausbildungsverhältnisse waren. Hinzu kamen 565.000 geringfügige Beschäftigungen. Von den 1,2 Millionen aufgenommenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse wurde mehr als ein Viertel mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik gefördert (vgl. IAB, S.42f.).

Bei näherer Betrachtung der Arbeitsaufnahmen zeigt sich allerdings eine Reihe problematischer Aspekte, da ein erheblicher Teil der Arbeitsverhältnisse nicht bedarfsdeckend oder instabil war. „So wurde nur in gut der Hälfte aller Fälle ein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt und über 44 Prozent der im Jahr 2008 aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse endete innerhalb eines halben Jahres“ (IAB, S.43).

Zum **Problem nicht bedarfsdeckender Erwerbstätigkeit** wird vom IAB auch die **Gruppe der Aufstocker im SGB II** näher untersucht, zu der im Juni 2012 rund 1,3 Millionen erwerbsfähige Personen oder knapp 30 % aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zählten. Hinzu kommt, dass die Zahl aller Personen, die im Laufe eines Jahres Transferleistungen und Erwerbseinkommen kombinierten, zwischen 2005 und 2010 etwa doppelt so hoch ausfiel wie der Jahresdurchschnitt. Wenngleich der überwiegende Teil der Aufstocker abhängig beschäftigt war, wobei geringfügige Beschäftigung eine wichtige Rolle spielte, ist die Zahl der selbstständigen Aufstocker zwischen 2007 und 2012 um etwa 50.000 auf 126.000 gestiegen, während sich bei den abhängig Beschäftigten keine größeren Veränderungen zeigten (vgl. IAB, S.46).

Unter den erwerbstätigen Leistungsberechtigten sind Single-Bedarfsgemeinschaften die größte Einzelgruppe. Daneben zeigt die Betrachtung des Arbeitsumfangs, dass 55,2 % aller abhängig beschäftigten Aufstocker einer geringfügigen Beschäftigung mit weniger als 15 Wochenstunden nachgehen. Während bei größeren Bedarfsgemeinschaften der höhere Bedarf mitverantwortlich für die Bedürftigkeit ist, müssen bei Single-Bedarfsgemeinschaften Niedriglöhne als ausschlaggebend gelten. „Die durchschnittlichen Stundenlöhne der Aufstocker liegen in Westdeutschland bei sieben, in den ostdeutschen Bundesländern bei sechs Euro“ (IAB, S.47).

Die Frage, ob Aufstocker damit zu den Working Poor gehören, wird vom IAB unter Bezug auf eine Studie aus dem Jahr 2010 wie folgt beantwortet: „Den Ergebnissen von Bruckmeyer et al. (...) zufolge liegt die Mehrzahl der Bedarfsgemeinschaften, die über keine zusätzlichen Erwerbseinkünfte verfügen, unterhalb der 50%-Armutsschwelle (...). Ausnahmen bilden Alleinerziehende sowie Paare mit drei und mehr Kindern. Verdient hingegen mindestens ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft etwas hinzu – und sei es nur durch eine geringfügige Beschäftigung – wird in den

meisten Fällen die Armutsschwelle von 50 Prozent überwunden, nicht aber der Bereich der Armutsgefährdung zwischen 50 und 60 Prozent des Medianeinkommens“ (IAB, S.51). Gleichzeitig gelingt es Vollzeitbeschäftigten zu 62 %, den Leistungsbezug innerhalb eines Jahres zu beenden, bei geringfügig beschäftigten Leistungsempfänger/innen sind es nur 21 % (vgl. IAB, S.51).

Zu den selbstständigen Aufstockern, deren Zahl sich zwischen 2007 und 2012 um 50.000 Personen auf 126.000 Personen erhöhte, bemerkt das IAB, dass auch dort Alleinstehende mit 44 % die größte Gruppe bilden, Unterschiede ergeben sich dagegen auf der Qualifikationsebene: „Sowohl im Vergleich zu den abhängig beschäftigten Aufstockern als auch mit allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten verfügen selbstständig tätige Leistungsberechtigte im Durchschnitt über höhere Schulabschlüsse.... Ähnliche Unterschiede zeigen sich auch bei den Berufsabschlüssen, etwa dem Anteil der Meister/Techniker (9 % gegenüber 2 % bzw. 3%) und bei den Hochschulabsolventen (20 % gegenüber jeweils 5 %). Hinsichtlich der Arbeitszeit und des Einkommens ist der zentrale Befund ..., dass selbständige Aufstocker trotz eines hohen Arbeitspensums nur geringe Einkünfte aufweisen“ (IAB, S.54).

d) Die materielle Lage der Leistungsberechtigten

Hier erinnert das IAB zunächst daran, dass die materielle Lage der Leistungsberechtigten bereits bei der 2009 erschienenen Bilanz des IAB, Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende, Bielefeld 2009, ein wichtiges Forschungsfeld gewesen sei und zu dem Ergebnis geführt habe, dass das SGB II in den meisten Fällen die Grundversorgung der Leistungsberechtigten sichergestellt habe, wenngleich bei einem Teil der Betroffenen mitunter Versorgungsdefizite festzustellen waren. So hätten jeweils 6 bis 8 Prozent der ALG-II-Bezieher angegeben, dass sie sich keine warme Mahlzeit an Tag leisten können, die Wände der Wohnung feucht seien und es Probleme mit der pünktlichen Bezahlung der Nebenkosten gebe. **Größere Einschränkungen** seien beim Erwerb angemessener Winterkleidung (17 %) und rezeptfreier Medikamente (20 %) sowie bei der Bildung von Rücklagen für größere Anschaffungen festzustellen gewesen. Zudem offenbarten sich **Defizite** im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe (Freunde zum Essen einladen oder Besuche von Restaurants und kulturellen Veranstaltungen).

Danach räumt das IAB ein, dass die Befunde zur materiellen Lage der Leistungsberechtigten in der 2013 erschienenen Studie, Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen, Bielefeld 2013, weitgehend auf Daten beruhen, die vor der vom Bundesverfassungsgericht durch die Entscheidung vom 09.02.2010 veranlassten Neuregelung der SGB-II-Leistungen im Jahr 2011 entstanden sind und damit auch keinen Aufschluss darüber geben, ob und inwieweit sich die materielle Lage der Leistungsberechtigten durch die Neuregelung verändert hat (vgl. IAB, S.62).

Unabhängig von Veränderungen der materiellen Lage der Leistungsberechtigten hatte sich für die **Lebensumstände von Kindern in SGB-II-Haushalten vor der Neuregelung des Leistungsrechts im Jahr 2011** ergeben, dass Kinder überproportional von Bedürftigkeit betroffen waren, weil im September 2010 in SGB-II-Haushalten 1,82 Millionen unter 15-Jährige lebten, was einem Anteil von 16 % aller unter 15-Jährigen entsprach, während der Anteil aller SGB-II-Empfänger/innen nur 10 % aller unter 65-Jährigen ausmachte (vgl. IAB, S.65). Daneben war der stark überproportio-

nale Anteil von Kindern Alleinerziehender im SGB II auffällig. „Insgesamt betrachtet leben nur rund 14 Prozent aller Kinder in einem Alleinerziehenden-Haushalt. Bei Kindern im Leistungsbezug hingegen liegt der Anteil derjenigen, die in einem Alleinerziehenden-Haushalt leben, bei über 47 Prozent“ (IAB, S.66).

Zugleich zeigte sich, dass die **Grundversorgung von Familien mit Kindern** (eine warme Mahlzeit am Tag, Toilette innerhalb der Wohnung, Etagenheizung) weitgehend gesichert war, während **Versorgungsdefizite** zum Teil bei der Winterbekleidung (13 %), durch feuchte Böden und Wände (6 %) und durch Verzug bei der Zahlung der Miete (13 %) auftraten (vgl. IAB, S.68). Demgegenüber waren **Versorgungsdefizite jenseits der Grundversorgung** deutlich ausgeprägter. „So stellen unerwartete Ausgaben die Mehrheit der Familien im SGB-II-Bezug (52 %) vor Probleme. Und lediglich jeder fünften Familie gelingt es, einen festen Betrag im Monat zu sparen... Besonders ausgeprägt ist die Unterversorgung bei Computern mit Internetanschluss“ (IAB, S.69). Noch deutlichere Einschränkungen zeigten sich im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe. „Mehr als drei Viertel aller Kinder im SGB-II-Bezug leben in Haushalten, die sich keine einwöchige Urlaubsreise im Jahr leisten können. Hingegen ist dies nur bei einem knappen Viertel der Kinder der Fall, die in Haushalten mit einer gesicherten Einkommensposition leben. Auch auf Einladungen zum Essen (46 %) oder Kino-, Theater- und Konzertbesuche (55 %) muss in SGB-II-Haushalten verzichtet werden“ (IAB, S.70).

2. Aktivierung und Betreuung

Einleitend weist das IAB darauf hin, dass der paradigmatische Wechsel von einer „aktiven“ zu einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik eines der wichtigsten Elemente der Arbeitsmarktreformen seit 2002 war. Bei der Aktivierung könne zwischen verschiedenen Dimensionen unterschieden werden:

- Zunächst einmal gehe es darum, durch Aktivierung die Zahl der potenziellen Erwerbspersonen zu erhöhen und die Personen nicht passiv in Sozialsystemen zu versorgen.
Bei der Frage, wer zum Gültigkeitsbereich der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik gehört, sei Deutschland im internationalen Maßstab weit gegangen: Alle Personen, die in der Lage sind, mindestens drei Stunden pro Tag zu arbeiten, gelten hierzulande als erwerbsfähig.
- Zweitens gehe bei der Aktivierung darum, möglichst schnelle Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu realisieren.
- Drittens gehe es bei der Aktivierung um eine Stärkung der Eigeninitiative, wobei der direkte Kontakt zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten eine große Rolle spiele (vgl. IAB, S.77).

Untersucht werden danach folgende Aspekte: Konzessionsbereitschaft und Aktivierungsansätze, Sanktionen und ihre Folgen, Beratung und Vermittlung in der Praxis sowie Aktivierung und Lebensbewältigung.

a) Konzessionsbereitschaft und Aktivierungsansätze

Bei mehreren Befragungswellen des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) zeigte sich bei ALG-II-Bezieher/innen mit Anteilen von 65 bis 80 Prozent der Befragten eine starke Bereitschaft, einen langen Arbeitsweg, ungünstige Arbeitszei-

ten, eine Arbeit unter dem Qualifikationsniveau oder belastende Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen. Anders war dies bei den Merkmalen Lohnhöhe und Wohnortwechsel, wo etwa die Hälfte der Befragten angab, keine geringere Lohnhöhe akzeptieren zu können, und 70 Prozent der Befragten einen Wohnortwechsel ausschlossen (vgl. IAB, S.80).

Bei der Lohnhöhe, den Arbeitssuchende zu akzeptieren bereit sind, gaben 70 % der Befragten einen Reservationslohn zwischen 4,30 Euro und 8,30 Euro an, woraus sich ein durchschnittlicher Reservationslohn von 6,29 Euro netto in der Stunde ergab, der sich im Niedriglohnsektor bewegte (vgl. IAB, S.81).⁷ Unterschiede beim durchschnittlichen Reservationslohn zeigten sich allerdings nach Haushaltsgröße. Während alleinstehende Personen angaben, für 6,07 € netto in der Stunde einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu wollen, nannten Personen in Haushalten mit zwei und mehr Kindern einen Nettoreservationslohn von 7,58 € in der Stunde (vgl. IAB, S.82).

