



Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

347

wbv

Martin Dietz, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato

Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende

Strukturen – Prozesse – Wirkungen

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

347

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung



Martin Dietz, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato

Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende

Strukturen – Prozesse – Wirkungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber der Reihe IAB-Bibliothek: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-0
■ **Redaktion:** Martina Dorsch, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-32 06, E-Mail: martina.dorsch@iab.de ■ **Titelfoto:** © Thinkstock.de ■ **Gesamtherstellung:** W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld (www.wbv.de) ■ **Rechte:** Kein Teil dieses Werkes darf ohne vorherige Genehmigung des IAB in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet oder verbreitet werden.

© 2013 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg/
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

In der „IAB-Bibliothek“ werden umfangreiche Einzelarbeiten aus dem IAB oder im Auftrag des IAB oder der BA durchgeführte Untersuchungen veröffentlicht. Beiträge, die mit dem Namen des Verfassers gekennzeichnet sind, geben nicht unbedingt die Meinung des IAB bzw. der Bundesagentur für Arbeit wieder.

ISBN 978-3-7639-4081-3 (Print)
ISBN 978-3-7639-4082-0 (E-Book)

Best.-Nr. 300829

www.iabshop.de

www.iab.de

Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	7
Abbildungsverzeichnis.....	11
Abkürzungsverzeichnis.....	14
Danksagung	17
1 Einleitung.....	19
2 Struktur, Dynamik und materielle Lage der Leistungsberechtigten.....	25
2.1 Die strukturelle Zusammensetzung der Leistungsberechtigten im SGB II.....	25
2.1.1 Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungs- berechtigten	26
2.1.2 Entwicklung des Bestands in den Jahren 2005 bis 2010.....	29
2.2 Dynamik in der Grundsicherung: Entwicklung von Zu- und Abgängen	35
2.2.1 Viele Wege führen in die Grundsicherung: Ein Überblick.....	35
2.2.2 Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung	39
2.2.3 Arbeitsaufnahmen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	42
2.2.4 Hilfebedürftig trotz Arbeit: Die Aufstocker im SGB II	46
2.2.5 Lohn- und Statusmobilität im Bereich der Grundsicherung.....	58
2.3 Die materielle Lage der Leistungsberechtigten	61
2.3.1 Ernährung und Nahrungsmittelversorgung im SGB II.....	63
2.3.2 Lebensumstände von Kindern in SGB-II-Haushalten.....	65
2.3.3 Freizeitaktivitäten junger Erwachsener im SGB II	70
2.4 Zwischenfazit	73
3 Aktivierung und Betreuung	77
3.1 Konzessionsbereitschaft und Aktivierungsansätze.....	79
3.1.1 Individuelle Sicht.....	79
3.1.2 Betriebliche Sicht.....	82

3.2	Sanktionen und ihre Folgen	84
3.2.1	Sanktionen im SGB II: Häufigkeit und gruppenspezifische Aspekte.....	85
3.2.2	Sanktionen aus der Sicht von Fachkräften und betroffenen Jugendlichen.....	91
3.2.3	Schlussfolgerungen zu Sanktionen	95
3.3	Beratung und Vermittlung in der Praxis.....	97
3.3.1	Das Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“	98
3.3.2	Themen und Prozesse.....	99
3.3.3	Einzelfallanalysen.....	103
3.3.4	Dienstleistung aus Sicht der Leistungsempfänger.....	104
3.3.5	Vermittlung und Beratung als Dienstleistung: Eine Zwischenbilanz	106
3.4	Rolle und Selbstverständnis der Vermittler	107
3.4.1	Aktivierung aus Sicht der Vermittler	107
3.4.2	Arbeitsvermittler im Urteil der Betroffenen	111
3.5	Praxis der Eingliederungsvereinbarung.....	113
3.6	Aktivierung und Lebensbewältigung	116
3.6.1	Individuelle Perspektiven.....	116
3.6.2	Aktivierung und Pflege.....	119
3.6.3	Soziale Aktivierung	121
3.7	Zwischenfazit	124
4	Instrumente und ihre Wirkungen.....	129
4.1	Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen	131
4.1.1	Der Vermittlungsgutschein und sein Einsatz im SGB II.....	131
4.1.2	Die Wirkung schulischer und betrieblicher Trainings- maßnahmen.....	134
4.1.3	Die Förderung beruflicher Weiterbildung.....	137
4.2	Beschäftigungsförderung auf dem ersten Arbeitsmarkt.....	139
4.2.1	Die Implementation des Eingliederungszuschusses (EGZ) und seiner Varianten	140
4.2.2	Die Gründungsförderung mit dem Einstiegsgeld	142
4.3	Beschäftigung schaffende Maßnahmen.....	146
4.3.1	Die Beschäftigungswirkung der Arbeitsgelegenheiten.....	147
4.3.2	Die Arbeitsgelegenheiten aus Sicht der Geförderten.....	158
4.3.3	Zusatzjobs: Ein Instrument mit unerwünschten Nebenwirkungen?	163
4.4	Maßnahmesequenzen im SGB II.....	165
4.5	Zwischenfazit	169

5	Personen mit spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt.....	173
5.1	Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II.....	173
5.1.1	Lebens- und Erwerbslagen von jungen Erwachsenen im SGB II.....	174
5.1.2	Maßnahmeinsatz und seine Wirkungen bei Jugendlichen.....	180
5.1.3	Übergänge von jungen Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt.....	187
5.1.4	Bildungschancen und Leistungsbezug	190
5.1.5	Zusammenfassung: Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II.....	191
5.2	Frauen im SGB II.....	192
5.2.1	Vermittlung und Aktivierung von Frauen	192
5.2.2	Arbeitsaufnahme von Müttern.....	194
5.2.3	Alleinerziehende in Fördermaßnahmen	200
5.2.4	Zusammenfassung: Frauen im SGB II.....	205
5.3	Ältere Personen im SGB II.....	206
5.3.1	Der Arbeitsmarkt für Ältere.....	206
5.3.2	Trainingsmaßnahmen für Ältere	208
5.3.3	Erleichterter Leistungsbezug: Die „58er-Regelung“	210
5.3.4	Private Altersvorsorge bei Arbeitslosengeld-II-Empfängern.....	212
5.3.5	Zusammenfassung: Ältere Personen im SGB II.....	217
5.4	Berufliche Rehabilitation	218
5.4.1	Maßnahmen der beruflichen Wiedereingliederung Erwachsener.....	218
5.4.2	Jugendliche Rehabilitanden in Ersteingliederung.....	221
5.4.3	Zusammenfassung: Berufliche Rehabilitation	226
6	Wie verändert das SGB II den Arbeitsmarkt?.....	229
6.1	Arbeitsmarktentwicklung 2009 bis 2012	230
6.2	(Reform-)Effekte auf dem Arbeitsmarkt.....	240
6.2.1	Entwicklung der Stillen Reserve.....	240
6.2.2	(Nicht-)Inanspruchnahme von Leistungen	244
6.2.3	Matching-Effizienz.....	245
6.2.4	Konzessionsbereitschaft.....	249
6.2.5	Änderung der Hinzuverdienstregelungen im SGB II.....	253
6.3	Atypische Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung	258
6.4	Übergänge in Beschäftigung.....	261
6.5	Zwischenfazit	265
7	Fazit.....	269

Literatur	283
Anhang.....	299
Anhang A: Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2009–2012 (Judith Bendel-Claus)	299
Anhang B: Zentrale Datensätze der SGB-II-Forschung.....	341
Anhang B1: SGB-II-Prozessdatenbasis (Martina Oertel, Ulrich Thomsen)	341
Anhang B2: Das Administrative Panel (AdminP) – Forschungsdaten mit Haushaltskontext zum SGB II (Helmut Rudolph, Tobias Graf, Lena Koller, Torsten Lietzmann)	351
Anhang B3: Das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) (Mark Trappmann)	359
Anhang B4: Die IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots (EGS) (Martina Rebien)	367
Anhang B5: Qualitatives Panel „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt – Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen“ (Andreas Hirsland).....	371
Kurzfassung	379

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach Typ im Juni 2012.....	26
Tabelle 2.2:	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb), Entwicklung nach Personengruppen (Hilfequoten nach Altersgruppen in Klammern für die Jahre 2007 bis 2011).....	27
Tabelle 2.3:	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) und Arbeitslosigkeit (Bundesgebiet).....	28
Tabelle 2.4:	Personen nach ununterbrochener Dauer des Leistungsbezugs..	31
Tabelle 2.5:	Personen nach kumulierter Dauer des Leistungsbezugs.....	31
Tabelle 2.6:	Eckdaten des SGB II für Deutschland – 2005 bis 2011 (in Tausend)	33
Tabelle 2.7:	Gründe des Bezugs von Arbeitslosengeld II (Mehrfachnennungen möglich).....	36
Tabelle 2.8:	Gründe des Bezugs von Arbeitslosengeld II, die nicht mit Arbeitslosigkeit in Verbindung stehen (Mehrfachnennungen möglich).....	37
Tabelle 2.9:	Ressourcen und Hemmnisse von Zugängern und Nicht-Zugängern (Anteile in %).....	38
Tabelle 2.10:	Sozialversicherungspflichtige Arbeitsaufnahmen aus dem SGB-II-Leistungsbezug 2008	43
Tabelle 2.11:	Sozialversicherungspflichtige Arbeitsaufnahmen insgesamt und aus dem SGB-II-Leistungsbezug 2008.....	44
Tabelle 2.12:	Familienkonstellationen von abhängig beschäftigten Aufstockern.....	47
Tabelle 2.13:	Bruttostundenlöhne von Aufstockern nach Typ der Bedarfsgemeinschaft	48
Tabelle 2.14:	Nettoeinkommen von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften mit durchschnittlichen Kosten der Unterkunft und relative Armutsschwellen 2005 (in Euro).....	50
Tabelle 2.15:	Verbleibswahrscheinlichkeiten nach 12 Monaten in Prozent.....	51
Tabelle 2.16:	Beschäftigte mit (längerem) Leistungsbezug (in Tsd.).....	52
Tabelle 2.17:	Erwerbsfähige leistungsberechtigte SGB-II-Empfänger nach sozio-demografischen Merkmalen, April 2010	53
Tabelle 2.18:	Verfügbares Einkommen selbständiger Aufstocker, 2007 bis 2010.....	54