Neben den Befragungen der Betroffenen ergab eine Befragung von Betrieben in den Jahren 2005 und 2006, dass die Betriebe eine gestiegene Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerber/innen und bereits beschäftigten Arbeitnehmer/innen eher im Reformjahr 2005 als im Jahr 2006 beobachteten, wo sich die gesamtwirtschaftliche Lage verbessert hatte und das Arbeitsplatzangebot stieg (vgl. IAB, S.84).

b) Sanktionen und ihre Folgen

Zu den Sanktionen im SGB II⁸ stellt das IAB fest, dass Männer sehr viel häufiger sanktioniert werden als Frauen, insbesondere aber Jugendliche sehr viel häufiger als Personen mittleren und höheren Alters. Die deutliche Zunahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung während der Sanktion und im ersten Jahr ihres Wirksamwerdens lasse zwar positive Wirkungen von Sanktionen als wahrscheinlich erscheinen (insbesondere bei der Altersgruppe ab 25 Jahren), sage aber wenig über die

⁷ Bezogen auf das Jahr 2013 und die Angaben zu den Arbeitsentgelten, Löhnen und Gehältern aller Inländer entsprach ein durchschnittlicher Nettolohn von 6,29 € je Stunde bei einer Abzugsquote aller Arbeitnehmer für Sozialbeiträge und Lohnsteuer von 33,31 % einem Bruttolohn von 8,38 € je Stunde. Durch einen Anteil der Arbeitgeber für Sozialbeiträge in Höhe von 22,54 % der Bruttolöhne entsprach der durchschnittliche Nettolohn in Höhe von 6,29 € je Stunde zugleich einem Bruttolohn mit Sozialbeiträgen der Arbeitgeber von 10,27 € je Stunde. Vgl. zu den Angaben der Arbeitnehmerentgelte, Löhne und Gehälter: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen, Berlin 2014, S.287. Im Jahr 2013 Nettolohn- und -gehaltssumme 777,73 Mrd. €, Abzüge der Arbeitnehmer Lohnsteuer 186,91 Mrd. €, Sozialbeiträge 201,39 Mrd. €, Bruttolöhne und Bruttogehälter 1.165,52 Mrd. €, Sozialbeiträge der Arbeitgeber 252,79 Mrd. €, Arbeitnehmerentgelt gesamt 1.429,37 Mrd. €. Gleichzeitig belief sich das gesamte Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) 2013 auf 2.809 Mrd. € (vgl. ebd., S.285).

⁸ Die im SGB II gesetzlich vorgesehenen Sanktionen umfassen eine Kürzung des Regelbedarfs um 10 Prozent bei Meldeversäumnissen oder um 30 Prozent bei anderen Pflichtverletzungen. Bei Personen unter 25 Jahren führen Pflichtverletzungen wie der Abbruch einer Maßnahme oder die Weigerung, eine angebotene Arbeit anzunehmen, allerdings dazu, dass der vollständige Regelbedarf gestrichen wird und nur noch die Kosten der Unterkunft übernommen werden. Sanktionen gelten in der Regel drei Monate. Bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres wird bei Erwachsenen eine Sanktion von 60 Prozent des Regelbedarfs verhängt und bei Jugendlichen und jungen Volljährigen unter 25 Jahren sogar die komplette ALG-II-Leistung einschließlich der Kosten der Unterkunft gestrichen, was dazu führt, dass auch die Beiträge zur Krankenversicherung entfallen (vgl. IAB, S.85).

Größenordnung dieses Effekts und über die Qualität und Nachhaltigkeit der Beschäftigung aus.

Mit Blick auf **Jugendliche und junge Volljährige unter 25 Jahren** verweist das IAB darauf, dass der Wegfall des kompletten Regelsatzes oder die Totalsanktion unter Einbeziehung der Wohnungskosten massiv in das Leben der Betroffenen eingreife und verfassungsrechtlich geschützte Werte wie die soziale und kulturelle Teilhabe tangieren könne. So stelle sich die Frage nach der Berechtigung von Sanktionen, die nur bei schuldhafter Regelverletzung gegeben sein kann. Soweit Überforderung oder psychische Probleme eine Rolle spielen, wären Sanktionen weder ein legitimes noch ein sinnvolles Mittel um regelkonformes Verhalten zu erzwingen (vgl. IAB, S.96).

c) Beratung und Vermittlung in der Praxis

Zur Ermittlung der Beratung und Vermittlung in der Praxis wurde ab Herbst 2008 vom Befragungsinstitut infras das Projekt Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt durchgeführt. Die Untersuchung umfasste insgesamt 16 Organisationseinheiten, unter denen sich acht Grundsicherungsträger nach dem SGB II, davon wiederum sieben ARGE n und eine zugelassene Optionskommune befanden. Ein wesentlicher Teil der Analyse bestand darin, die Gesprächsthemen zu verschiedenen Zeitpunkten des Beratungsprozesses zu identifizieren (vgl. IAB, S.98f.).

Festgestellt wurde, dass bei mehr als der Hälfte der 99 beobachteten Erstgespräche konkrete Stellenangebote besprochen wurden und damit die Stellensuche gleich zu Beginn der Gespräche eine große Rolle spielte. Außerdem hatten in den Gesprächen das Thema Förderung (vor allem Qualifizierungsmaßnahmen und Erstattung von Mobilitäts- und Bewerbungskosten) und das Thema Leistungsrecht durchgängig einen hohen Stellenwert. Daneben war die Durchführung des Profiling (Qualifikation, Motivation, Rahmenbedingungen und Leistungsfähigkeit) ein Kernthema der Erstgespräche (vgl. IAB, S.99f.). Allerdings wurde in einer Bewertung des Profilingprozesses bei den Erstgesprächen auch festgestellt, dass zwischen dem Profiling und der Zielfestsetzung oft eine große Lücke klaffte und besondere Problemlagen wie Sucht oder Verschuldung relativ selten thematisiert wurden (vgl. IAB, S.100f.).

Die thematische Analyse der Folgegespräche ergab, dass dort der Anteil der Themen Stellensuche und Vermittlung zunahm. Zu den Standards gehörte dabei die Abfrage der Eigenbemühungen. Die Besprechung besonderer Problemlagen wie Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen, Beziehungsprobleme, Schulden, psychosoziale oder Suchtprobleme, von denen bei der Untersuchung ungefähr zwei Fünftel betroffen waren, nahm auch weiterhin keine große Rolle ein (vgl. IAB, S.101f.).

Wie nach Abschluss der Gesprächsbeobachtungen geführte Telefoninterviews mit den 100 Teilnehmer/innen, davon 41 aus dem Bereich des SGB II ergaben, waren drei Viertel der Teilnehmer/innen aus dem Bereich des SGB II mit der Beratung sehr oder überwiegend zufrieden. Kritisch eingeschätzt wurde allerdings die Wirksamkeit der Beratung (vgl. IAB, S.104). „Aktivierungsmaßnahmen werden etwa von der Hälfte der Befragten als Orientierungshilfe angesehen, nur ein Viertel gibt an, bei der Stellensuche wirksam unterstützt worden zu sein“ (IAB, S.105). Die Befragung zeigte aber auch, dass Beratung und Vermittlung nicht ausreichen, sondern zusätzlich flan-

kierende Maßnahmen erforderlich sind, weil jeder fünfte Befragte von Familien- oder Partnerschaftsproblemen, von Suchtproblemen, schweren Erkrankungen naher Familienangehöriger oder eigenen schweren Erkrankungen in den letzten fünf Jahren berichtete (vgl. IAB, S.195).

d) Aktivierung und Lebensbewältigung

Hier werden vom IAB die Aspekte Individuelle Perspektiven, Aktivierung und Pflege sowie soziale Aktivierung behandelt.

Unter dem Aspekt **Individuelle Perspektiven** beschreibt das IAB auch das Prekarisierungsrisiko,⁹ das vor allem bei unter 25-Jährigen hoch ist, die den Einstieg in Ausbildung und Erwerbstätigkeit noch nicht geschafft haben.

Als „Kerngruppe der Prekarisierten“ werden allerdings 30- bis 40-jährige Männer mit geringer Qualifikation identifiziert, denen Maßnahmen des SGB II keinen Einstieg in stabile Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen und bei denen der regelmäßige Wechsel zwischen geringfügiger Beschäftigung, befristeten Stellen, Zeitarbeit und Arbeitslosigkeit in einen „Prekaritätskreislauf“ führt, wobei die Betroffenen ab einem bestimmten Alter immer mehr resignieren und vielfach das Gefühl haben, abgeschrieben zu sein.

Demgegenüber sehen sich ältere Leistungsberechtigte häufig in einer arbeitsmarktfernen Warteschleife und hoffen, dass sich mit dem Eintritt in die Alters- oder Erwerbsunfähigkeitsrente ihre Situation verbessert.

Auch Alleinerziehende befinden sich häufig in erwerbsbiografisch prekären Situationen (vgl. IAB, S.119).

⁹ Der Begriff Prekarisierung ist etymologisch aus dem Adjektiv prekär (unsicher, weil widerruflich) abgeleitet. Er wurde von der französischen Arbeitssoziologie der 1980er Jahre geprägt und charakterisiert den Wandel vom Normalarbeitsverhältnis zu einer zunehmenden Zahl von Arbeitsverhältnissen mit zu geringer Arbeitsplatzsicherheit und Einkommenshöhe, durch die die Betroffenen nicht mehr ihre Existenz sicher bestreiten können

Nach einer Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) liegt prekäre Beschäftigung vor, wenn der Erwerbsstatus nur eine geringe Sicherheit des Arbeitsplatzes und nur wenig Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitssituation gewährt, ein arbeitsrechtlicher Schutz nur partiell gegeben ist und die Chancen auf eine materielle Existenzsicherung durch die betreffende Arbeit schlecht sind.

Das Statistische Bundesamt unterscheidet zwischen atypischen und prekären Beschäftigungen. Unter atypischen Beschäftigungen werden abhängige Beschäftigungsverhältnisse verstanden, die eines oder mehrere der folgenden Merkmale aufweisen: Befristung, geringfügige Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung mit 20 und weniger Wochenstunden, Zeitarbeitsverhältnisse.

Prekäre Beschäftigungen sind demgegenüber Beschäftigungsverhältnisse, die nicht geeignet sind, auf Dauer den Lebensunterhalt einer Person sicherzustellen oder deren soziale Sicherheit zu gewährleisten.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes gab es im Jahr 2012 in Deutschland 36,276 Mio. Erwerbstätige (Männer 19,514 Mio., Frauen 16,176 Mio.), darunter 4,013 Mio. Selbstständige (Männer 2,735 Mio., Frauen 1,278 Mio.) und 32,124 Mio. abhängig Beschäftigte (Männer 16,751 Mio., Frauen 15,372 Mio.). Von den 32,124 Mio. abhängig Beschäftigten waren 24,237 Mio. Normalarbeitnehmer/innen (Männer 14,346 Mio., Frauen 9,886 Mio.) und 7,891 Mio. atypisch Beschäftigte (Männer 2,405 Mio., Frauen 5,486 Mio.). Von den 7,891 Mio. atypisch Beschäftigten (Männer 2,405 Mio., Frauen 5,486 Mio.) waren wiederum 2,735 Mio. (Männer 1,374 Mio., Frauen 1,362 Mio.) befristet, 5,017 Mio. (Männer 0,736 Mio., Frauen 4,291 Mio.) in Teilzeit, 2,548 Mio. (Männer 0,573 Mio., Frauen 1,977 Mio.) geringfügig und 0,745 Mio. (Männer 0,515 Mio., Frauen 0,230 Mio.) in Zeitarbeit beschäftigt. Vgl.: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales 2014, Wiesbaden 2014, S.352.

Unter dem Aspekt **Aktivierung und Pflege** verweist das IAB darauf, dass im SGB II die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und die Vermeidung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit zwar oberste Priorität haben, dass es aber auch gesetzlich geregelte Ausnahmetatbestände gebe. So gilt beispielsweise eine Arbeit als nicht zumutbar, wenn sie mit der Pflege einer oder eines Angehörigen nicht vereinbar ist und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann.¹⁰ Wie eine auf den ersten vier Wellen des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) beruhende Studie ergab, beträgt der Anteil von Personen, die Verwandte oder andere nahestehende Personen pflegen, in SGB-II-Haushalten sieben Prozent. Die Pflegenden sind tendenziell eher Frauen, über 35 Jahre alt und haben einen höheren Bildungsstand (vgl. IAB, 120). Gemessen an allen nach § 10 SGB II von der Arbeitssuche freigestellten Personen beträgt der Anteil der wegen Pflege Tätigkeit freigestellten Personen allerdings nur 25 Prozent. „Fast genauso häufig sind eigene gesundheitliche Beeinträchtigungen, Kindererziehung oder – etwas seltener – die mittlerweile ausgelaufene Sonderregelung für ALG-II-Bezieher im Alter von über 58 Jahren ursächlich für die Befreiung“ (IAB, S.121).

Unter dem Aspekt **soziale Aktivierung** erläutert das IAB zunächst, dass das aus den Niederlanden bekannte Konzept der sozialen Aktivierung, das dort auf soziale Integration abzielt, in Deutschland noch nicht als eigenständiges sozialpolitisches Konzept etabliert sei, aber außerhalb des SGB II zum Teil bereits praktiziert werde. Dazu gehören zum Beispiel so heterogene Ansätze wie Theater- oder Lesegruppen, Kurse für Rückengymnastik und Stressbewältigung oder für Haushaltsführung und Ernährung. Außerdem wurde im September 2010 die Möglichkeit zur Einrichtung von Aktivcentern nach § 16 Abs.1 SGB II in Verbindung mit § 46 Abs.1 Satz 1 SGB III geschaffen, die als niedrigschwellige Maßnahme angelegt sind, als zentrale inhaltliche Bestandteile Schlüsselqualifikationen (persönliche, soziale und methodische Kompetenzen) und Gesundheitsorientierung (Ernährung, Suchtproblematik, Stressbewältigung) vorsehen, zu einer beruflichen Qualifizierung oder Beschäftigungsaufnahme motivieren und schrittweise an diese Angebote heranführen sollen (vgl. IAB, S.122).¹¹

Zu den Erfolgsaussichten einer anschließenden Arbeitsvermittlung äußert sich das IAB eher skeptisch, spricht sich aber dennoch für soziale Aktivierung aus, da sie einen wichtigen Baustein zur Aktivierung von Personen darstelle, denen wichtige Ressourcen zur selbstständigen Beendigung der Hilfebedürftigkeit fehlen. „Für diese Gruppen sollten Maßnahmen in jedem Fall auch dann angeboten werden, wenn eine baldige Eingliederung in den Arbeitsmarkt unwahrscheinlich erscheint und daher auch nicht primär angestrebt wird“ (IAB, S.124).

3. Instrumente und ihre Wirkungen

Bei der Bilanz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer Wirkungen verweist das IAB einleitend darauf, dass arbeitsmarktpolitische Instrumente für die Betreuung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II einen hohen Stellenwert haben.

¹⁰ Gleichzeitig wird bei häuslicher Pflege, die nach dem SGB XI Priorität genießt, auch das Pflegegeld nicht als Einkommen auf den Leistungsanspruch nach dem SGB II angerechnet.

¹¹ Wie Herr Meth auf fernmündliche Anfrage der Sozialplanung am 12.06.2015 mitteilte, ist die Einrichtung eines Aktivcenters seitens des Jobcenters Fürth/Stadt angedacht. Derzeit werden die Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten geprüft.

„So lag die Zahl der Zugänge in die verschiedenen Fördermaßnahmen seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende bis einschließlich 2011 jährlich bei über 1,5 Millionen, von 2007 bis 2011 sogar bei über zwei Millionen. Seit 2008 sind die Zugangszahlen insgesamt jedoch deutlich rückläufig. Im Jahr 2012 unterschritt die Zahl der Zugänge erstmals seit 2005 die 1,5 Millionen-Marke. Bis zu Jahr 2009 dominierten die ‚Beschäftigung schaffenden Maßnahmen‘, darunter wiederum die – in der Öffentlichkeit besser als ‚Ein-Euro-Jobs‘ bekannten – ‚Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante‘. Seit dem Jahr 2010 haben die ‚Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung‘ den bisherigen Spitzenreiter jedoch knapp abgelöst“ (IAB, S.129).¹²

Außerdem erinnert das IAB bei der Bilanz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihrer Wirkungen einleitend daran, dass dazu bereits während der ersten vier Jahre nach Einführung der Grundsicherung wichtige Forschungsergebnisse präsentiert werden konnten, die beispielsweise zeigten, dass die Beschäftigungswirkung betrieblicher Maßnahmen auch im SGB II am stärksten ausfiel, während öffentlich geförderte Beschäftigung nur wenig Wirkung entfaltete (vgl. IAB, S.129). Die aktuelle Bilanz des IAB zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und ihren Wirkungen nach acht Jahren Grundsicherung gliedert sich in die Abschnitte Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen, Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt, Beschäftigung schaffende Maßnahmen und Maßnahme-Sequenzen im SGB II.

a) Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen

Hier bilanziert das IAB zunächst den 2002 eingeführten **Vermittlungsgutschein** nach § 421g SGB III und seinen Einsatz als Ermessensleistung im SGB II. Von insgesamt 780.000 im Jahr 2007 ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen wurden in beiden Rechtskreisen (SGB II und SGB III) lediglich neun Prozent eingelöst. Zudem hatten im ersten Halbjahr 2007 nur sechs Prozent aller Empfänger/innen eines Vermittlungsgutscheins drei Monate nach der Einlösung eine Beschäftigung aufgenommen, während im gleichen Zeitraum 21 Prozent auch ohne Vermittlungsgutschein eine Beschäftigung fanden (vgl. IAB, S.131). Daneben zeigten Untersuchungen aus dem Jahr 2010, dass Inhaber/innen eines Vermittlungsgutscheins mit abgeschlossener Berufsausbildung die besten Chancen hatten, eine Beschäftigung aufzunehmen, während die Ergebnisse für Personen ohne Berufsabschluss negativer ausfielen (vgl. IAB, S.132). „Insgesamt fällt auf, dass deutlich mehr Gutscheininhaber/-innen während der Gültigkeit des Gutscheins einen neuen Job ohne die Inanspruchnahme des Gutscheins finden als mit der Inanspruchnahme. Dies gilt im Übrigen nicht nur für die Grundsicherung, sondern auch für den Bereich der Arbeitslosenversicherung“ (IAB, S.134).

¹² Zu dem vom IAB geschilderten Rückgang der Zahl der Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die 2012 erstmals seit 2005 die 1,5-Millionen-Marke unterschritt, ist allerdings ergänzend anzumerken, dass der Bund die im Bundeshaushalt bereitgestellten Finanzmittel für Eingliederungsmaßnahmen von 6,6 Mrd. € im Jahr 2010 auf 5,3 Mrd. € im Jahr 2011, auf 4,4 Mrd. € im Jahr 2012 und auf 3,9 Mrd. € im Jahr 2013 und damit um insgesamt 2,7 Mrd. € (-40,9 %) verringert hat. Vgl. Wilhelm Adamy, Arbeitslosenversicherung und Hartz-IV-System. Bilanz des Jahres 2012 – Perspektiven 2013, in Soziale Sicherheit 3/2013, S.105-117, hier: S.114. Siehe auch: Fortschreibung des Armutsberichtes für die Jahre 2011 und 2012. Vorlage zur Sitzung des Beirates für Sozialhilfe, Sozial- und Seniorenangelegenheiten am 13.02.2014, S.28f.

Anschließend stellt das IAB zur **Wirkung schulischer und beruflicher Trainingsmaßnahmen** fest, dass betriebliche Trainingsmaßnahmen grundsätzlich eine höhere Eingliederungswirkung aufwiesen als schulische Trainingsmaßnahmen (vgl. IAB, S.135) und empfiehlt, insbesondere Bewerbungstraining mit besonderer Sorgfalt einzusetzen, weil es die Beschäftigungschancen von Teilnehmer/innen nicht nur nicht befördert, sondern sogar gemindert hat und die Teilnehmer/innen bessere Integrationschancen gehabt hätten, wenn sie an anderen schulischen Trainingsmaßnahmen teilgenommen hätten (vgl. IAB, S.137).

Zur **Förderung der beruflichen Weiterbildung** äußert das IAB, dass diese im Bereich des SGB II nur in geringem Umfang eingesetzt werde, wozu auch die 2003 eingeführte Vorgehensweise beigetragen haben mag, nach der die Zuweisung nicht mehr unmittelbar durch die Vermittlungsfachkräfte, sondern über einen Bildungsgutschein erfolgt, der lediglich den Qualifikationsbedarf beschreibt, und es den Leistungsberechtigten überlassen bleibt, sich das erforderliche Qualifizierungsprogramm eigenständig zu suchen (vgl. IAB, 137). Hierbei wurden durchaus nicht intendierte Selektionen festgestellt. So lösten etwa Personen mit geringem Bildungsniveau sowohl im SGB III als auch im SGB II ihren Bildungsgutschein unterdurchschnittlich häufig ein (vgl. IAB, S.138). Trotz des geringen Umfangs der beruflichen Weiterbildung und der nicht intendierten Selektionen wurde aber auch deutlich, dass insbesondere arbeitslose Männer in West- wie in Ostdeutschland durch anschließende Arbeitsaufnahmen davon profitieren konnten. „Die Förderung beruflicher Weiterbildung kann somit durchaus auch im Bereich der Grundsicherung als wirksames Instrument bewertet werden“ (IAB, S.139).

b) Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt

Hier befasst sich das IAB zunächst mit dem **Eingliederungszuschuss**, der zur Förderung der Lohnkosten von abhängigen Beschäftigten für Arbeitslose an Arbeitgeber gezahlt werden kann, die verpflichtet sind, das Beschäftigungsverhältnis auch eine bestimmte Zeit über die Förderdauer hinaus aufrechtzuerhalten oder den Zuschuss zurückzuzahlen. „Während in verschiedenen Untersuchungen der letzten Jahre die positive Beschäftigungswirkung dieses Förderinstruments wiederholt bestätigt werden konnte, rückt die hier vorgestellte Studie dessen Umsetzung in den Jobcentern in den Vordergrund“ (IAB, S.140). Den Ergebnissen der Studie zufolge sind Eingliederungszuschüsse in den untersuchten Agenturen und Jobcentern ein vertrautes Instrument, das die Befragten als überwiegend positiv bewerten und vor allem stellenorientierte Vermittlungsfachkräfte als außerordentlich wichtig bewerten, um Arbeitssuchende mit Leistungseinschränkungen in den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Daneben zeigten Betriebsbefragungen, dass Arbeitgeber bei Eingliederungszuschüssen nicht aufgrund der Höhe der Förderung mit einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter zusammenarbeiten, sondern aufgrund vorheriger Erfahrungen und der Dienstleistungsqualität (vgl. IAB, S.141).