Tabelle 2.19:	Zu- und Abgänge von selbständigen Aufstockern (2007 bis 2010).....	56
Tabelle 2.20:	Typologie selbständiger Aufstocker	57
Tabelle 2.21:	Statusmobilität (vormaliger) ALG-II-Bezieher (Anteile in Prozent)	59
Tabelle 2.22:	SGB-II-Bezug und Einkommensarmutsgefährdung von Kindern unter 15 Jahren	65
Tabelle 2.23a und b:	Lebens- und Familiensituation von Kindern unter 15 Jahren.....	66
Tabelle 2.24:	Unterversorgungslagen von Kindern unter 15 Jahren und ihren Familien (Angaben in Prozent)	68
Tabelle 3.1:	Reservationslohn nach Geschlecht und Erwerbsstatus.....	81
Tabelle 3.2:	Höhe der Leistungskürzung im SGB II (§§ 31 und 32)	86
Tabelle 3.3:	Sanktionen nach schwerwiegenden Pflichtverstößen (Anteile nach Personengruppen).....	87
Tabelle 3.4:	Fünf Strategiedimensionen der Vermittlungsfachkräfte und Beispiele für zugehörige Einstellungen und Handlungs- weisen (Ergebnisse einer Faktoranalyse).....	109
Tabelle 3.5:	Einschätzung der eigenen Rolle im Prozess der Arbeits- vermittlung.....	111
Tabelle 3.6:	Zweck der Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte	113
Tabelle 3.7:	Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen (EGV)	114
Tabelle 4.1:	Verbleib von Inhabern von Vermittlungsgutscheinen nach individuellen Merkmalen (Ausgabe des Gutscheins im 1. Halbjahr 2007) (nur ALG-II-Empfänger).....	133
Tabelle 4.2:	Eintritte von Leistungsberechtigten in Trainings- maßnahmen (Februar–April 2005).....	135
Tabelle 4.3:	Effekt der Maßnahmeteilnahme auf eine stabile Arbeitsmarktintegration.....	136
Tabelle 4.4:	Eintritte in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) zwischen 01.02.2005 und 30.04.2005 (SGB II).....	139
Tabelle 4.5:	Zugänge in Gründungsförderung (Einstiegsgeld) nach Region und Geschlecht	144
Tabelle 4.6:	Zugänge in Gründungsförderung (Einstiegsgeld) nach Alter, Schulabschluss und Nationalität im Jahr 2009	145
Tabelle 4.7:	Zugänge in Beschäftigung schaffende Maßnahmen (2005 bis 2009)	151

Tabelle 4.8:	OLS-Regression auf die Bewertung von Ein-Euro-Jobs (1EJ).....	161
Tabelle 4.9:	Erste Maßnahme im betrachteten Zeitraum.....	166
Tabelle 4.10:	Häufigste Zweier-Sequenzen (nach Region, Geschlecht)	167
Tabelle 4.11:	Häufigste Dreier-Sequenzen nach Region und Geschlecht....	168
Tabelle 5.1:	Konzessionsbereitschaft von arbeitsuchenden SGB-II-Beziehern	199
Tabelle 5.2:	Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme von Leistungsempfängerinnen innerhalb von 18 Monaten nach Eintritt in den ALG-II-Bezug bei gleichzeitiger Erwerbslosigkeit (in Prozent).....	204
Tabelle 5.3:	Beitragszahlung in eine private Renten- oder Kapital- lebensversicherung oder in einen Riester-Vertrag	213
Tabelle 5.4:	Beitragszahlung in einen Riester-Vorsorgevertrag.....	214
Tabelle 5.5:	Beitragszahlung in eine nicht Riester-geförderte private Renten- oder Kapitallebensversicherung.....	214
Tabelle 5.6:	Abbruch von Sparprozessen.....	215
Tabelle 5.7:	Maßnahmeteilnahmen von Rehabilitanden in Ersteingliederung während der ersten fünf Jahre nach Verlassen der Schule (in Prozent)	224
Tabelle 6.1:	Arbeitsmarkindikatoren 2005 bis 2013.....	232
Tabelle 6.2:	Änderung der Übergangsraten von 1997/1998 auf 2007/2008	237
Tabelle 6.3:	Beschreibung der SGB-II-Vergleichstypen 2011	238
Tabelle 6.4:	Vorheriger Erwerbsstatus der neu eingestellten Person	252
Tabelle 6.5:	Dauer der Arbeitslosigkeit bei neu eingestellten Personen, die zuvor arbeitslos waren	253
Tabelle 6.6:	Standard-Erwerbsformen, atypische Erwerbsformen und Sonderformen der Erwerbsarbeit, 1991 – 2005 – 2011	259
Tabelle 6.7:	Stundenlöhne von Abgängern aus dem Grundsicherungs- bezug, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen	263
Anhangtabelle B1.1:	Verfügbare Merkmale für die SGB-II-Forschung.....	343
Anhangtabelle B2.1:	Liste der Merkmale im Administrativen Panel	355
Anhangtabelle B3.1:	Befragungsprogramm von PASS (Stand: Welle 6, 2012)	360
Anhangtabelle B5.1:	Themenfelder	373

Anhangtabelle B5.2: Samplezusammensetzung.....	375
Anhangtabelle B5.3: Durchschnittliche Interviewdauer nach Wellen und Interviewtyp	377
Anhangtabelle B5.4: Befragungshäufigkeit im Panelverlauf	377

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Bestand und Fluktuation von Personen im SGB II (Bundesgebiet, 2005 bis 2011).....	30
Abbildung 2.2: Häufung von Risiken bei SGB-II-Beziehern (in Prozent)	41
Abbildung 2.3: Übergangswahrscheinlichkeiten nach Anzahl der Risikomerkmale (in Prozent)	42
Abbildung 2.4: Von Schülern selten/nie ausgeübte Freizeitaktivitäten (in Prozent)	72
Abbildung 3.1: Dimensionen der Konzessionsbereitschaft bei der Arbeit- suche (Anteile in Prozent, gewichtete Ergebnisse).....	80
Abbildung 3.2: Anteil von Personen mit einer ersten schwerwiegenden Sanktion, die während des Sanktionszeitraums keine ALG-II-Leistungen bezogen haben	88
Abbildung 3.3: Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter (Männer)	90
Abbildung 3.4: Übergangsrate in die erste schwerwiegende Sanktion nach Alter (Frauen).....	90
Abbildung 4.1: Zugänge in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im SGB II (2005 bis 2012).....	130
Abbildung 4.2: Nettoeffekte von AGH auf reguläre Beschäftigung nach Maßnahmedauern	149
Abbildung 4.3: Nettoeffekte von Zusatzjobs und ABM gegenüber Nicht-Teilnahme	152
Abbildung 4.4: Nettoeffekte von AGH Entgeltvariante und Zusatzjobs gegenüber Nicht-Teilnahme	153
Abbildung 4.5: Nettoeffekte von AGH Entgeltvariante und ABM gegenüber Zusatzjobs	154
Abbildung 4.6: Bewertung einzelner Aspekte der Ein-Euro-Jobs durch die Maßnahmeteilnehmer	159
Abbildung 5.1: Dauer des Arbeitslosengeld-II-Bezugs, nach unter- schiedlichen Dauerkonzepten, Überlebensfunktion	176
Abbildung 5.2: Nettoeffekte der Maßnahmeteilnahme (in Prozentpunkten).....	186
Abbildung 5.3: Abgänge aus dem Hilfebezug von 18- bis 24-jährigen Hilfeempfängern bis 2007	188

Abbildung 5.4: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern im SGB-II-Bezug nach dem Alter des jüngsten Kindes	195
Abbildung 5.5: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten im SGB-II-Bezug nach dem Alter des jüngsten Kindes.....	195
Abbildung 5.6: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von alleinerziehenden Müttern im SGB-II-Bezug nach Kinderzahl.....	197
Abbildung 5.7: Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Müttern in Paarhaushalten im SGB-II-Bezug nach Kinderzahl.....	197
Abbildung 5.8: Teilnahmewahrscheinlichkeit von nicht erwerbstätigen alleinerziehenden ALG-II-Bezieherinnen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	200
Abbildung 5.9: Einfluss der Ganztagskinderbetreuung auf die Maßnahmeeintritte.....	202
Abbildung 5.10: Wirkungen der schulischen Trainingsmaßnahmen auf die Chancen, einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen.....	209
Abbildung 5.11: Wirkungen der betrieblichen Trainingsmaßnahmen auf die Chancen, einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen.....	209
Abbildung 6.1: Abgänge aus Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit.....	233
Abbildung 6.2: Zugänge in Kurz- bzw. Langzeitarbeitslosigkeit.....	233
Abbildung 6.3: Durchschnittliche monatliche Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen, 2005 bis 2010.....	236
Abbildung 6.4: Änderung der Übergangsraten von Arbeitslosigkeit in eine unbefristete Beschäftigung 2007/2008 im Vergleich zu 1997/1998 (Anteile in Prozent).....	237
Abbildung 6.5: SGB-II-Träger-Typisierung 2011.....	239
Abbildung 6.6: Entwicklung der „Stillen Reserve“ und der registrierten Arbeitslosen in Westdeutschland – 1970 bis 2010	241
Abbildung 6.7: Die Stille Reserve nach Altersgruppen – 2002 bis 2010.....	243
Abbildung 6.8: Beveridge-Kurve – 1992 bis 2013.....	246
Abbildung 6.9: Bruttoeinkommen aus abhängiger Beschäftigung von erwerbstätigen Leistungsbeziehern (September 2009)..	254
Abbildung 6.10: Effekt einer Freibetragserhöhung.....	256
Abbildung 6.11: Effekt reduzierter Transferentzugsraten.....	257

Abbildung 6.12: Entwicklung der Erwerbskategorien 1991 bis 2011 (Index 1991 = 100)	260
Abbildung 6.13: Erwerbskategorien nach formaler Ausbildung, 2011	261
Abbildung 6.14: Eigenschaften der Beschäftigungsverhältnisse, Anteile in Prozent	262
Abbildung 6.15: Subjektives Teilhabe-Empfinden nach Erwerbsstatus in Ost- und Westdeutschland	265
 Anhangabbildung B1.1: IAB-Prozessdatenbasis: Datenflüsse SGB II 2009–2012	 342
Anhangabbildung B3.1: Entwicklung der Fallzahlen des PASS in den ersten 5 Wellen	362

Abkürzungsverzeichnis

A2LL	Arbeitslosengeld II – Leistungen zum Lebensunterhalt (IT-Verfahren der BA; web-basierte Fachsoftware zur Umsetzung des SGB-II-Leistungsrechts)
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AdminP	Das Administrative Panel SGB II
AGH	Arbeitsgelegenheiten
AGH Entgeld	Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante
AGHM bzw. AGH Mehraufwand	Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante
AGS	Arbeitgeberservice
ALG I	Arbeitslosengeld I
ALG II	Arbeitslosengeld II
ALLEGRO	Arbeitslosengeld II – Leistungsverfahren Grundsicherung Online (IT-Verfahren der BA; web-basierte Fachsoftware zur Umsetzung des SGB-II-Leistungsrechts; ersetzt das IT-Verfahren A2LL der BA)
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II
ASU	Arbeitsuchenden-Historik
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Beko	Beratungskonzept
BG	Bedarfsgemeinschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bTM	betriebliche Trainingsmaßnahmen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAPI	persönlich mündliche Befragung
CATI	telefonische Befragung
coArb	ehemaliges Fachverfahren der BA (Vermittlung)
coSachNT	Fachverfahren der BA (Maßnahmeteilnahme)
DPA	Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“
DWH	Datawarehouse

EE	Einstiegsgeld bei abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Eingliederungszuschuss
EGS	IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots
EGZ	Eingliederungszuschuss
eLB	erwerbsfähige Leistungsberechtigte
ESF	Europäischer Sozialfonds
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe/n
FAV	Förderung von Arbeitsverhältnissen (nach § 16e SGB II)
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
FDZ	Forschungsdatenzentrum der BA im IAB
gfb	geringfügige Beschäftigung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IAW	Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
IK	Betreuungsstufenzuordnung im SGB II: Betreuungsstufe Förderbedarf
IN	Betreuungsstufenzuordnung im SGB II: Betreuungsstufe Integrationsfähig
KtEfV	Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LB	Leistungsberechtigte/r
LHG	Leistungshistorik Grundsicherung
LSS	Erhebung „Lebenssituation und Soziale Sicherung“
MTH	Maßnahmeteilnahme-Historiken
NAIRU	non accelerating inflation rate of unemployment (inflationsstabile Arbeitslosenquote)
PASS	Das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“
Reha	Rehabilitation

SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SIAB	Stichprobe der Integrierten Arbeitsmarktbiografien
TM	Trainingsmaßnahme/n
TZ	Teilzeit
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs-, IT-Fachverfahren der BA
VGS	Vermittlungsgutschein
VZ	Vollzeit
XLHG, XMTH, XASU	Datenstandard/IT-Verfahren der zugelassenen kommunalen SGB-II-Träger: Datensätze, die mit einem „X“ beginnen, beruhen auf dem XSozial-Standard und bilden die kommunalen Gegenstücke von entsprechenden Datensätzen der gemeinsamen Einrichtungen
zPDV	zentrale Personendatenverwaltung der BA

Danksagung

Der Bericht dokumentiert die Ergebnisse der Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II, die in den Jahren 2009 bis 2012 entstanden sind. Dazu fasst er die Befunde vieler aktueller und ehemaliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des IAB zusammen. Ohne die Forschungsarbeiten unserer Kolleginnen und Kollegen und ihrer Bereitschaft, offene Fragen mit uns zu diskutieren, hätte dieser Bericht nicht entstehen können. Ihnen gilt daher unser ausdrücklicher Dank!

Weiterhin danken wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dabei speziell dem Referat Grundsatzfragen der Arbeitsmarktpolitik von Gerd Heyer und später Vanessa Ahuja für die ausgesprochen gute und stets konstruktive Zusammenarbeit!

Der Bericht enthält Forschungsergebnisse der folgenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter:

Juliane Achatz	Hermann Gartner	Lena Koller	Franziska Schreyer
Hans-Uwe Bach	Daniel Gebhart	Regina Konle-Seidl	Frank Sowa
Frank Bauer	Susanne Götz	Eva Kopf	Eugen Spitznagel
Daniel Bela	Tobias Graf	Gerhard Krug	Joß Steinke
Judith Bendel-Claus	Carola Grün	Thomas Kruppe	Gesine Stephan
Stefan Bender	Michael Grüttner	Florian Lehmer	Michael Stops
Stefan Bernhard	Detlef Güttler	Torsten Lietzmann	Anita Tisch
Jonas Beste	Stefanie Gundert	Margit Lott	Silke Tophoven
Arne Bethmann	Anette Haas	Andreas Moczał	Mark Trappmann
Joanna Beyersdorf	Stefanie Haller	Joachim Möller	Parvati Trübswetter
Uwe Blien	Christine Hense	Julia Moertel	Jennifer Vallé
Kerstin Bruckmeier	Claudia Hesse	Michael Moritz	Alfons Voit
Ulrike Büschel	Carina Himself	Alexander Mosthaf	Alexander Vosseler
Bernhard Christoph	Franziska Hirschenauer	Anne Müller	Ulrich Walwei
Andreas Crimmann	Andreas Hirseland	Gerrit Müller	Susanne Wanger
Wolfgang Dauth	Barbara Hofmann	Nadja Neder	Brigitte Weber
Katharina Dengler	Christian Hohendanner	Anton Nivorozhkin	Enzo Weber
Hans Dietrich	Katrin Hohmeyer	Christopher Osiander	Claudia Wenzig
Elke Dony	Markus Hummel	Sandra Popp	Jürgen Wiemers
Matthias Dörner	Christian Hutter	Markus Promberger	Frank Wießner
Johannes Eggs	Matthias Jung	Angela Rauch	Joachim Wolff
Sonja Fehr	Petra Kaps	Martina Rebien	Christina Wübbeke
Michael Feil	Klara Kaufmann	Thomas Rhein	Johanna Wuppinger
Mareike Fiebig	Anja Kettner	Laura Romeu Gordo	Cordula Zabel
Manuel Franzmann	Antje Kirchner	Thomas Rothe	Franz Zahradnik
Carolin Freier	Sabine Klinger	Helmut Rudolph	Ines Zapf
Benjamin Fuchs	Barbara Knapp	Brigitte Schels	Kerstin Ziegler
Johann Fuchs	Susanne Koch	Julia Schneider	Gerd Zika
Philipp Fuchs	Marion König	Daniel Schnitzlein	Anika Zylowski

Außerdem danken wir Sandra Scholz, Julia Bonfig und Marie-Therese Stärk, die uns bei der Erstellung der Publikationsfassung auf vielfältige Weise unterstützt haben, sowie Martina Dorsch für die sorgfältige redaktionelle Durchsicht des Textes. Einen besonderen Dank möchten wir Martin Schludi aussprechen, der jedes einzelne Kapitel dieses Bandes lektoriert und den Text in eine lesbare Form gebracht hat. Darüber hinaus möchten wir uns bei Susanne Koch und Joß Steinke bedanken, die durch ihre Tätigkeit in der Stabsstelle Forschungscoordination bis Ende 2011 einen wesentlichen Beitrag zur SGB-II-Forschung am IAB und zu den vorherigen Berichten an das BMAS geleistet haben. Alle verbleibenden Fehler und Unzulänglichkeiten gehen selbstverständlich zu lasten der Autoren dieses Berichts.

Nürnberg, Dezember 2013

Martin Dietz, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato

1 Einleitung

Bereits zum zweiten Mal seit Einführung der im zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) kodifizierten Grundsicherung für Arbeitsuchende legt das IAB einen umfangreichen Bericht mit zentralen Ergebnissen aus vier Jahren Wirkungsforschung vor. In der Nachfolge des 2009 erschienenen Bandes *Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe* (Koch et al. 2009) fasst der vorliegende Bericht die Ergebnisse der Forschungsarbeiten aus den Jahren 2009 bis 2012 in ihrer gesamten thematischen Breite zusammen. Die Grundlage dafür bilden zahlreiche Einzelveröffentlichungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB, die seit 2005 die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und zur Sicherung des Lebensunterhalts des SGB II im gesetzlichen Auftrag untersuchen. Ziel des Berichtes ist es also nicht vorrangig, neue Befunde zu präsentieren, sondern eine fundierte Gesamtchau der Forschungsergebnisse zum SGB II vorzulegen, die in den letzten vier Jahren am IAB entstanden sind. Nicht systematisch berücksichtigt wurden hingegen jene zahlreichen Studien zur Grundsicherung und ihren Wirkungen, die seit 2005 in der sozial- wie wirtschaftswissenschaftlichen Forschungslandschaft zum SGB II entstanden sind. Dies hätte Anlage wie Umfang des vorliegenden Berichts deutlich überstiegen. Die auf der Homepage des IAB verfügbaren Informationsplattformen bieten jedoch eine regelmäßig aktualisierte Übersicht aktueller Veröffentlichung zu einer Vielzahl an SGB-II-relevanten Themen. Bevor die Ergebnisse im Einzelnen dargestellt werden, folgt einleitend ein Blick auf den Forschungsgegenstand, den gesetzlichen Auftrag der SGB-II-Forschung des IAB sowie den Aufbau des vorliegenden Bandes.

Das SGB II: Ein dynamischer Forschungsgegenstand

Mit Einführung der als „Hartz IV“ bekannt gewordenen Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 wurde ein Sicherungssystem für alle sogenannten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten geschaffen. Dabei hat der Gesetzgeber das Kriterium der Erwerbsfähigkeit relativ weit gefasst. Erwerbsfähig ist laut § 8 SGB II, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“ Hilfebedürftig sind ausschließlich erwerbsfähige Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer nicht erwerbsfähigen Angehörigen nicht oder nur zum Teil aus eigenen Einkünften bzw. aus vorrangigen Transferleistungen bestreiten können. Der Kreis von aktuell mehr als sechs Millionen Leistungsberechtigten fällt daher bereits hinsichtlich des Arbeitsmarktstatus denkbar heterogen aus, befinden sich neben arbeitslosen, doch auch eine nicht unerheb-

liche Zahl an erwerbstätigen Personen unter ihnen. Hinzu kommen Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Personen in schulischer oder beruflicher Ausbildung sowie Personen, die aufgrund der Betreuung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen dem Arbeitsmarkt vorübergehend nicht zur Verfügung stehen. Zusätzlich erhalten mehr als 1,6 Millionen nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte Leistungen des SGB II, darunter vor allem Kinder unter 15 Jahren.

Ein Blick auf die Geschichte des deutschen Sozialstaats zeigt, dass mit der Einführung der Grundsicherung die bis dato etablierte Architektur der sozialen Sicherungssysteme tiefgreifend verändert wurde. So besteht das weithin sichtbarste Merkmal der vielfach als „Zäsur“ oder „Bruch“ charakterisierten Reform im Übergang von einem zuvor drei- zu einem nunmehr zweigliedrigen Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit. Als erstes Element existiert weiterhin die statusorientierte Arbeitslosenversicherung, die eine zeitlich begrenzte finanzielle Absicherung für Personen bietet, die eine gewisse Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und in das Versicherungssystem einbezahlt haben. Reichen die Beschäftigungszeiten nicht aus, um Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zu beziehen oder sind die Ansprüche erschöpft, greifen die Leistungen der 2005 neu geschaffenen Grundsicherung. Diese ersetzt die vormals eigenständigen Systeme der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die unterschiedlichen Sicherungslogiken und Gerechtigkeitsprinzipien folgten. Während die Arbeitslosenhilfe zuletzt eine Leistung bei (Langzeit)Arbeitslosigkeit war und sich wie das Arbeitslosengeld am vormaligen Einkommensniveau orientierte, geht es bei der Grundsicherung – darin der ehemaligen Sozialhilfe vergleichbar – nicht vornehmlich um Arbeitslosigkeit, sondern um Hilfebedürftigkeit. Ihre Unterstützungsleistungen sind damit trotz der Bezeichnung als Arbeitslosengeld II vollständig von einer etwaigen, zuvor ausgeübten Beschäftigung entkoppelt und sollen allein die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ermöglichen. Mit den Reformen hat also die Existenzsicherung bei der Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit gegenüber der Status- und Lebensstandardsicherung an Bedeutung gewonnen. Mit der gleichzeitigen Verkürzung der Bezugszeiten beim Arbeitslosengeld I erfolgt der Übergang von der statusorientierten in die bedürftigkeitsorientierte Sicherung zudem schneller als im alten System.