Neben dem zur Förderung von abhängigen Beschäftigten an Arbeitgeber zu zahlenden Eingliederungszuschuss wurde vom IAB auch das **Einstiegsgehalt** für Arbeitslose zur Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit untersucht, das mit knapp 20.000 Zugängen im Jahr 2009 zu den zahlenmäßig kleineren Instrumenten des SGB II gehörte. Bei der Inanspruchnahme war die Altersgruppe der 25 – bis 40-Jährigen überrepräsentiert. Außerdem zeigte sich, dass Personen mit Fachhochschulreife oder Abitur um rund das Dreifache überrepräsentiert waren. Dieses Miss-

verhältnis zwischen niedrig und hoch Qualifizierten war bei weiblichen Geförderten noch ausgeprägter als bei männlichen. Allerdings dürfte die Tatsache, dass Einstiegsgeldgründer über eine höhere Schul- und Berufsausbildung verfügten, auch damit zusammenhängen, dass formale Abschlüsse vielfach die Voraussetzung dafür sind, dass die Geförderten die notwendigen Kenntnisse für eine erfolgreiche Unternehmensgründung besitzen (vgl. IAB, S.143f).

c) Beschäftigung schaffende Maßnahmen

Bei der Beurteilung der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen befasst sich das IAB mit den Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“), den Arbeitsgelegenheiten nach der Entgeltvariante und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Durch eine Neuregelung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente können ALG-II-Bezieher allerdings seit 2009 keine ABM-Förderung mehr in Anspruch nehmen. Zwischen 2007 und 2012 existierte mit dem Beschäftigungszuschuss (BEZ) noch ein weiteres arbeitsmarktpolitisches Instrument (vgl. IAB, S.146).

Trotz der Vielfalt der Instrumente wurden seit der Einführung des SGB II im Jahr 2005 vor allem **Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante** („Ein-Euro-Jobs“) eingesetzt,¹³ bei denen eine Beschäftigungswirkung auch langfristig weitgehend neutral geblieben sei. „Eine signifikante Verbesserung der Integrationschancen in ungeforderte Beschäftigung ließ sich nur bei Teilnehmerinnen in Westen Deutschlands ausmachen“ (IAB, S.147).

Während bei Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante neben dem Bezug einer Leistung nach dem SGB II ein Mehraufwand in Höhe von bis zu 2 € je Arbeitsstunde entschädigt wurde, waren **Arbeitsgelegenheiten nach der Entgeltvariante und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)** sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen. Ein weiterer Unterschied zwischen den Instrumenten bestand in dem gesetzlich vorgeschriebenen Einsatzkontext. Während Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses erfüllen mussten, konnten Arbeitsgelegenheiten nach der Entgeltvariante auch in erwerbswirtschaftlichen Beschäftigungsfeldern zum Einsatz kommen.

Unabhängig von der Tatsache, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II ab dem Jahr 2009 nicht mehr gewährt werden konnten, stellte das IAB bei einem Vergleich der „Lock-in-Effekte“¹⁴ und der Beschäftigungswirkungen

¹³ Zum Umfang der einzelnen Maßnahmen vgl.: IAB, Tabelle 4.7, S.151. Danach betrug der jährliche Zugang in Beschäftigung schaffende Maßnahmen bei **Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante** 2005 = 603.900, 2006 = 704.500, 2007 = 667.100, 2008 = 643.700 und 2009 = 596.100 Maßnahmen, bei **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)** 2005 = 61.600, 2006 = 62.400, 2007 = 50.100 und 2008 = 60.400 Maßnahmen, die ab 2009 im Bereich des SGB II rechtlich nicht mehr gewährt werden konnten, und bei **Arbeitsgelegenheiten nach der Entgeltvariante** 2005 = 25.900, 2006 = 37.400, 2007 = 36.500, 2008 = 52.000 und 2009 = 85.100. Maßnahmen.

¹⁴ Der Begriff „Lock-in-Effekt“ (Anbindungseffekt) bezeichnet in den Wirtschaftswissenschaften den Kosteneffekt, der bei einem Produkt-, Arbeitsplatz- oder Verfahrenswechsel ausgelöst wird. Je höher diese Kosten ausfallen desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels, weshalb der Lock-in-Effekt von Anbietern bei Produkten nach dem Motto, der Verkauf eines Produktes ist nicht der Abschluss eines Geschäftes, sondern der Beginn einer Beziehung, gezielt eingesetzt wird, um Kunden möglichst dauerhaft an sich zu binden. Dies kann durch verschiedene Maßnahmen geschehen wie kostenlose oder relativ preisgünstige Zurverfügungstellung der Systemausstattung, zu

der Beschäftigung schaffenden Instrumente fest, dass **Arbeitsgelegenheiten nach der Entgeltvariante** bei allen untersuchten Gruppen zunächst zu den größten Lock-in-Effekten, aber in der Folge auch zu den quantitativ bedeutsamsten positiven Beschäftigungswirkungen führten (vgl. IAB, S.153).

Daneben ergaben 2013 veröffentlichte Ergebnisse von Befragungen der Betriebe, die Stellen für Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung stellten, dass die Teilnehmer/innen von den Betrieben vor allem dann für besonders geeignet erachtet wurden, wenn diese die sogenannten arbeitsmarktbezogenen soft skills wie Belastbarkeit, Motivation, Zuverlässigkeit und Flexibilität erfüllten (vgl. IAB, S.156). Trotz der mehrheitlich positiven Einschätzung der Eignung von Ein-Euro-Jobbern für reguläre Beschäftigungsverhältnisse fanden Übergänge von Maßnahmeteilnehmer/innen nur in Betrieben statt, in denen wie beispielsweise bei Pflegetätigkeiten das Stammpersonal häufig wechselte oder in denen die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zum Kerngeschäft gehörte (vgl. IAB, S.155).

Die an Arbeitsgelegenheiten teilnehmenden SGB-II-Empfänger/innen bewerteten bei einer im Jahr 2012 durchgeführten Umfrage vor allem die mit der Maßnahme verbundene soziale Integration als positiv, während die Chancen auf eine anschließende reguläre Beschäftigung eher gering eingeschätzt wurden. (vgl. IAB, S.158). Auf der Grundlage der Umfrageergebnisse stellt das IAB aber auch fest, dass die sozialintegrative Funktion von Arbeitsgelegenheiten nur dann zum Tragen komme, wenn die Maßnahme freiwillig erfolgt und die Tätigkeiten umso positiver bewertet werden je höher die Qualifikationsanforderungen ausfallen (vgl. IAB, S.160).

Zu der Frage, ob die seit 2005 besonders nach der Mehraufwandsvariante in nicht unerheblichem Umfang eingesetzten Arbeitsgelegenheiten mit einer **Substitution oder Verdrängung regulärer Beschäftigungsverhältnisse** verbunden waren, äußert das IAB, dass die bisher vorliegenden Studien keine Hinweise auf eine Verdrängung regulärer Beschäftigungsverhältnisse ergaben. Vielmehr sei es so gewesen, dass Substitution bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten stattgefunden habe und auslaufende Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch Arbeitsgelegenheiten ersetzt wurden (vgl. IAB, S.171 und S.163). Allerdings dürfe das Risiko von Substitution und Verdrängung regulärer Beschäftigung nicht vernachlässigt werden, weil sich gezeigt habe, dass der Fortbestand eines Fünftels der Einrichtungen von der Arbeitsleistung der Teilnehmer/innen abhängt und bestimmte Dienstleistungen im kommunalen und sozialen Bereich ohne die Unterstützung von Ein-Euro-Jobbern nicht erbracht werden. So sei der Einsatz von Ein-Euro-Jobbern zwischen 2005 und 2007 vor allem in den Bereichen Betreuung von Kindern und Pflege von Erwachsenen und Älteren gestiegen (vgl. IAB, S.164).

d) Maßnahme-Sequenzen im SGB II

Nach der Betrachtung von Einzelmaßnahmen befasst sich das IAB auch mit der Betrachtung von Maßnahme-Ketten (Maßnahme-Sequenzen). Dabei zeigte sich, dass

der die sich verbrauchenden Betriebsmittel dann nachgekauft werden müssen, oder durch technische Inkompatibilitäten mit Systemteilen von konkurrierenden Herstellern oder bei dauerhaften Umsätzen wirksam werdende Preisrabatte und Bonusprogramme Lock-in-Effekte treten auch im Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf und zwar dann, wenn mindestens ein Vertragspartner Kosten aufbringen muss, um den anderen Vertragspartner an sich zu binden (z.B. Kosten für das Erlernen betriebsspezifischer Fertigkeiten oder für Arbeitssuche und Einstellung).

der Übergang in die erste Maßnahme relativ lange dauert, da nach 200 Tagen lediglich ein Viertel der untersuchten Teilnehmer/innen die erste Maßnahme angetreten hatte (vgl. IAB, S.165f.). Bei den im gesamten Beobachtungszeitraum an Maßnahmen teilnehmenden Personen blieb es bei 60 % bei einer Maßnahme, etwa 25 % nahmen an zwei Maßnahmen, knapp 9 % an drei Maßnahmen und 3 % an vier und mehr Maßnahmen teil (vgl. IAB, S.166). Außerdem zeigte sich, dass bei allen vier Untergruppen Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante und nicht betriebliche Trainingsmaßnahmen dominierten. Die häufigste Kombination von zwei Maßnahmen waren zwei aufeinander folgende Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante (20 %), gefolgt von zwei nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen (8,4 %) sowie von nicht betrieblichen Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante (8,3 %) und umgekehrt (6,4 %). Auffällig war, dass die Kombination von zwei Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante umso häufiger zum Einsatz kam, je älter eine Person war, je länger der Leistungsbezug andauerte und je geringer der Schulabschluss war (vgl. IAB, S.167). „Insgesamt betrachtet legen die deskriptiven Befunde nahe, dass die Kombination mehrerer Förderinstrumente – zumindest teilweise – der Strategie folgt, die Teilnehmer/innen sukzessive an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen und so die Reintegration in reguläre Beschäftigung vorzubereiten“ (IAB, S.169).