Hintergrund und Anlass für die Reformen bildeten nicht zuletzt die stark gestiegene Arbeitslosigkeit sowie der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen. Zusammen mit den anderen drei Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – so der offizielle Titel der vier „Hartz“-Gesetz – sollte die Einführung der Grundsicherung daher die Arbeitsmarktintegration der Leistungsberechtigten fördern. In der Praxis beider Vorgängersysteme, so die Einschätzung der rot-grünen Bundesregierung, hätte „zu oft die Gewährung der passiven Transferleistungen und nicht die Überwindung der Arbeitslosigkeit im Vordergrund“ (BT-Dr. 15/1516: 42) ge-

standen, die Integrationsbemühungen der Sozialämter seien zudem auf den örtlichen Arbeitsmarkt begrenzt gewesen und der Einsatz von Fördermaßnahmen wäre stärker von der Zugehörigkeit zum jeweiligen Sicherungssystem, denn von der „arbeitsmarktpolitische[n] Zweckmäßigkeit“ (ebd.) beeinflusst gewesen. Von der „Zusammenlegung“ (ebd.: 41) – so der etwas irreführende Ausdruck des Gesetzgebers – von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollten daher entscheidende Impulse für eine passgenauere, an den individuellen Erfordernissen ausgerichteten Beratung und Vermittlung ausgehen.

In eben diesem Zusammenhang ist auch die Betonung und stärkere institutionelle Verankerung *aktivierender Elemente* zu sehen, die eng mit den vier „Hartz“-Gesetzen verbunden ist. Der Begriff der Aktivierung steht dabei für eine arbeitsmarktpolitische Ausrichtung, die bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit vor allem bei der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzt – also bei den Arbeitslosen und ihrem Arbeitsmarktverhalten. So zielen die Interventionen und Maßnahmen des SGB II insbesondere darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsberechtigten zu verbessern und – sofern erforderlich – deren Konzessionsbereitschaft durch monetäre Anreize und Sanktionen zu erhöhen. Auf diese Weise soll eine möglichst rasche Integration in den ersten Arbeitsmarkt erreicht werden. Um dieses Ziel zu verwirklichen, sieht das SGB II – auch unter Rückgriff auf das Förderinstrumentarium des SGB III – eine Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten vor, die die Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen sollen.

Ungeachtet der ausgeprägten arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung hat die Grundsicherung zugleich die bislang der Sozialhilfe vorbehaltene Aufgabe übernommen, das soziokulturelle Existenzminimum der Leistungsberechtigten zu sichern. So fungiert die Grundsicherung als letztes soziales Netz im deutschen Sozialstaat, um all jene erwerbsfähigen Personen „aufzufangen“, die ihren Lebensunterhalt nicht (vollständig) mit eigenen Einkünften sichern können. In diesen Fällen sollen dies die materiellen Unterstützungsleistungen der Grundsicherung übernehmen, darunter insbesondere das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld. Im Zuge der Gesetzesänderungen, die mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 2010 erforderlich geworden waren, wurde dieser sozialpolitische Auftrag der Grundsicherung gestärkt. So bestimmt Paragraph 1 der Grundsicherung seit April 2011 die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens als ihre primäre Aufgabe. Und auch in Paragraph 20 wurde noch deutlicher hervorgehoben, dass die materiellen Unterstützungsleistungen des SGB II auch die „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ sicherstellen sollen. Vor diesem Hintergrund wurden die Leistungen für Bildung- und Teilhabe in das Gesetz aufgenommen, um die Situation von Kindern und Jugendlichen in der Grundsicherung zu verbessern („Bildungspaket“).

Hierbei handelt es sich keineswegs um die einzige zentrale Änderung des SGB II in den Jahren 2009 bis 2012. Vielmehr wurden in diesem Zeitraum zahlreiche weitere Gesetzesreformen umgesetzt, die wesentliche Elemente der Grundsicherung betrafen, darunter die rechtliche Neuordnung der Trägerschaft, die modifizierte Regelsatzberechnung sowie die Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Für die Jahre 2009 bis 2012 bietet die *Chronik der Arbeitsmarktpolitik* (vgl. Anhang A von Judith Bendel-Claus in diesem Band) einen fundierten Überblick über diese Rechtsänderungen. Die Chronik erläutert die zentralen Inhalte der insgesamt zehn Änderungsgesetze in diesem Zeitraum, zitiert die Stellungnahmen und Einschätzungen der IAB-Forscherinnen und -Forscher und stellt Verweise auf die maßgeblichen Parlamentaria zusammen. Aus der Zusammenschau wird deutlich, dass die Grundsicherung ein höchst dynamisches Gesetzbuch ist – und damit ein ebenso dynamischer Forschungsgegenstand. Angesichts dessen muss sich die Evaluationsforschung laufend mit ihrem Gegenstand und seinen Veränderungen auseinandersetzen.

Der Forschungsauftrag und seine Umsetzung

Um die Grundsicherung in ihrer Umsetzung und in ihren Wirkungen umfassend zu evaluieren, hat der Gesetzgeber zwei Forschungsaufträge formuliert, die in § 55 SGB II geregelt sind.

- Die Forschung zu den Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts wurde gemäß § 55 Abs. 1 SGB II in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 SGB III einbezogen und damit dem IAB übertragen.
- In § 55 Abs. 2 ist die Wirkungsforschung zur örtlichen Aufgabenwahrnehmung von gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Trägern geregelt. Für die vergleichende Untersuchung der Wirkung der örtlichen Aufgabenwahrnehmung ist ausschließlich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zuständig. Bis 2008 fand sich eine entsprechende Regelung in § 6c SGB II.

Um seinem Forschungsauftrag gerecht zu werden, untersucht das IAB die Wirkungen des SGB II und seiner Leistungen auf individueller, organisationaler und gesamtgesellschaftlicher Ebene. Es greift dazu auf quantitative wie qualitative Methoden empirischer Forschung zurück. Das Forschungsprogramm des IAB trägt sowohl dem Ziel der Grundsicherung Rechnung, die Arbeitsmarktintegration der Leistungsberechtigten zu unterstützen, als auch dem Ziel, deren soziale und kulturelle Teilhabe zu ermöglichen. Neben der Untersuchung der Integrationswirkung des SGB II und seiner Instrumente bildet die Teilhabeforschung einen weiteren For-

schungsschwerpunkt. Entsprechend weit gefasst ist das thematische Spektrum der SGB-II-Forschung des IAB, das von Analysen zur Struktur des SGB II über die ökonometrische Maßnahmenevaluation bis hin zu mikrosoziologischen Untersuchungen der Lebensumstände von Grundsicherungsbeziehern reicht. Diese Formen der empirischen Forschung benötigen eine breite Datenbasis, die u. a. prozessproduzierte Daten sowie standardisierte und qualitative Befragungsdaten umfasst. Einen Überblick zur Datenbasis der SGB-II-Forschung des IAB bieten die im Anhang B des Bandes enthaltenen Beschreibungen der wichtigsten Datensätze.

Die thematische Ausrichtung der SGB-II-Forschung wird zwischen IAB und BMAS in einem auf vier Jahre angelegten Forschungsprogramm konkretisiert. Im Jahr 2013 hat bereits die dritte Forschungsperiode begonnen. Für die Wirkungsforschung zum SGB II gilt ebenso wie für die IAB-Forschung insgesamt, dass sie unabhängig und nach dem aktuellem wissenschaftlichem Standard erfolgt. Dazu gehört auch, dass die Ergebnisse der IAB-Forschung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (für weitere Informationen zu den Leitlinien guter wissenschaftlicher Politikberatung für das IAB vgl. IAB 2010)

Der SGB-II-Forschung am IAB widmen sich insbesondere die Forschungsbereiche *Grundsicherung und Aktivierung* (Leitung: Joachim Wolff), *Erwerbslosigkeit und Teilhabe* (Leitung: Markus Promberger), *Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“* (Leitung: Mark Trappmann) sowie die Forschungsgruppe *Dynamik in der Grundsicherung* (Leitung: Helmut Rudolph). Aber auch in weiteren Forschungsbereichen sind Projekte der Wirkungsforschung angesiedelt. Die *Stabstelle Forschungscoordination* (Kommissarische Leitung: Martin Dietz) koordiniert die SGB-II-Forschung im IAB und fungiert als Ansprechpartner für das BMAS.

Aufbau des Bandes

Der vorliegende Bericht beginnt mit einer Darstellung zur *Struktur und Dynamik* im Bereich der Grundsicherung (Kapitel 2). Neben Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten wird die Entwicklung von Zu- und Abgängen in den Blick genommen. Dabei spielen die erwerbstätigen Leistungsberechtigten (Aufstocker) und die Frage der Lohn- und Statusmobilität im Bereich der Grundsicherung eine wichtige Rolle. Ein drittes Themenfeld bildet die materielle Lage der Leistungsberechtigten.

Anschließend sind in Kapitel 3 Befunde zum Themenkomplex *Aktivierung und Betreuung* zusammengestellt. Nach Analysen zur Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen und zur Wirkung von Sanktionen wird ein vertiefter Blick auf die Praxis des Beratungs- und Vermittlungsprozesses geworfen, ergänzt um Untersuchungen zur Rolle und zum Selbstverständnis der Vermittlungsfachkräfte. Es folgen Analy-

sen zur Eingliederungsvereinbarung, der eine zentrale Funktion im Aktivierungskonzept zukommen soll. Abschließend werden Forschungsergebnisse zu Personen mit schwerwiegenden (Integrations-)Problemen vorgestellt, die die Frage nach der individuellen Bewältigung dieser Probleme und nach möglichen Konsequenzen für den Maßnahmeeinsatz behandeln.

Mit arbeitsmarktpolitischen *Instrumenten und ihren Wirkungen* befasst sich Kapitel 4. Dabei geht es um Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen, zur Beschäftigungsförderung am ersten Arbeitsmarkt und um Beschäftigung schaffende Maßnahmen. Den Abschluss des Kapitels bilden Befunde zu Maßnahmesequenzen im SGB II, also zur Kombination mehrerer Maßnahmen.