4. Personen mit spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt

Abgesehen von den bisherigen Aussagen über einzelne Personengruppen geht das IAB auch noch einmal dezidiert auf die Situation von Personen mit spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt ein, zu denen im Rechtskreis des SGB II vor allem Jugendliche und junge Erwachsene, Frauen, ältere Personen sowie berufliche Rehabilitanden und Schwerbehinderte gehören.

a) Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II

Unter Bezug auf eine Studie, deren Empirie auf die Zielvereinbarungsperiode 2005 bis 2008 zurückgeht, stellt das IAB fest, dass – entgegen der Annahme des Gesetzgebers – ein großer Teil der jungen Erwachsenen im SGB II länger als ein Jahr auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen war. Die Gründe dafür waren allerdings bei vielen nicht Arbeitslosigkeit, sondern Schul- oder Berufsausbildung oder Erwerbstätigkeit (vgl. IAB, S.178). Die Studie ergab außerdem, dass sich andauernder Hilfebezug weniger mit Verhaltensdefiziten, sondern vor allem mit einer geringen Qualifikation, einem missglückten Übergang von der Schule ins Erwerbsleben und einer Herkunft aus sozial schwachen Familien erklären lässt (vgl. IAB, S.179). Das IAB zieht daraus den Schluss, dass sich der gesetzlich vorgeschriebene Vorrang für Qualifizierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen stärker als bisher auf **vollqualifizierende Ausbildung** konzentrieren müsse. „Der Erfolg einer Work-First-Strategie, die Jugendliche oft in eine unpassende, schlecht entlohnte oder temporäre Tätigkeit ohne längerfristige Perspektive drängt, ist nach den Befunden dieser Studie zweifelhaft“ (IAB, S.180).

Abgesehen von der Empfehlung, in Zukunft stärker als bisher vollqualifizierende Ausbildungen anzustreben, verweist das IAB bei der Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen erneut darauf, dass von den arbeitspolitischen Instrumenten des SGB II insbesondere **betriebliche Maßnahmen** die Integration junger Leis-

tungsberechtigter befördern und Arbeitsgelegenheiten die Integrationschancen tendenziell schmälern, weshalb Jugendlichen im Rahmen der unverzüglichen Vermittlung nach § 3 Abs.2 SGB II mittlerweile Arbeitsgelegenheiten nicht mehr angeboten werden (vgl. IAB, S.192).

Wie das IAB ausführt, zeigt schließlich ein Vergleich der Bildungssituation von jüngeren Personen aus Haushalten mit und ohne ALG-II-Bezug, dass der Leistungsbezug in ALG-II-Haushalten die ohnehin ausgeprägten sozialen Unterschiede bei den Bildungschancen verstärkt (vgl. IAB, S.192).¹⁵ Vor diesem Hintergrund werde der Bereich Jugendliche und junge Erwachsene eine der großen Baustellen der Grundsicherung bleiben. Letztendlich stelle sich dabei auch die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, „spezielle Regeln (Sofortprogramme, Sanktionen) für die Altersgruppe der Unter-25-Jährigen aufzustellen, weil diese auch immer die Gefahr der Fehlinterpretation mit sich bringen“ (vgl. IAB, S.192).¹⁶

b) Frauen im SGB II

Zu den spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt von Frauen im SGB II stellt das IAB zunächst einmal fest, dass Frauen hinsichtlich ihrer Einkommenschancen weiterhin benachteiligt sind. Dass Frauen in Ost- und Westdeutschland auf unterschiedliche Weise in den Arbeitsmarkt integriert sind, spiegele außerdem historische Unterschiede wider, die nachwirken. Dabei wirke sich das frauenspezifische Erwerbsmuster westdeutscher Prägung tendenziell nachteilig auf die Erwerbschancen von Frauen aus. Das traditionelle Erwerbsmuster, das auch die Stellenangebote im Hilfeprozess des SGB II präge, sei umso ausgeprägter je ungünstiger die Kinderbetreuungssituation sei (vgl. IAB, S.205). Für Politik und Administration heiße „Aktivierung“ bei Frauen im SGB II demnach nicht, den Druck zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen, sondern die Rahmenbedingungen für eine Arbeitsaufnahme zu verbessern (vgl. IAB, S.206).

Da zwar 60 Prozent der Alleinerziehenden im SGB II über eine Berufsausbildung und sogar einen Hochschulabschluss verfügen, aber auch 40 Prozent keinen Ausbildungsabschluss haben, bedürfe es für diesen Personenkreis verbesserter Bedingungen, um einen Berufsabschluss – auch in Teilzeit oder mit integrierter Kinderbetreuung - zu erwerben. Gleichzeitig bleibt für eine Arbeitsaufnahme von Müttern im SGB II festzuhalten, dass Alter und Anzahl der Kinder ausschlagendebend für einen erfolgreichen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt sind. Erst wenn die Kinder mindestens drei Jahre alt sind, steige die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen. Dabei gelingt Alleinerziehenden häufiger der Übergang in Beschäftigung, während für Mütter in Paarhaushalten die Erwerbstätigkeit des Partners eine größere Rolle spielt. Die Teilnahme an Maßnahmen könnte in Westdeutschland durch ein umfangreicheres Betreuungsangebot erleichtert werden, während dies in Ostdeutschland weitgehend gegeben ist. Für alleinerziehende Frauen bildet ein Minijob häufig die erste Möglichkeit, wieder ins Erwerbsleben einzusteigen. Alleinerziehende

¹⁵ Siehe dazu auch, IAB, S.191: „Mehr als 60 Prozent der ALG-II-Bezieher haben höchstens einen Hauptschulabschluss (30 % der Nicht-Bezieher) und nur fünf Prozent haben die Hochschulreife (37 % der Nicht-Bezieher). Bei den mittleren Bildungsabschlüssen ist das Verhältnis ausgeglichen.“

¹⁶ Siehe zur kritischen Einstellung des IAB zu den für Jugendliche und jungen Volljährige im SGB II vorgesehenen Totalsanktionen auch: Ebd. S.96.

mit älteren Kindern und Frauen ohne Kinder haben dagegen höhere Chancen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden (vgl. IAB, S.206).

c) Ältere Personen im SGB II

Zu den älteren Personen im SGB II verweist das IAB darauf, dass Untersuchungen von Trainingsmaßnahmen zeigten, dass es damit durchaus möglich sei, die Integrationschancen von älteren Arbeitslosen zu verbessern, und zwar vor allem dann, wenn man sie in Kontakt mit Betrieben bringt. Gleichzeitig wird die Möglichkeit der erleichterten Ausgliederung von Älteren aus dem Arbeitsmarkt über die 58er-Regelung kritisch beurteilt, da sie ein Ausweg für diejenigen sei, die entweder aus gesundheitlichen Gründen keine geeignete Arbeit mehr finden oder die dem Aktivierungssystem der Grundsicherung trotz finanzieller Einbußen den Rücken kehren wollen.¹⁷

Für eine Aktivierung älterer Personen im SGB II spricht nach Ansicht des IAB auch, dass sich ein längerer Verbleib im Erwerbsleben positiv auf die Altersversorgung auswirke und somit eine wichtige Strategie gegen Altersarmut sei (vgl. IAB, S.217).¹⁸

In diesem Zusammenhang äußert das IAB außerdem, dass eine Teilhabe an der dritten Säule der Alterssicherung („Riester-Renten“) zumindest in den untersuchten Variablen derzeit nur sozial stark selektiv und für einen Gutteil der Niedriglohnempfänger/innen nicht gegeben sei. Zwar zahle jeder Zweite, der selbst oder dessen Partner mindestens 40 Jahre alt ist, in Deutschland in einen Altersvorsorgevertrag ein, unter den 20 Prozent Einkommensstärksten seien es aber immerhin zwei Drittel, während es unter den 20 Prozent Einkommensschwachen ohne ALG-II-Bezug nur jeder Dritte und unter den ALG-II-Beziehern sogar nur jeder Siebte sei (vgl. IAB, S.217).

¹⁷ Die 58er-Regelung wurde im Übrigen vom Gesetzgeber bereits bis 01.01.2008 auf Personen beschränkt, die damals das 58. Lebensjahr vollendet hatten, und ist zum 31.03.2015 ausgelaufen, weil auch die jüngsten für die eingeschränkte 58er-Regelung in Frage kommenden Personen des Geburtsjahrgangs 1949 die heraufgesetzte Regelaltersgrenze von 65 Jahren und drei Monaten in der Rentenversicherung erreicht hatten.

¹⁸ Bei dem Ende 2013 in der Bilanz Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende veröffentlichten Hinweis des IAB, dass ältere Arbeitslose durch eine Erwerbstätigkeit ihre Altersversorgung noch verbessern könnten, handelt es wohl eher um eine theoretische Einschätzung als um eine für breite Kreise realistische Strategie, da zum Beispiel eine jüngere, auf der 6. Welle des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) basierende Studie im Jahr 2014 ergeben hat, dass 40 Prozent der Arbeitslosengeld-II-Empfänger/innen nach eigener Einschätzung schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen aufweisen und arbeitslose Grundsicherungsempfänger/innen von gesundheitlichen Einschränkungen stärker betroffen sind als erwerbstätige Leistungsbezieher/innen und sogar wesentlich stärker als Erwerbstätige ohne Leistungsbezug. Vgl. Johannes Eggs, Mark Trappmann, Stefanie Unger, Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich. ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein, in: IAB-Kurzbericht, Nr.23/2014, Nürnberg 2014, S.1-8. Zum anderen wurde bei der Einschätzung einer Verbesserung der Altersversorgung durch Aktivierung älterer Personen für den Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt, dass durch die 2001 vom Gesetzgeber bis 2030 beschlossene sukzessive Absenkung des allgemeinen Rentenniveaus nach 45 Versicherungsjahren von 53 % auf 43 % des Nettolohns der Nutzen zusätzlicher Rentenbeitragsleistungen im Vergleich zu den bisher erworbenen Rentenansprüchen von Jahr zu Jahr sinkt. In den Wirtschaftswissenschaften wird ein abnehmender Grenznutzen in Anlehnung an Carl Menger (1840-1921) gemeinhin für eine Abnahme der Investitionen in Produktion und Beschäftigung verantwortlich gemacht. Warum sollte dies nicht auch für die Arbeits- und Erwerbsbereitschaft älterer Arbeitsloser gelten, die nach eigenen Angaben zudem mit schwerwiegenden gesundheitlichen Einschränkungen zu kämpfen haben?

d) Berufliche Rehabilitanden und Schwerbehinderte im SGB II

Zu den spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt von beruflichen Rehabilitanden und Schwerbehinderten verweist das IAB auf die Ergebnisse eines Forschungsberichtes zur Wiedereingliederung von Rehabilitanden, die an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit teilnahmen. Der Forschungsbericht zeige, dass die Erwerbschancen unter anderem vom Zeitpunkt des Auftretens der Behinderung beeinflusst werden, wobei Rehabilitanden, deren Behinderung im jungen Erwachsenenalter aufgetreten ist, bessere Eingliederungschancen haben als solche mit angeborenen Behinderungen (Vgl. IAB, S.226).

Bei jugendlichen Rehabilitanden wurde zugleich deutlich, dass betriebliche Ausbildungsmaßnahmen, die gut 40 Prozent aller besuchten Maßnahmen ausmachten, mit Abstand am besten geeignet waren, um die beruflichen Perspektiven zu verbessern und die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, während berufsvorbereitende und orientierende Maßnahmen sowie Trainingsmaßnahmen und Bewerbungstraining als nicht besonders hilfreich anzusehen sind (vgl. IAB, S.227).

5. Wie veränderte das SGB II den Arbeitsmarkt?

Zur Beantwortung der Frage, wie das SGB II den Arbeitsmarkt veränderte, befasst sich das IAB im Einzelnen mit der allgemeinen Arbeitsmarktentwicklung in den Jahren 2009 bis 2012, mit den Reformeffekten auf dem Arbeitsmarkt, mit der Entwicklung der atypischen und der Niedriglohnbeschäftigung und mit den Übergängen ins Erwerbsleben.

a) Arbeitsmarktentwicklung 2009 bis 2012

Hier kommt das IAB zu dem Ergebnis, dass Deutschland alles in allem auf eine außergewöhnlich positive Entwicklung des Arbeitsmarktes in den vergangenen Jahren zurückblickt (vgl. IAB, S.230).

So stieg die jahresdurchschnittliche Anzahl der Erwerbstätigen von 38,976 Millionen Personen 2005 auf 41,613 Millionen Personen 2012 und die jahresdurchschnittliche Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 26,236 Millionen Personen 2005 auf 28,987 Millionen Personen 2012 (vgl. IAB, Tabelle 6.1, S.232).¹⁹

Außerdem war es bereits im Aufschwung der Jahre 2006 bis 2008 erstmals seit Jahrzehnten gelungen, die Sockelarbeitslosigkeit in nennenswertem Umfang abzubauen.²⁰ Selbst der konjunkturelle Einschnitt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 habe auf dem Arbeitsmarkt kaum Spuren hinterlassen, da die Arbeitslosigkeit 2009 lediglich um 150.000 Personen auf 3,4 Millionen Personen gestiegen

¹⁹ Gleichzeitig gab es am 31.12.2012 in Deutschland 4,834 Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales 2013, Wiesbaden 2013, S.352).

²⁰ Und zwar von rund 4,816 Mio. Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2005 auf rund 3,247 Mio. Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 2008. Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland mit „internationalen Übersichten“ 2010, Wiesbaden 2010, S.95.

sei, was nicht zuletzt auf eine massive Nutzung des Kurzarbeitergeldes zurückzuführen war (vgl. IAB, S.230).²¹

Einen weiteren Indikator für die strukturelle Verbesserung der Arbeitsmarktlage bildet der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit, die von 1,72 Millionen Personen im Jahr 2007 auf jeweils etwas über 1 Million Personen in den Jahren 2010 bis 2012 zurückging. „Der Anteil der Langzeitarbeitslosen lag zuletzt bei rund 35 Prozent und damit etwa zehn Prozentpunkte unter dem Wert von 2007. Bemerkenswert ist dabei allerdings, dass der kräftige Abbau des Bestandes an Langzeitarbeitslosen nicht in erster Linie auf vermehrte Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung zurückzuführen war, sondern vor allem ein Ergebnis rückläufiger Zugänge in Langzeitarbeitslosigkeit ist“ (IAB, S.231).

Unabhängig von allen weiteren Erkenntnissen des IAB zu der Frage, wie das SGB II den Arbeitsmarkt veränderte, wird hier deutlich, dass die Arbeitsmarktreformen wohl in erster Linie im Bereich des SGB III Beschäftigungswirkungen entfalteten, weil sich Arbeitslose dort seit der Reform sofort nach Eingang einer Kündigung bei den Arbeitsagenturen melden müssen, die Leistungsdauer des Arbeitslosengeldes I in der Regel auf ein Jahr begrenzt ist und anschließend bei Bedürftigkeit die Überweisung in den Rechtskreis des SGB II oder bei Nichtbedürftigkeit wegen zu hoher Einkommen und Vermögen der Verweis auf die Privatvorsorge erfolgt. Abgesehen von im Sinne des SGB II nicht bedürftigen Berufsanfänger/innen stehen nach Kündigungen im SGB III auftauchende Arbeitslose aufgrund ihrer vorangegangenen Erwerbstätigkeit außerdem viel näher am Arbeitsmarkt als Langzeitarbeitslose nach dem SGB II. Auch das IAB verweist darauf, dass Arbeitslose im SGB III bessere Vermittlungschancen aufweisen, weil sie im Durchschnitt weniger Vermittlungshemmnisse wie geringe Qualifikationen oder gesundheitliche Einschränkungen haben und 60 Prozent der Personen, die 2011 in die Arbeitslosenversicherung kamen, zuvor einer Erwerbstätigkeit nachgegangen waren (vgl. IAB, S.234).²²

Da der Anteil der Arbeitslosen im SGB II an allen Arbeitslosen zwar im Jahr 2009 erstmals seit Einführung der Grundsicherung im Jahr 2005 gesunken war, aber durch die konjunkturelle Erholung in den Jahren 2011 und 2012 wieder auf knapp 70 Prozent aller Arbeitslosen stieg, macht das IAB deutlich, dass der steigende Anteil eher arbeitsmarktferner Personen an den Arbeitslosen andeutet, dass es in Zukunft noch schwieriger werden dürfte, die Profile der Arbeitslosen mit den Anforderungen der Betriebe in Einklang zu bringen und vor allem die Gruppe der Langzeitarbeitslosen

²¹ Zur Anzahl der Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeiter, für die Kurzarbeitergeld gezahlt wurde, vgl.: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2009, Für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2009, S.214; Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2011, Für die Bundesrepublik Deutschland mit „internationalen Übersichten“, Wiesbaden 2011, S.218 und Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales 2014, Wiesbaden 2014, S.227. Die Anzahl der Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeiter, für die Kurzarbeitergeld gezahlt wurde, umfasste 2006 = 67.000 Personen, 2007 = 68.000 Personen, 2008 = 102.000 Personen, 2009 = 1.144.000 Personen, 2010 = 503.000 Personen, 2011 = 145.000 Personen, 2012 = 112.000 Personen und 2013 = 124.000 Personen.

²² Trotz der nicht zu übersehenden Beschäftigungswirkungen und der nicht auszuschließenden Filterfunktionen des SGB III gibt es zum Rechtskreis des SGB III bislang keine Untersuchungen, die auch nur im Ansatz mit den vom IAB aufgrund gesetzlicher Vorschriften 2009 und 2013 vorgelegten Studien zum SGB II vergleichbar wären und in denen für den Bereich des SGB III ebenfalls einzelne Aspekte wie etwa Qualifikation, Vermittlungschancen, Konzessionsbereitschaft und individuelle Entscheidungsperspektiven nach Haushaltstypen oder Altersgruppen untersucht worden wären.

die größten Probleme bei der Wiedereingliederung hat und weiter vom Arbeitsmarkt entfernt ist als die Gruppe der ALG-II-Bezieher insgesamt (vgl. IAB, S.234f.).²³

An dieser Stelle bemerkt das IAB auch, dass sich hinter allen genannten Bestandszahlen jeweils eine starke Dynamik des Arbeitsmarktes verbirgt. So lasse sich der kräftige Aufschwung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2008 um 400.000 Personen aus dem Saldo von 7,2 Millionen beendeten und 7,6 Millionen neuen Beschäftigungsverhältnissen erklären. Auch bei den Arbeitslosen stehen dem Bestand größere Zahlen an Zugängen und Abgängen in und aus Arbeitslosigkeit gegenüber, wobei sich deutliche Unterschiede zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen finden lassen (vgl. IAB, S.235).²⁴

Im Weiteren macht das IAB auf einen internationalen Vergleich aufmerksam, der zeige, dass die individuelle Chance einer Arbeitsaufnahme zwischen 1997/1998 und 2007/2008 in Deutschland um 4,5 Prozent gestiegen sei, wobei der Zuwachs allerdings unter dem Durchschnittswert der in den Vergleich einbezogenen Länder (Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien Tschechien und Ungarn) gelegen habe. Zudem zeige sich, dass sich die Chancen zu einer unbefristeten Beschäftigung in allen Ländern mit Ausnahme von Dänemark, Großbritannien und Spanien verschlechtert haben. In Deutschland lagen die Chancen auf unbefristete Beschäftigung 2007/2008 um sieben Prozentpunkte unter dem Wert von 1997/1998 (vgl. IAB, S.236).

b) (Reform-)Effekte auf dem Arbeitsmarkt

Hier befasst sich das IAB mit der Entwicklung der stillen Reserve, der Nichtanspruchnahme von Leistungen, der Matching-Effizienz zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen, der Konzessionsbereitschaft und der Änderung der Hinzuverdienstgrenzen im SGB II.

Zur **stillen Reserve** führt das IAB einleitend Folgendes aus: „Ein wesentliches Ziel der Hartz-Reformen bestand darin, durch die breitere Definition der Erwerbstätigkeit

²³ Wie bereits in der zur Sitzung des örtlichen Beirates für Sozialhilfe, Sozial- und Seniorenangelegenheiten am 04.03.2015 vorgelegten Kurzinformation zur Fortschreibung des Armutsberichtes für das Jahr 2013 auf S.6 erwähnt, wurden aufgrund der in nicht unerheblichem Umfang und vor allem bei bestimmten Personengruppen (Geringqualifizierte, Ältere, gesundheitlich Beeinträchtigte) fortdauernden Langzeitarbeitslosigkeit und des damit verbundenen Langzeitbezugs im SGB II im Jahr 2014 bundesweit Runde Tische zur nachhaltigen Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit eingerichtet, darunter regional und örtlich auch im Bezirk Mittelfranken (große Runde) und im Arbeitsagenturbezirk Fürth (kleine Runde), die Projekte zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit entwickelt und zur Finanzierung Fördermittel des Bundes und der Länder beantragt haben. Vgl.: 18 Millionen Euro für 500 Langzeitarbeitslose. Startschuss für mittelfränkische Jobinitiative, Breites Bündnis aus Kommunen, Kammern und Verbänden, in: Fürther Nachrichten vom 07.07.2015, S.19.

²⁴ Vgl. zu dieser grundsätzlichen Dynamik und Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt auch die aktuelleren Zahlen in: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2013. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer 2, Nürnberg 2014, S.21: „Arbeitslosigkeit ist kein fester Block, vielmehr gibt es viel Bewegung. So meldeten sich im Jahresverlauf 7,78 Mio. Menschen bei einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter arbeitslos, während gleichzeitig 7,74 Mio. Personen ihre Arbeitslosigkeit beendeten“ (Hervorhebung im Original entfällt). Zugleich waren 2013 jahresdurchschnittlich 2,95 Mio. Arbeitslose (vgl. ebd., S.19) sowie im Juni 2013 insgesamt 29,62 Mio. sozialversicherungspflichtig und 5,07 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte (vgl. ebd., S.14) im Bestand registriert worden.

und die Aktivierung möglichst aller erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft auch die Personen in den Kreis der Erwerbspersonen einzubeziehen, die dem Arbeitsmarkt bislang nicht zur Verfügung standen bzw. deren Erwerbswunsch nicht erfasst war“ (IAB, S.240). Die stille Reserve zählt neben den Erwerbstätigen und den Arbeitslosen zum Erwerbspersonenpotential und umfasst neben den „Entmutigten“, die keine Erwerbstätigkeit mehr anstreben, auch Vorruheständler, Erwerbsunfähigkeitsrentner, Schüler, Praktikanten und Studierende sowie die nicht beschäftigten Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Da zu diesem Personenkreis keine vollständigen Statistiken vorliegen, muss der Umfang der stillen Reserve geschätzt werden (vgl. IAB, S.241).