Kapitel 5 ist *Personen mit spezifischen Problemlagen am Arbeitsmarkt* gewidmet, und zwar Jüngeren, Älteren, Rehabilitanden und Frauen. Bei den Frauen stehen insbesondere Mütter – und hier speziell Alleinerziehende – im Fokus. Da die Struktur des Kapitels personen-, und nicht wie sonst inhaltsbezogen, ist, finden sich gewisse Überschneidungen mit den anderen Kapiteln, nicht zuletzt zur Instrumentenevaluation.

Kapitel 6 nähert sich schließlich der Frage, wie das SGB II auf den *Arbeitsmarkt insgesamt* wirkt. Einer kurzen Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktentwicklung mit Fokus auf das SGB II folgen Ergebnisse, die unterschiedliche (Reform-)Effekte auf den Arbeitsmarkt beleuchten. Anschließend wird der Frage nachgegangen, welche Rolle atypische Erwerbsformen und Niedriglohnbeschäftigung insbesondere für Personen in der Grundsicherung spielen und welche arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen sich hieraus ergeben.

Jedes Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit, bevor Kapitel 7 die wichtigsten Entwicklungen noch einmal zusammenfasst und einordnet sowie einen Ausblick auf das Forschungsprogramm bis zum Jahr 2016 bietet. Im Anhang A des Bandes präsentiert *Judith Bendel-Claus* eine Übersicht zentraler Gesetzesänderungen der Grundsicherung. Anschließend werden die *zentralen Datenbestände*, auf denen die SGB-II-Forschung des Instituts basiert, vorgestellt.

2 Struktur, Dynamik und materielle Lage der Leistungsberechtigten

Seit ihrer Einführung im Jahr 2005 fungiert die Grundsicherung für Arbeitsuchende – neben dem SGB XII – als letztes soziales Sicherungsnetz im deutschen Sozialstaat. Das SGB II hat somit auch die zuvor allein der ehemaligen Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vorbehaltene Aufgabe übernommen, das „soziokulturelle Existenzminimum“ der Leistungsempfänger/-innen zu sichern und ihnen somit ein Leben zu ermöglichen, das „der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 1 SGB II). Dies soll durch die materiellen Unterstützungsleistungen der Grundsicherung, das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld sowie die zum Jahresbeginn 2011 eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe sichergestellt werden. Anspruchsberechtigt sind ausschließlich erwerbsfähige Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer nicht erwerbsfähigen Angehörigen – meist Kinder unter 15 Jahren – nicht oder nur zum Teil aus eigenen Einkünften bzw. aus vorrangigen Transferleistungen bestreiten können. Maßgebliche Voraussetzung zum Bezug von Leistungen ist laut SGB II neben der bereits angesprochenen Hilfebedürftigkeit (§ 9) die Erwerbsfähigkeit (§ 8). Die gesetzliche Definition der Erwerbsfähigkeit ist im Bereich der Grundsicherung vergleichsweise niedrig angesetzt: Als erwerbsfähig gilt eine Person bereits dann, wenn sie wenigstens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erwerbstätig sein kann. Liegen beide Voraussetzungen vor, spricht das SGB II von den sogenannten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (anfänglich noch erwerbsfähige Hilfebedürftigen).

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die strukturelle Zusammensetzung der Gruppe der Grundsicherungsbezieher und die Entwicklung des Bestands an Bedarfsgemeinschaften und leistungsberechtigten Personen (Abschnitt 2.1). In Abschnitt 2.2. geht es um die Dynamik innerhalb der Grundsicherung, insbesondere bei den erwerbstätigen Leistungsberechtigten. Schließlich werden Analysen zur materiellen Lage präsentiert (Abschnitt 2.3). Das Kapitel schließt mit einem kurzen Fazit (Abschnitt 2.4).

2.1 Die strukturelle Zusammensetzung der Leistungsberechtigten im SGB II

Anders als häufig vermutet beschränkt sich die Grundsicherung für Arbeitsuchende keineswegs auf (Langzeit-)Arbeitslose. Vielmehr sichert das SGB II ausschließlich Hilfebedürftigkeit ab – Arbeitslosigkeit ist hier nur eine von mehreren möglichen Ursachen. So bezogen im Durchschnitt des Jahres 2012 rund 1,32 Millionen Erwerbstätige Leistungen der Grundsicherung. Hinzu kommt, dass zusätzlich zu den

rund 4,46 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten etwa 1,7 Millionen nicht erwerbsfähige Personen, meist Kinder unter 15 Jahren, auf die Unterstützung der Grundsicherung angewiesen waren. Bereits diese wenigen Hinweise zeigen, dass die Struktur der Leistungsbezieher sehr heterogen ist. Die folgenden Ausführungen beleuchten diese Struktur näher (Abschnitt 2.1.1) und geben einen Überblick über die Entwicklung der Bestandszahlen (Abschnitt 2.1.2). Dazu wird vorwiegend auf Daten des Administrativen Panels (AdminP) zurückgegriffen, die mittlerweile die Zeit bis Ende 2011 abdecken und somit sieben Jahre umfassen (zum AdminP vgl. Anhang B2).

2.1.1 Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten

Im Juni 2012 gab es deutschlandweit rund 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II, davon knapp zwei Drittel in Westdeutschland. Single-Haushalte bilden mit 53,6 Prozent die deutliche Mehrzahl der Bedarfsgemeinschaften (Tabelle 2.1). Im Osten Deutschlands lag ihr Anteil mit 56,9 Prozent noch etwas höher. Die Alleinerziehenden stellen mit 18,8 Prozent die zweithäufigste Form der Bedarfsgemeinschaften dar. In weiteren 14,1 Prozent der Bedarfsgemeinschaften leben Kinder mit zwei Erwachsenen zusammen, darunter stellen Partnerschaften mit einem oder zwei Kindern die deutliche Mehrheit (76 %). Rund 11,1 Prozent der Bedarfsgemeinschaften sind schließlich Partnerschaften ohne Kinder.

Tabelle 2.1

Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach Typ im Juni 2012

	Gesamt	Single	Alleinerziehende	Partner mit Kind(ern)	Partner ohne Kinder	Sonstige
Bundesgebiet	3.333.691	1.787.978	625.869	470.255	370.128	79.462
Westdeutschland	2.212.629	1.149.817	441.044	333.358	232.701	55.710
Ostdeutschland	1.121.062	638.161	184.825	136.897	137.427	23.752

Die hier verwendete Unterscheidung der Bedarfsgemeinschaften (BG) erfasst nicht alle möglichen Typen, sodass eine Restkategorie „Sonstiges“ bleibt. Als ein typisches Beispiel hierfür nennt das „Glossar der Grundsicherung für Arbeitssuchende“, das die BA auf ihrer Homepage zur Verfügung stellt, Alleinerziehende mit einem volljährigen Kind: Für die Zuordnung in die Kategorie „Alleinerziehende“ muss sich mindestens ein minderjähriges, unverheiratetes Kind in der BG befinden. In diesem Fall ist das Kind jedoch volljährig. Die BG wird daher unter „Sonstige“ gezählt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

In den insgesamt 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften lebten im Juni 2012 knapp 6,2 Millionen Personen, davon fast 4,5 Millionen erwerbsfähige und 1,7 Millionen nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Letztere sind vorwiegend Kinder unter 15 Jahren sowie Personen, die die Grenze der Erwerbsfähigkeit von täglich drei Arbeitsstunden nicht erreichen. Gut die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

tigten waren Frauen (vgl. Tabelle 2.2). Gegenüber dem Vorjahr (2011) ging deren Zahl um 3,3 Prozent, gegenüber Juni 2007 sogar um 14,6 Prozent zurück. Bei den Männern fällt der Rückgang noch deutlicher aus: Im Vergleich zum Vorjahr waren im Juni 2012 4,8 Prozent weniger Männer hilfebedürftig, gegenüber Juni 2007 sogar 17,4 Prozent. Hinsichtlich der Altersstruktur der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zeigt sich, dass die Altersgruppe der 25- bis 49-jährigen Personen – wenig überraschend – mit 63,8 Prozent am stärksten vertreten ist. Weitere 17,3 Prozent entfallen auf die unter 25-jährigen Leistungsberechtigten, 20,3 Prozent auf Personen zwischen 50 und 59 Jahren. Bei der Altersgruppe über 60 Jahren zeigt sich als einziges ein – sogar deutlicher – Anstieg von 55,7 Prozent im Vergleich zu 2007. Ihr Anteil hat sich damit nahezu verdoppelt und liegt nun bei sieben Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Der Anstieg kann nur zum Teil mit der Alterung der Bevölkerung erklärt werden. Setzt man die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der obersten Altersgruppe in Bezug zur entsprechenden Bevölkerungszahl, errechnet sich ein Anstieg der sogenannten Hilfequote von 4,7 Prozent im Jahr 2007 auf 6,2 Prozent in den Jahren seit 2009. Dagegen weisen die Hilfequoten der anderen Altersgruppen einen zumindest leichten Abwärtstrend auf.

Tabelle 2.2

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb), Entwicklung nach Personengruppen
(Hilfequoten nach Altersgruppen in Klammern für die Jahre 2007 bis 2011)

	Juni						Veränderung von ... bis	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Juni 07 bis Juni 12	Juni 11 bis Juni 12
eLB	5.312.334	5.055.768	4.924.029	4.958.858	4.650.183	4.462.342	-16,0 %	-4,0 %
Geschlecht								
Männer	2.621.999	2.458.091	2.414.457	2.448.569	2.274.054	2.165.019	-17,4 %	-4,8 %
Frauen	2.690.297	2.597.674	2.509.572	2.510.289	2.376.129	2.297.323	-14,6 %	-3,3 %
Alter								
15 bis 24 Jahre	1.052.091 (11,1 %)	974.900 (10,4 %)	925.268 (10,0 %)	904.222 (9,9 %)	820.287 (9,1 %)	773.187	-26,5 %	-5,7 %
25 bis 49 Jahre	3.618.407 (12,2 %)	3.373.491 (11,5 %)	3.271.656 (11,3 %)	3.289.510 (11,6 %)	3.017.321 (10,7 %)	2.850.033	-21,2 %	-5,5 %
50 bis 59 Jahre	959.319 (8,7 %)	952.690 (8,5 %)	936.836 (8,2 %)	942.535 (8,1 %)	922.122 (7,7 %)	904.605	-5,7 %	-1,9 %
60 bis 64 Jahre	201.027 (4,7 %)	229.879 (5,4 %)	259.557 (6,0 %)	287.564 (6,2 %)	305.856 (6,2 %)	312.974	+55,7 %	+2,3 %

Hilfequote: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte als Anteil an der Bevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe – Bevölkerungsdaten für 2012 liegen noch nicht vor.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

Dies spiegelt die grundsätzlichen Probleme älterer Arbeitsloser wider, eine neue Beschäftigung zu finden – aber auch die Tatsache, dass die Möglichkeiten des Vorruhestands in den letzten Jahren drastisch eingeschränkt wurden. Der stärkste Rückgang zwischen 2007 und 2012 ergibt sich dagegen mit 26,5 Prozent bei den jungen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 25 Jahren.

Tabelle 2.3

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) und Arbeitslosigkeit (Bundesgebiet)

	2008	2009	2010	2011	2012
eLb	5.055.659	4.923.991	4.958.811	4.649.248	4.461.531
Arbeitslose eLb	2.172.232	2.147.629	2.069.310	1.993.548	1.903.624
Nicht arbeitslose eLb	2.883.427	2.776.362	2.889.501	2.655.700	2.557.907
<i>Darunter in:</i>					
<i>arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen</i>	549.858	617.305	683.869	517.848	458.024
<i>ungeförderter Erwerbstätigkeit</i>	564.461	558.853	630.911	644.183	655.255
<i>Schule, Studium, ungeförd. Ausbildung</i>	359.548	375.442	369.833	343.947	335.537
<i>Erziehung, Haushalt, Pflege</i>	336.208	335.464	345.081	316.272	297.593
<i>Arbeitsunfähigkeit</i>	176.927	197.670	246.465	236.330	254.308
<i>vorruhestandsähnlichen Regelungen</i>	302.603	282.805	277.669	258.914	232.356
<i>unbekannt</i>	501.796	348.660	283.438	279.504	258.212

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Angaben von Juni des jeweiligen Jahres.

Unterschiede gibt es wie erwähnt auch beim Arbeitsmarktstatus: Im Juni 2012 waren 1,9 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte arbeitslos, was einem Anteil von 42,7 Prozent entspricht (vgl. Tabelle 2.3). Dem stehen 57,3 Prozent beziehungsweise knapp 2,6 Millionen Leistungsberechtigte gegenüber, die nicht als arbeitslos geführt wurden. Der häufigste Grund dafür ist, dass sie als sogenannte Aufstocker einer ungefördernten Erwerbstätigkeit nachgehen, die ein Volumen von mehr als 15 Stunden die Woche umfasst, deren Einkommen aber den Unterhalt der Bedarfsgemeinschaft nicht vollständig deckt (vgl. auch Abschnitt 2.2.4). Im Juni 2012 traf dies auf rund 655.000 Leistungsberechtigte zu, was einem Anteil von 25,6 Prozent an allen nicht arbeitslosen Leistungsberechtigten bzw. 14,7 Prozent an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entspricht. Neben der Ursache Arbeitsunfähigkeit ist dies damit die einzige Kategorie, die im Vergleich zum Jahr 2008 sowohl in absoluten Werten als auch beim Anteil an den nicht arbeitslosen Leistungsberechtigten zugelegt hat. Zudem befanden sich knapp 460.000 Personen

(17,9 bzw. 10,3 %) in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie 330.000 Personen (13,1 bzw. 7,5 %) in Schule, Studium oder (ungeförderter) Ausbildung. Rund 300.000 Leistungsberechtigte (11,6 bzw. 6,7 %) nahmen Erziehungs- oder Pflegezeiten in Anspruch. Knapp 260.000 Personen waren vorübergehend arbeitsunfähig, gut 230.000 befanden sich in vorruhestandsähnlichen Regelungen.

2.1.2 Entwicklung des Bestands in den Jahren 2005 bis 2010

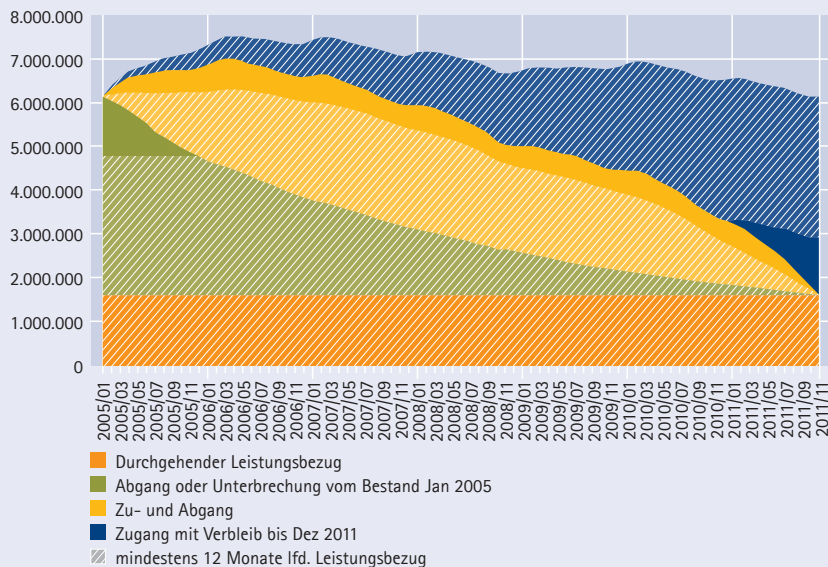
Im Folgenden wird die Entwicklung der Bestandszahlen in den Jahren 2005 bis 2011 dargestellt. Durchschnittlich bezogen während dieses Zeitraums 3,65 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 6,9 Millionen Personen Leistungen der Grundsicherung (vgl. hierzu und zum Folgenden Tabelle 2.4). Das gesamte Ausmaß der Hilfebedürftigkeit wird jedoch erst deutlich, wenn man anstelle der Durchschnittswerte die Zahl der insgesamt betroffenen Bedarfsgemeinschaften und Personen berücksichtigt: Die Grundsicherung unterstützte in den ersten sieben Jahren nach Einführung des SGB II 9,6 Millionen verschiedene Bedarfsgemeinschaften mit 14,6 Millionen Personen zumindest zeitweilig. Die Zahl der insgesamt betroffenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten betrug 11,1 Millionen, die der arbeitslosen Leistungsberechtigten 8,8 Millionen. Dabei ist die durchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften seit 2006 um rund 550.000 auf 3,4 Millionen im Jahr 2011 gesunken, die Zahl der leistungsberechtigten Personen ging von 7,3 auf unter 6,4 Millionen zurück. Gleiches gilt für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (von 5,4 auf 4,6 Millionen) – und hier insbesondere die arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, bei denen der Rückgang von 2,7 auf knapp zwei Millionen relativ am stärksten ausfiel. Positiv zu vermelden ist auch, dass der im Zuge der letzten Wirtschaftskrise befürchtete Anstieg an ALG-II-Empfängern ausgeblieben ist.

Ungeachtet dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung hat sich die Dynamik innerhalb der Grundsicherung nicht für alle Betroffenen gleichermaßen erhöht. Nach wie vor ist eine nicht unerhebliche Verfestigung des Leistungsbezugs zu beobachten. Dies zeigt ein Blick auf diejenigen Leistungsberechtigten, die seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 durchgängig Transferleistungen bezogen haben. So waren bis zum Jahresende 2011 1,6 Millionen Personen in gut 760.000 Bedarfsgemeinschaften durchgängig auf Leistungen des SGB II angewiesen (siehe untere Fläche in Abbildung 2.1). 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 (vgl. Tabelle 2.4). Zugleich war die deutliche Mehrheit der leistungsberechtigten Personen im Beobachtungszeitraum mindestens ein Jahr im Leistungsbezug (schraffierte Fläche

in Abbildung 2.1). Insofern hat sich an der bereits in der Vergangenheit beobachteten Verfestigungstendenz substantiell wenig geändert.

Abbildung 2.1

Bestand und Fluktuation von Personen im SGB II (Bundesgebiet, 2005 bis 2011)



Die Abbildung zeigt, wie sich die Zusammensetzung des Personenkreises in der Grundsicherung durch Zu- und Abgänge monatlich verändert. Den Sockel bilden Personen mit durchgehendem Leistungsbezug. Schraffierte Flächen markieren den Anteil mit jeweils mindestens 12-monatigem durchgehendem Leistungsbezug.

Quelle: AdminP (Berechnungen: Helmut Rudolph).

Bei der Betrachtung der Bestandsentwicklung lässt sich zudem zwischen ununterbrochener und kumulierter Dauer des Leistungsbezugs differenzieren. Dabei fasst die kumulierte Dauer den Verfestigungsbegriff weiter und schließt auch Zeiten des Leistungsbezugs ein, die durch eine Erwerbstätigkeit unterbrochen waren. Ende 2011 – also zum Ende des Betrachtungszeitraums – waren 64 Prozent der Leistungsempfänger bereits mehr als zwei Jahre ununterbrochen auf Leistungen des SGB II angewiesen. Dieser Anteil hat sich seit 2009 wieder leicht erhöht. 78 Prozent bezogen im Dezember 2011 SGB-II-Leistungen schon für mindestens ein Jahr. Auch wenn die absolute Zahl der Langzeitleistungsbezieher seit 2006 rückläufig ist, liegt ihr Anteil durchgehend bei mindestens drei Viertel aller Leistungsbezieher (vgl. Tabelle 2.4).

Tabelle 2.4

Personen nach ununterbrochener Dauer des Leistungsbezugs

	Bisherige ununterbrochene Dauer des SGB-II-Bezugs (Bestand zum Dezember des jeweiligen Jahres in Tsd.)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gesamt	7.193	7.363	7.096	6.675	6.795	6.498	6.104
1–3 Monate	747	663	593	589	600	536	492
4–11 Monate	1.635	1.209	1.024	947	1.081	912	848
12 und mehr Monate	4.812	5.491	5.479	5.139	5.114	5.049	4.764
Darunter:							
12–23 Monate	4.812	1.596	1.163	964	1.011	1.008	852
24 und mehr Monate		3.895	4.315	4.175	4.104	4.041	3.913
Anteil Langzeit (mehr als 12 Monate an allen LB*)	67 %	75 %	77 %	77 %	75 %	78 %	78 %
Anteil 2 Jahre und mehr (an allen LB*)		53 %	61 %	63 %	60 %	62 %	64 %

* LB = Leistungsberechtigte.

Quelle: AdminP (Berechnungen: Helmut Rudolph).

Tabelle 2.5

Personen nach kumulierter Dauer des Leistungsbezugs

	Bisherige kumulierte Dauer des SGB-II-Bezugs (Bestand zum Dezember des jeweiligen Jahres in Tsd.)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gesamt	7.193	7.363	7.096	6.675	6.795	6.498	6.104
1–3 Monate	503	332	237	200	209	163	143
4–11 Monate	1.879	947	639	511	515	427	350
12 und mehr Monate	4.812	6.084	6.220	5.965	6.071	5.908	5.611
Darunter:							
12–23 Monate	4.812	2.189	1.114	788	718	634	509
24 und mehr Monate		3.895	5.105	5.177	5.354	5.274	5.102
Anteil Langzeit (mehr als 12 Monate an allen LB*)	67 %	83 %	88 %	89 %	89 %	91 %	92 %
Anteil 2 Jahre und mehr (an allen LB*)		53 %	72 %	78 %	79 %	81 %	84 %

* LB = Leistungsberechtigte.