Eine Grafik zur Entwicklung der stillen Reserve und der registrierten Arbeitslosen in Westdeutschland von 1970 bis 2010 zeigt zunächst, dass die Entwicklungen von stiller Reserve und registrierter Arbeitslosigkeit im Konjunkturzyklus weitgehend synchron verlaufen. Allerdings ist die Relation von stiller Reserve zur Arbeitslosigkeit von 2 zu 3 Anfang der 1980er Jahre auf 1 zu 3 im Jahr 2010 gesunken, womit Übergänge in Arbeitsmarktinaktivität seit den Arbeitsmarktreformen eher zurückgegangen seien, Außerdem habe sich die Zusammensetzung der stillen Reserve im Zeitverlauf erheblich verändert, Während Frauen lange Zeit einen Anteil von rund 60 Prozent der stillen Reserve ausmachten, ist ihr Anteil seit den 1990er Jahren auf rund 50 Prozent zurückgegangen (vgl. IAB, S.242). Am Ende der Betrachtung fügt das IAB hinzu, dass zwar keine aktuellen Ergebnisse zur Struktur der stillen Reserve nach den Hartz-Reformen vorliegen, dass allerdings auch in dieser Gruppe Beschäftigungspotenziale bestehen, die es mit Blick auf die Wirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt zu heben gilt (vgl. IAB, S.244).

Zur **Nichtinanspruchnahme von Leistungen** äußert das IAB, dass ein wichtiges Ziel bei der Einführung des SGB II darin bestand, die verdeckte Armut zu reduzieren. In einer 2012 veröffentlichten Studie wurde für das Jahr 2005 eine Quote der Nichtinanspruchnahme von Leistungen von 49 Prozent ermittelt, die sich bis zum Jahr 2007 auf 41 Prozent verringerte. Diese Entwicklung wertet das IAB als Indiz für den Abbau verdeckter Armut in der Grundsicherung, allerdings mache weiterhin mehr als jeder dritte Leistungsberechtigte seine Ansprüche nicht geltend. Schätzungen zu den Gründen der Nichtinanspruchnahme zeigten, dass vor allem die Höhe und die Dauer des Leistungsanspruchs entscheidend sind. Geringe Leistungsansprüche und die Erwartung, Leistungen nur kurzfristig beziehen zu können, ließen den Verzicht auf Transferleistungen wahrscheinlicher werden (vgl. IAB, S.244).

Abgesehen davon, dass **Matching-Techniken** bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts bei privaten oder öffentlichen Arbeitsvermittlungen zu einer höchstmöglichen Kongruenz und Passgenauigkeit zwischen den Anforderungen der Arbeitgeber und den Kompetenzen der Bewerber beitragen sollen, wird vom IAB ausgeführt, dass die Hartz-Reformen auch darauf abzielten, die **Matching-Effekte des Arbeitsmarktes** zu verbessern. Eine wichtige Rolle spielten dabei der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur und die Maßnahmen, die zu einer stärkeren Aktivierung der Arbeitslosen führen sollten. Durch die Reformen sollte vor allem im Bereich der Grundsicherung eine stärkere Konzessionsbereitschaft erreicht werden, um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Sockelarbeitslosigkeit abzubauen (vgl. IAB, S.245).

In Studien bestehe zwar weitgehend Einigkeit darüber, dass die starke Konjunktur vor und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 und die über Jahre hinweg geübte Lohnzurückhaltung in Tarifverhandlungen wichtige Ursachen für den positiven Trend auf dem Arbeitsmarkt waren. Umstritten ist hingegen, inwieweit auch die Arbeitsmarktreformen zur nachhaltigen Besserung am Arbeitsmarkt beigetragen haben. In einer Studie aus dem Jahr 2009 finden sich allerdings Hinweise darauf, dass zumindest die Hartz-Reformen I bis III zu einer höheren Arbeitsmarktdynamik geführt und die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung beschleunigt haben. Die allgemeine wissenschaftliche Evidenz zu den Wirkungen der Hartz-IV-Reform fällt hingegen nur neutral bis leicht positiv aus (vgl. IAB, S.246f.).²⁵

Daneben zeigte eine 2012 veröffentlichte Studie, dass die Übergänge aus Langzeitarbeitslosigkeit in Beschäftigung im Aufschwung zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 um sieben Prozent besser gelangen als noch im vorausgegangenen Aufschwung zur Jahrtausendwende. „Dies kann als Hinweis interpretiert werden, dass das Ziel der Arbeitsmarktreformen, den verhärteten Kern der Arbeitslosigkeit abzubauen, zumindest in Teilen erreicht wurde“ (IAB, S.249).

Zur **Konzessionsbereitschaft** stellt das IAB fest, dass sich keine Hinweise darauf finden, dass die Reservationslöhne von Arbeitslosen durch die Arbeitsmarktreformen gesunken seien. Zu Konzessionen waren SGB-II-Leistungsempfänger allerdings bei der Aufnahme einer Arbeit unterhalb des Qualifikationsniveaus (81 %), bei einem langen Arbeitsweg (61 %) bei ungünstigen Arbeitszeiten (63 %) bereit, während einem Wohnortwechsel nur 28 % in Kauf nehmen wollten (vgl. IAB, S.250).

Gleichzeitig unterschieden sich die **Betriebe** je nach ökonomischer Situation in ihren Einschätzungen und ihrem Verhalten gegenüber Arbeitslosen. Im Boom-Jahr 2007 gaben deutlich mehr Betriebe an, Arbeitslose als Bewerber zu berücksichtigen als in den Krisenjahren 2008 und 2009. Außerdem zeigte sich bei einer Befragung im Jahr 2011, dass nur jeder dritte Betrieb eine Rekrutierung von Langzeitarbeitslosen in Betracht zieht, 39 Prozent jedoch nicht. „Etwa jeder sechste Betrieb gibt sogar an, dass Arbeitslose grundsätzlich nicht für eine Stellenbesetzung infrage kommen“ (IAB, 251). Als Gründe für die Ablehnung langzeitarbeitsloser Bewerber wurden 2009 von den Betrieben zu 51 % fehlende berufliche Kenntnisse, zu 33 % mangelnde Belastbarkeit, zu 31 % mangelnde Verlässlichkeit, zu 25 % unvollständige oder schlechte Bewerbungsunterlagen, zu 18 % unrealistische Vorstellungen über die Arbeitsbedin-

²⁵ Die Hartz-Reformen I bis III und IV waren das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (Hartz I durch Erleichterung neuer Formen der Arbeit, Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Bundesanstalt für Arbeit und Einführung von Bildungsgutscheinen, Unterhaltsgeld durch die Bundesanstalt für Arbeit und Ermöglichung von Zeitarbeit durch Personal-Service-Agenturen), das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (Hartz II mit einer Neuordnung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse als Mini- und Midi-Jobs, die Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit durch Arbeitslose als „Ich-AG“ und die Einrichtung von Jobcentern bei der Bundesanstalt für Arbeit), das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003 (Hartz III mit dem Umbau der Bundesanstalt für Arbeit mit örtlichen und regionalen Arbeitsämtern zur Bundesagentur für Arbeit mit örtlichen und regionalen Arbeitsagenturen) und das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (Hartz IV mit einer Neuordnung des SGB III Arbeitslosenversicherung und der Leistung von Arbeitslosengeld I statt Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ab 01.01.2005 und der Einführung des SGB II Grundsicherung für Arbeitslose und der Leistung von Arbeitslosengeld II statt Arbeitslosen- oder Sozialhilfe ab 01.01.2005).

gungen und zu 17 % unrealistische Vorstellungen über das Gehalt genannt (vgl. IAB, S.253).

Zur **Änderung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II**, die 2011 mit Ausnahme des Grundfreibetrages ausgedehnt wurden,²⁶ erinnert das IAB zunächst daran, dass eine Analyse der Verteilung der Aufstocker-Einkommen im September 2009 ergeben habe, dass mehr als die Hälfte der Aufstocker einer geringfügigen Beschäftigung nachgingen, eine starke Besetzung bei den untersten Einkommensklassen zu beobachten gewesen sei und nur ein Viertel der Aufstocker ein Erwerbseinkommen von mehr als 800 € erzielt habe (vgl. IAB, S.254).

Eine im Vorfeld der Neureglung der Hinzuverdienstgrenzen vom IAB durchgeführte Untersuchung zu den arbeitsmarktpolitischen und fiskalischen Effekten der Reformvorschläge habe außerdem ergeben, dass sich Effekte in verschiedenen Zielbereichen ergeben, die allesamt im SGB II eine wichtige Rolle spielen. Beschränke man sich nur auf das Ziel, das Arbeitsangebot möglichst stark auszuweiten, so zeigte sich, dass sich der entsprechende Effekt unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in Grenzen hält (vgl. IAB, 255f.). „Zudem liegen die Hemmnisse zur Überwindung des Leistungsbezugs häufig auf anderen Ebenen, bspw. einer zu geringen Qualifikation, gesundheitlichen Einschränkungen oder Restriktionen aufgrund fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten (...). Hinzu kommen Beschränkungen aufgrund einer zu geringen betrieblichen Arbeitskräftenachfrage oder einer zu hohen Konkurrenz durch besser qualifizierte Bewerber in den entsprechenden Arbeitsmarktsegmenten“ (IAB, S.257).

c) Atypische Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung

Hier äußert das IAB zunächst, dass in den vergangenen Jahren neben der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auch die sogenannten atypischen Beschäftigungen wie Teilzeit, Zeitarbeit und befristete Beschäftigung zunahmen. Dasselbe gelte auch für den Umfang des Niedriglohnsektors. „Dabei ist festzuhalten, dass das Wachstum des Niedriglohnsektors ein längerfristiger Trend ist, der nicht erst mit den Hartz-Reformen einsetzte (...). Dies gilt in ähnlicher Form auch für die Entwicklung der atypischen Erwerbsformen“ (IAB, S.258).

Aus einer Übersicht (vgl. IAB, Tabelle 6.6, S.259) geht hervor, dass in Deutschland **im Jahr 1991** von 37,056 Millionen Erwerbstätigen **71,5 % über die Standard-Erwerbsformen** selbstständiger Arbeitgeber (4,4 %) und unbefristete Beschäftigung mit mehr als 31 Wochenstunden (67,1 %), **21,5 % über die atypischen Erwerbsformen** Teilzeitbeschäftigung mit weniger als 31 Wochenstunden (11,0 %), geringfügige Beschäftigung (2,6 %), befristete Beschäftigung mit mehr als 31 Wochenstunden (4,0 %), Leiharbeit mit mehr 31 Wochenstunden (0,3 %), Ein-Personen-Selbstständige (3,6 %) und **7,0 % über die Sonderformen der Erwerbsarbeit** Aus-

²⁶ Für die Anrechnung von Einkommen aus Erwerbstätigkeit gab es im SGB II folgende Freigrenzen: Ab 01.10.2005 Grundfreibetrag 100 €, zusätzlich 20 % zwischen 101 € und 800 € Monatsverdienst, zusätzlich 10 % zwischen 801 € und 1.200 € Monatsverdienst und ab 01.01.2011 Grundfreibetrag nach wie vor 100 €, zusätzlich 20 % zwischen 101 € und 1.000 € Monatsverdienst, zusätzlich 10 % zwischen 1.001 € und 1.200 € Monatsverdienst für Haushalte ohne Kinder bzw. 1.500 € für Haushalte mit Kindern.

zubildende (4,2 %), mithelfende Familienangehörige (1,2 %) und Soldaten, Wehr- und Zivildienst (1,6 %) verfügten.