Quelle: AdminP (Berechnungen: Helmut Rudolph).

Noch deutlicher offenbaren sich die Verfestigungstendenzen im Bereich der Grundsicherung, wenn die kumulierte Dauer des Leistungsbezugs betrachtet wird. So beträgt der Anteil der leistungsberechtigten Personen, die zwischen 2005 und 2011 insgesamt zwei Jahre lang – also teilweise mit Unterbrechungen – Leistungen der Grundsicherung bezogen haben, mittlerweile 84 Prozent (vgl. Tabelle 2.5). Gegen-

über den Werten vom Dezember 2007 ist dies ein Anstieg um zwölf Prozentpunkte. 92 Prozent der Leistungsberechtigten haben in den Jahren von 2005 bis 2011 insgesamt mindestens zwölf Monate Leistungen erhalten, wenn auch zum Teil mit Unterbrechungen.

In Tabelle 2.6 ist die Entwicklung des SGB-II-Bestands nach weiteren Kennziffern aufgeschlüsselt. Sie umfassen Angaben zur Entwicklung der Anzahl von Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten in den Jahren 2005 bis 2011. Im Einzelnen geht es um die folgenden Kennziffern:

- Betroffene: Kumulierte Anzahl der Bedarfsgemeinschaften bzw. Personen, die innerhalb eines Zeitraums mindestens einmal auf Leistungen angewiesen waren.
- Jahresdurchschnitt: jahresdurchschnittlicher Bestand an Bedarfsgemeinschaften bzw. Personen.
- Durchgehender Leistungsbezug: Bedarfsgemeinschaften oder Personen, die im Zeitraum ununterbrochen Leistungen bezogen haben.
- Das Verhältnis Betroffene/Durchschnitt gibt an, wie viele Personen im Vergleich zum Durchschnittsbestand insgesamt vom Leistungsbezug betroffen waren. Ein hoher Wert deutet also auf eine gewisse Dynamik, ein geringer Wert auf eine Trägheit im Bestand hin.
- Das Verhältnis durchgehend/Durchschnitt zeigt den Anteil der Personen oder Bedarfsgemeinschaften am Jahresdurchschnitt an, die ununterbrochen Leistungen bezogen. Der Wert kann also als Maß für einen verfestigten Leistungsbezug verstanden werden.

Mit Blick auf die Dynamik im SGB II ist zunächst also die Relationen von Betroffenen zum Jahresdurchschnitt zu betrachten, die im Jahr 2011 bei den Leistungsberechtigten 124 Prozent betrug. Die Zahl der 2011 insgesamt hilfebedürftigen Personen (7,88 Millionen) lag also deutlich über der durchschnittlichen Zahl an Leistungsberechtigten (6,35 Millionen). Die Relation von Betroffenen zum Jahresdurchschnitt hat sich über die Jahre hinweg nicht grundlegend geändert – es ist also keine steigende Dynamik festzustellen. Auch ein weiterer Indikator, der Anteil der durchgehend Leistungsberechtigten am Durchschnittsbestand, verweist auf einen hohen Anteil an Dauerbeziehern. Im Jahr 2011 lag er bei 74 Prozent für Bedarfsgemeinschaften, bei 76 Prozent für die leistungsberechtigten Personen und bei 74 Prozent für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. In den Jahresabgrenzungen wird also der überwiegende Teil der Personen von der Bewegung in der Grundsicherung nicht erfasst.

Tabelle 2.6

Eckdaten des SGB II für Deutschland – 2005 bis 2011 (in Tausend)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005 bis 2011
Bedarfsgemeinschaften (BG)								
Betroffene	5.076	5.251	4.804	4.634	4.615	4.624	4.419	9.615
(Jahres-)Durchschnitt	3.717	3.979	3.726	3.578	3.560	3.584	3.423	3.652
durchgehend	2.446	2.721	2.719	2.607	2.637	2.644	2.534	764
Betroffene/Durchschnitt	137 %	132 %	129 %	130 %	130 %	129 %	129 %	263 %
durchgehend/Durchschnitt	66 %	68 %	73 %	73 %	74 %	74 %	74 %	21 %
Personen								
Betroffene	8.674	9.189	8.978	8.619	8.404	8.333	7.884	14.600
(Jahres-)Durchschnitt	6.756	7.347	7.241	6.909	6.727	6.713	6.353	6.864
durchgehend	4.792	5.454	5.469	5.154	5.131	5.078	4.826	1.603
Betroffene/Durchschnitt	128 %	125 %	124 %	125 %	125 %	124 %	124 %	213 %
durchgehend/Durchschnitt	71 %	74 %	76 %	75 %	76 %	76 %	76 %	23 %
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb)								
Betroffene	6.521	6.885	6.672	6.348	6.201	6.138	5.772	11.121
(Jahres-)Durchschnitt	4.982	5.392	5.278	5.011	4.909	4.894	4.615	5.012
durchgehend	3.437	3.911	3.901	3.675	3.670	3.631	3.428	1.101
Betroffene/Durchschnitt	131 %	128 %	126 %	127 %	126 %	125 %	125 %	222 %
durchgehend/Durchschnitt	69 %	73 %	74 %	73 %	75 %	74 %	74 %	22 %
Arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte (alo eLb)								
Betroffene	4.787	4.727	4.298	4.004	3.993	3.993	3.752	8.790
(Jahres-)Durchschnitt	2.726	2.685	2.446	2.185	2.147	2.073	1.992	2.322
durchgehend	1.475	1.398	1.264	1.080	1.003	900	905	53
Betroffene/Durchschnitt	176 %	176 %	176 %	183 %	186 %	193 %	188 %	379 %
durchgehend/Durchschnitt	54 %	52 %	52 %	49 %	47 %	43 %	45 %	2 %
Aufstocker Personen								
Betroffene	1.972	2.374	2.471	2.416	2.304	2.391	2.314	6.415
(Jahres-)Durchschnitt	914	1.136	1.247	1.241	1.209	1.247	1.204	1.171
durchgehend	341	428	500	498	517	525	513	31
Betroffene/Durchschnitt	216 %	209 %	198 %	195 %	191 %	192 %	192 %	548 %
durchgehend/Durchschnitt	37 %	38 %	40 %	40 %	43 %	42 %	43 %	3 %

Quelle: AdminP SGB II (Berechnungen: Helmut Rudolph).

Etwas positiver sieht die Situation bei den arbeitslosen Leistungsberechtigten aus, deren Zahl seit 2005 kontinuierlich abgenommen hat. Waren im Jahr der Einführung der Grundsicherung noch durchschnittlich gut 2,7 Millionen Leistungsberechtigte arbeitslos, sind es 2011 nur noch knapp zwei Millionen. Eine ähnliche Abwärtsentwicklung kennzeichnet auch die Zahl der jährlich insgesamt von Arbeitslosigkeit betroffenen Leistungsberechtigten – mit einer gewissen Seitwärtsbewegung zwischen 2008 und 2010. Die Verhältnisse Betroffene/Durchschnitt (2011: 188 %) sowie durchgehend/Durchschnitt (2011: 45 %) weisen im Vergleich zu den anderen Gruppen auf mehr Bewegung bei den Arbeitslosen hin. In den letzten drei Jahren liegt der Anteil der Betroffenen am Durchschnittsbestand zudem deutlich höher als in den Anfangsjahren der Grundsicherung, was für eine steigende Dynamik spricht. Auch ist die Zahl der durchgängig Arbeitslosen von knapp 1,5 Millionen im Jahr 2005 auf gut 900.000 gesunken. Dies schlägt sich in einem Rückgang des Anteils der durchgehend Arbeitslosen am Durchschnittsbestand von 54 Prozent im Jahr 2005 auf 45 Prozent im Jahr 2011 nieder. Insgesamt legen diese Befunde nahe, dass die Dynamik in der Teilgruppe der arbeitslosen Leistungsbezieher höher ist als in anderen Teilgruppen im SGB II und zudem zugenommen hat – die Arbeitslosen im SGB II profitieren demnach von der höheren Beschäftigungsdynamik am deutschen Arbeitsmarkt.

Bei den erwerbstätigen Leistungsberechtigten, den sogenannten Aufstockern, lässt sich in der Anfangsphase der Grundsicherung ein Anstieg feststellen – in dieser Zeit hat auch die Zahl der Leistungsberechtigten insgesamt zugenommen. Seit 2008 hat sich die Zahl weitgehend stabilisiert (vgl. auch Abschnitt 2.2.4). Die Zahl der durchgängig erwerbstätigen Leistungsberechtigten hat von 341.000 im Jahr 2005 auf 513.000 Personen im Jahr 2011 zugenommen. Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist dies ein Teilerfolg: So ist die gestiegene Zahl an Erwerbstätigen im Bereich der Grundsicherung grundsätzlich positiv zu bewerten. Wenn sich dieses Arrangement jedoch verfestigt – Hilfebedürftigkeit also reduziert, aber nicht gänzlich überwunden wird – ist eines der zentralen Ziele des SGB II gleichwohl noch nicht erreicht. Unbegründet scheint allerdings die Befürchtung zu sein, dass es trotz Erwerbstätigkeit zu einer dauerhaften Verfestigung des Leistungsbezugs kommt. Nur vier Prozent der Aufstocker im Jahr 2011 bezogen tatsächlich über den gesamten Zeitraum seit 2005 gleichzeitig Leistungen des SGB II.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den letzten Jahren zumindest leichte Rückgänge der absoluten Zahlen in den dargestellten Gruppen zu beobachten sind. Deutlichere Veränderungen finden sich bei den Arbeitslosen. In dieser kleiner werdenden Gruppe ist zudem die Fluktuation höher als vor einigen Jahren, der „harte Kern“ der Langzeitarbeitslosen mithin etwas geschrumpft. Allerdings haben auch in dieser Gruppe 900.000 Personen während des gesamten Jahres 2011 Leistungen bezogen. Die Zahl der von Hilfebedürftigkeit insgesamt betroffenen Perso-

nen bleibt auch im Juni 2012 auf einem hohen Niveau von 6,2 Millionen Leistungsberechtigten. Auch der Anteil der Dauerbezieher ist anhaltend hoch. So haben die Anteile der durchgehenden Leistungsbezieher am Durchschnitt für Bedarfsgemeinschaften, leistungsberechtigte Personen und erwerbsfähige Leistungsberechtigte zwischen 2007 und 2010 in keinem Jahr die Marke von 70 Prozent unterschritten. Übergänge aus Hilfebedürftigkeit und Leistungsbezug gelingen somit offenbar nur einer Minderheit der Leistungsberechtigten.