Im Jahr 2005 verfügten demgegenüber von 35,566 Millionen Erwerbstätigen nur noch **63,5 % über die Standard-Erwerbsformen** selbstständiger Arbeitgeber (4,9 %) und unbefristete Beschäftigung mit mehr als 31 Wochenstunden (58,6 %), aber bereits **29,7 % über die atypischen Erwerbsformen** Teilzeitbeschäftigung mit weniger als 31 Wochenstunden (13,1 %), geringfügige Beschäftigung (6,3 %), befristete Beschäftigung mit mehr als 31 Wochenstunden (4,6 %), Leiharbeit mit mehr 31 Wochenstunden (0,7 %), Ein-Personen-Selbstständige (4,9 %) und immerhin noch **6,9 % über die Sonderformen der Erwerbsarbeit** Auszubildende (4,3 %), mithelfende Familienangehörige (1,2 %) und Soldaten, Wehr- und Zivildienst (1,4 %).

Im Jahr 2011 verfügten schließlich von 39,869 Millionen Erwerbstätigen lediglich noch **57,7 % über die Standard-Erwerbsformen** selbstständiger Arbeitgeber (4,7 %) und unbefristete Beschäftigung mit mehr als 31 Wochenstunden (52,9 %), aber schon **36,9 % über die atypischen Erwerbsformen** Teilzeitbeschäftigung mit weniger als 31 Wochenstunden (15,0 %), geringfügige Beschäftigung (9,7 %), befristete Beschäftigung mit mehr als 31 Wochenstunden (5,0 %), Leiharbeit mit mehr 31 Wochenstunden (1,2 %), Ein-Personen-Selbstständige (6,0 %) und noch **5,4 % über die Sonderformen der Erwerbsarbeit** Auszubildende (4,0 %), mithelfende Familienangehörige (0,6 %) und Soldaten, Wehr- und Zivildienst (0,8 %).

Vor diesem Hintergrund stellt das IAB fest, dass sich bei einigen Erwerbsformen Anzeichen für Reformeffekte finden. So habe sich das Wachstum der Zeitarbeit seit den Neuregelungen im Jahr 2003 beschleunigt. Ähnliches gelte in abgeschwächter Form für befristete Beschäftigungsverhältnisse sowie für Ein-Personen-Selbstständige, bei denen der 2003 eingeführte Existenzgründungszuschuss als Ergänzung zum bereits bestehenden Überbrückungsgeld eine neue Dynamik entfacht habe (vgl. IAB, S.260).

d) Übergänge in Beschäftigung

Hierzu stellt das IAB einleitend Folgendes fest „Bei den Übergängen aus der Grundversicherung in Erwerbstätigkeit spielen sowohl atypische Erwerbsformen als auch Niedriglohnbeschäftigung eine wichtige Rolle“ (IAB, S. 261). So zeigten bereits Auswertungen des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) aus dem Jahr 2007, dass immerhin jede dritte Person, die eine Erwerbstätigkeit aus dem ALG-II-Bezug aufnahm, ein unbefristetes Vollzeitbeschäftigungsverhältnis einging. Gleichzeitig waren aber auch 47 Prozent der neuen Beschäftigungsverhältnisse befristet, 20 Prozent in Teilzeit und 12 Prozent in Zeitarbeit und damit atypische Beschäftigungsverhältnisse (vgl. IAB, S.261). Zudem erwies sich, dass die aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse häufig nicht stabil waren, da nur 55 Prozent länger als 6 Monate dauerten (vgl. IAB, S.262).

Wie das IAB erläutert, belegen Auswertungen des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) auch, dass Beschäftigungsverhältnisse von ehemaligen ALG-II-Empfängern überwiegend im Niedriglohnsektor angesiedelt sind. Unter denjenigen, die sowohl vor als auch nach Leistungsbeginn vollzeitbeschäftigt waren, liegt der Anteil derer, die vorher und nachher im Niedriglohnsegment tätig waren, für Ostdeutschland stabil bei 38 Prozent. In Westdeutschland ist dieser Wert um knapp vier Prozentpunkte auf 50,5 Prozent gestiegen. Vor diesem Hintergrund ist das IAB der An-

sicht, dass zumindest für diesen Personenkreis (Vollzeitbeschäftigte) nicht davon die Rede sein könne, dass die Hartz-Reformen der Niedriglohnbeschäftigung einen weiteren deutlichen Schub gegeben hätten (vgl. IAB, S.262).

6. Abschließendes Fazit durch das IAB

In einem abschließenden Fazit werden die zentralen Ergebnisse der im Dezember 2013 erschienen Bilanz Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende (2005 bis 2012) vom IAB noch einmal zusammengefasst.

Zu den zentralen Befunden zählt das IAB, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren weiterhin positiv entwickelt habe. So sei die Zahl der Erwerbstätigen und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gestiegen und die Zahl der Arbeitslosen – auch der Langzeitarbeitslosen – gesunken. Neben dem Bestand an Arbeitslosen haben auch die Unterbeschäftigung und die stille Reserve als die beiden umfassenderen Maße für Erwerbslosigkeit abgenommen (vgl. IAB, S.269).

Zu der positiven Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes dürfte der Übergang zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und damit die Betonung verstärkter Eigenbemühungen insofern einen Beitrag geleistet haben, dass sich erwerbsfähige Menschen weniger schnell vom Arbeitsmarkt zurückziehen und ihre Suchbemühungen nicht vorzeitig einstellen. Außerdem deuten Betriebsbefragungen darauf hin, dass eines der zentralen Reformziele, nämlich die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen und damit deren Beschäftigungschancen zu steigern, erreicht wurde (vgl. IAB, S.269).

Dass die Chancen von SGB-II-Leistungsempfänger/innen auf eine dauerhafte und bedarfsdeckende Beschäftigung trotz gewisser Erfolge weiterhin als eher gering einzustufen sind, habe vielfältige Gründe wie fehlende Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, eine lange Verweildauer im Leistungsbezug, Mutterschaft, ein Alter über 50 Lebensjahren, den Status als Zuwanderer und die mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache. Bemerkenswert sei, dass 70 Prozent der Leistungsberechtigten mehr als einen dieser Risikofaktoren aufweisen. Der hohe Anteil der Leistungsberechtigten mit Risikofaktoren habe weitreichende Konsequenzen für deren Arbeitsmarktchancen, da sich die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme, die bei Personen ohne Risikofaktoren bei 23 Prozent liegt, bei Vorliegen eines und jedes weiteren Risikofaktors jeweils halbiert, bevor sie bei mehr als drei gleichzeitig vorliegenden Risikofaktoren gegen null gehe, wovon immerhin jeder fünfte Leistungsberechtigte betroffen sei (vgl. IAB, S.271).

Die Forschungsergebnisse machen aber auch deutlich, dass trotz der Schwierigkeiten Übertritte in Beschäftigung gelingen, allerdings häufig über temporäre oder niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse, die oftmals kein bedarfsdeckendes Einkommen sicherstellen, wie dies bei der großen Gruppe der sogenannten Aufstocker der Fall ist. Auch wenn die arbeitsmarktpolitische Bewertung dieser Beschäftigungsverhältnisse ambivalent bleibe, stellen sie doch Einstiegsoptionen in den Arbeitsmarkt dar und erhöhen zugleich nachweislich das subjektive Teilhabeempfinden im Vergleich zur Arbeitslosigkeit (vgl. IAB, S.272).

Nach einer Zusammenfassung der Ergebnisse zu den einzelnen Personengruppen mit spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt (Frauen, Alleinerziehende, gesundheitlich Beeinträchtigte, über 50-Jährige, Jugendliche und junge Volljährige), zur Aktivierung und Betreuung durch die Jobcenter und zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und ihren Wirkungen stellt das IAB abschließend noch einmal fest, dass die Einführung der Grundsicherung mit ihrem Fokus auf Aktivierung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktsituation verbessert und die Arbeitsmarktdynamik erhöht habe. „Allerdings tritt mit den Jahren immer deutlicher zutage, dass das System weiterentwickelt werden muss. Dies gilt für die individuelle Beratung der Leistungsberechtigten, die zielgenaue Zuweisung in Maßnahmen und die bessere Betreuung verschiedener Zielgruppen“ (IAB, S.279).

In diesem Zusammenhang sieht das IAB **Handlungsbedarf für die Gruppe deutlich arbeitsmarktferner Personen**, die aufgrund gesundheitlicher, psychischer oder sozialer Probleme häufig jahrelang kaum Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt haben. Um den ausgeprägten Teilhabedefiziten entgegenzuwirken, seien besondere Maßnahmen erforderlich, etwa eine längere Förderung in Beschäftigungsmaßnahmen.

Handlungsbedarf bestehe zudem bei jenen Leistungsberechtigten, die eine hohe Bereitschaft aufweisen, über instabile oder gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse aus der Bedürftigkeit zu gelangen, aber nach einer gewissen Zeit wieder im Hilfebezug auftauchen. Hier könnte eine **nachsorgende Betreuung**, die auch die Arbeitgeber einbezieht, hilfreich sein.

Außerdem mangle es bei vielen **teilzeitbeschäftigten Alleinerziehenden** weder an der nötigen Qualifikation noch an der Bereitschaft, die Arbeitszeit auszudehnen, sondern an den **verfügbaren Möglichkeiten der Kinderbetreuung**.

Bei der **Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen** sei die besonders strenge Sanktionierungspraxis möglicherweise kontraproduktiv. Die vielen kritischen Forschungsberichte zur Altersgrenze von 25 Jahren, zur Komplexität der Übergänge zum Maßnahmeneinsatz und zur Sanktionierung sollten deshalb zum Anlass genommen werden, die Betreuung Jugendlicher und junger Erwachsener im SGB II grundlegend zu überdenken. Rechtskreisüberschreitende Ansätze wie die modellhaft erprobten Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf könnten hier ein erster Schritt sein (vgl. IAB, S.279).

Der Rest der im Dezember 2013 erschienenen und 379 Seiten umfassenden IAB-Studie Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende besteht aus einem Literaturverzeichnis (S.283-297) sowie einem Anhang mit einer Chronik und Erläuterungen zu den gesetzlichen Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik von 2009 bis 2012 (S.299-340) und einer erläuternden Darstellung von fünf zentralen Datensätzen der IAB-Forschung (S.341-378).

Fürth, 09. und 13.07.2015
Referat für Soziales, Jugend
und Kultur/Stab-Planung
Dr. Richard Roth