2.2 Dynamik in der Grundsicherung: Entwicklung von Zu- und Abgängen

Nach diesem Überblick über die Bestandsentwicklung werden im Folgenden die Fragen zur Dynamik innerhalb der SGB-II-Population vertieft behandelt. Zunächst wird dazu eine Untersuchung zu den Wegen in die Grundsicherung vorgestellt (Abschnitt 2.2.1), bevor anschließend die Abgänge in Erwerbstätigkeit im Vordergrund stehen. Hierbei geht es um den Einfluss personaler und haushaltsbezogener Merkmale auf den Übergang in den Arbeitsmarkt (Abschnitt 2.2.2), um die Arbeitsaufnahme Leistungsberechtigter (Abschnitt 2.2.3), die sogenannten Aufstocker, Leistungsbezieher also, die zugleich erwerbstätig sind (Abschnitt 2.2.4) sowie die Lohn- und Statusmobilität von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Abschnitt 2.2.5).

2.2.1 Viele Wege führen in die Grundsicherung: Ein Überblick

Welche Wege in die Grundsicherung führen und welche Ereignisse Hilfebedürftigkeit nach sich ziehen, wurde bislang vergleichsweise wenig untersucht. Eine Untersuchung von Fuchs (2012) berücksichtigt sowohl erwerbs- als auch haushaltsbezogene Ereignisse und bezieht zudem jene arbeitsmarktrelevanten Ressourcen und Hemmnisse ein, die der Hilfebedürftigkeit entgegenwirken bzw. zu dieser beitragen können. Datenbasis der Untersuchung ist die vierte Erhebungswelle des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS; vgl. hierzu auch Anhang B3). Ausgewertet wurden die Angaben der Vorstände jener Bedarfsgemeinschaften, die zwischen August 2008 und Juli 2009 den Bezug von SGB-II-Leistungen aufgenommen haben (für weitere Informationen vgl. ebd., S. 6).

Betrachtet man zunächst die erwerbsbezogenen Ereignisse, so zeigt sich, dass in knapp 61 Prozent der Fälle Arbeitslosigkeit oder ein verringertes Arbeitsentgelt die Hilfebedürftigkeit verursacht hat (vgl. Tabelle 2.7). In knapp 37 Prozent der Fälle ist ein ausgelaufener oder ein zu niedriger Anspruch auf Arbeitslosengeld I ausschlaggebend.

Tabelle 2.7

Gründe des Bezugs von Arbeitslosengeld II (Mehrfachnennungen möglich)

	Anteil in Prozent
Erwerbsbezogene Ereignisse	
Arbeitslosigkeit oder verringertes Arbeitsentgelt	60,8
Anspruch auf Arbeitslosengeld I ausgelaufen/zu gering	36,9
Privatinsolvenz/Geschäftsaufgabe	3,0
gesundheitliche Probleme	4,0
Ereignisse im Haushaltskontext	
Auszug von einkommenserzielender Person	8,9
Wegfall anderer staatlicher/privater Zahlungen	12,9
Anzahl der Personen im Haushalt gestiegen	9,6
Umzug	0,7
Andere Ereignisse	
Vermögen/Ersparnisse aufgebraucht	21,7
Zuzug/Rückkehr nach Deutschland	4,5
Sonstiges	1,4

Quelle: Fuchs (2012); IAB-Panelerhebung PASS, 4. Welle; gewichtete Auszählung; n = 748; Bedarfsgemeinschaften, die zwischen August 2008 und Juli 2009 den Arbeitslosengeld-II-Bezug begonnen und im Juli 2006/2007/2008 keine SGB-II-Leistungen bezogen haben (Neu- und Wiedereingliederer); da Mehrfachnennungen möglich waren, summieren sich die Prozentangaben nicht auf 100 Prozent auf.

Offenkundig ist Arbeitslosigkeit der Hauptgrund dafür, dass Hilfebedürftigkeit entsteht. Gleichwohl sind auch Ereignisse im Haushaltskontext nicht zu vernachlässigen – vor allem wenn sich die personelle Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft ändert. Wenn erwerbstätige Personen ausziehen (8,9 %), etwa in Folge von Trennungen, oder die Bedarfsgemeinschaft wächst (9,6 %), beispielsweise mit der Geburt eines Kindes, steigt vielfach auch die Bedürftigkeit. In knapp 13 Prozent der Fälle ist es der Wegfall von Einkünften, etwa von Krankengeld oder Unterhaltszahlungen, welcher in die Hilfebedürftigkeit führt. Ein weiterer wichtiger Grund: das Aufbrauchen von Vermögen und Ersparnissen (21,7 %).

Betrachtet man nur die Gruppe derjenigen, die trotz Erwerbstätigkeit in den Leistungsbezug gefallen sind, so zeigt sich, dass bei diesen Personen die Hilfebedürftigkeit mehrheitlich im Haushaltskontext begründet ist (vgl. Tabelle 2.8). Hier spielen Veränderungen in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft eine große Rolle, aber auch der Wegfall anderer Zahlungen sowie das Aufbrauchen von Vermögensbeständen.

Tabelle 2.8

Gründe des Bezugs von Arbeitslosengeld II, die nicht mit Arbeitslosigkeit in Verbindung stehen (Mehrfachnennungen möglich)

	Anteil in Prozent
Erwerbsbezogene Ereignisse	
Privatinsolvenz/Geschäftsaufgabe	4,8
gesundheitliche Probleme	7,5
Ereignisse im Haushaltskontext	
Auszug von einkommenserzielender Person	22,5
Wegfall anderer staatlicher/privater Zahlungen	28,9
Anzahl der Personen im Haushalt gestiegen	21,0
Umzug	2,4
Andere Ereignisse	
Vermögen/Ersparnisse aufgebraucht	17,4
Zuzug/Rückkehr in BRD	13,9
Sonstiges	3,3

Quelle: Fuchs (2012); IAB-Panelerhebung PASS, 4. Welle; gewichtete Anteilswerte; n = 748; Bedarfsgemeinschaften, die zwischen August 2008 und Juli 2009 den Arbeitslosengeld-II-Bezug begonnen und im Juli 2006/2007/2008 keine SGB-II-Leistungen bezogen haben (Neu- und Wiederzugänger); da Mehrfachnennungen möglich waren, summieren sich die Prozentangaben nicht auf 100 Prozent auf.

Um ein vertieftes Verständnis der Faktoren zu gewinnen, die schlussendlich in die Hilfebedürftigkeit führen, hat Fuchs (2012) den Erwerbsverlauf von Personen näher betrachtet, die zwar im Juli 2009 Arbeitslosengeld II bezogen haben, nicht aber im Juli 2006, 2007 und 2008 (Datenquelle ist hier die dritte Zugangsstichprobe des PASS). Dabei zeigt sich: Rund ein Drittel der Personen war bereits einen bis zwölf Monate vor dem Zugang in die Grundsicherung arbeitslos. Immerhin 30 Prozent waren hingegen erwerbstätig und verdienten mehr als 400 Euro. Mit Eintritt der Arbeitslosigkeit waren diese Personen unmittelbar auf Leistungen des SGB II angewiesen. Elf Prozent der zugewanderten Personen gingen zuvor einer schulischen oder beruflichen Ausbildung nach und konnten in dieser Zeit keine bedarfsdeckenden Arbeitslosengeldansprüche erwerben. Während dieser Zugangsweg erwartungsgemäß vor allem bei jüngeren Personen eine Rolle spielt, gewinnen mit steigendem Alter Arbeitslosigkeit und nicht existenzsichernde Erwerbstätigkeiten an Bedeutung. Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Einfluss gesundheitlicher Einschränkungen, die, wenn auch in vergleichsweise geringem Ausmaß, am ehesten in der Altersgruppe der 55- bis 62-Jährigen relevant werden.

Werden die arbeitsmarktrelevanten Ressourcen und Hemmnisse berücksichtigt, vervollständigt sich das Bild. Als maßgebliche Ressource erweist sich die schulische und berufliche Bildung, während gesundheitliche Einschränkungen einen entschei-

denden Risikofaktor darstellen. So zeigt der Vergleich mit der Bevölkerung ohne ALG-II-Bezug, dass letztere häufiger einen Schul- bzw. Berufsabschluss vorweisen können und deutlich häufiger über die allgemeine Hochschulreife verfügen. Mit Blick auf den Gesundheitszustand fällt auf, dass die Leistungsempfänger/-innen nach eigener Aussage häufiger von gesundheitlichen Problemen betroffen sind. Auch Personen mit Migrationshintergrund sind unter ihnen deutlich stärker vertreten (vgl. Tabelle 2.9).

Tabelle 2.9

Ressourcen und Hemmnisse von Zugängern und Nicht-Zugängern (Anteile in %)

	ALG-II-Zugänger	Bevölkerung ohne ALG II
Schulbildung (F = 23,3***)		
ohne Schulabschluss	10,9	2,4
Sonderschulabschluss	0,3	0,5
Hauptschulabschluss/Polytechnische Oberschule 8./9. Klasse	44,5	34,1
Mittlere Reife/ Polytechnische Oberschule 10. Klasse	28,1	32,3
Fachhochschulreife	3,5	6,6
Allgemeine Hochschulreife/Erweiterte Oberschule 12. Klasse	12,8	24,1
Berufsbildung (F = 28,1***)		
ohne Berufsabschluss/Anlernausbildung	35,2	13,8
Lehre/betriebliche Ausbildung	45,1	44,9
Berufsfachschule	8,9	11,9
Meister/Techniker	2,0	6,9
Berufsakademie	1,8	3,2
(Fach-)Hochschulabschluss	7,1	19,3
Gesundheitszustand (F = 7,4**)		
dauerhafte gesundheitliche Beeinträchtigung	27,4	21,7
Zuwanderungsstatus (F = 61,2***)		
Migrationshintergrund	38,2	17,9
Im Haushalt gesprochene Sprache (F = 77,7***)		
Fremdsprache im Haushalt	27,1	7,4
Haushaltstyp (F = 35,1***)		
alleinstehend ohne Kinder	41,1	20,7
alleinstehend, mindestens ein Kind unter 3 Jahren	2,9	0,1
alleinstehend, mindestens ein Kind zw. 4 und 15 Jahren	4,7	2,3
mit Partner, ohne Kinder	23,1	49,3
mit Partner, mindestens ein Kind unter 3 Jahren	16,4	9,3
mit Partner, mindestens ein Kind zw. 4 und 15 Jahren	11,8	18,3

Quelle: Fuchs (2012); IAB-Panelerhebung PASS, 4. Welle; gewichtete Anteilswerte; n = 3.837; Nicht-Zugänger: Personen, die im Juli 2006/2007/2008 keine SGB-II-Leistungen bezogen haben und zwischen 15 und 62 Jahre alt waren (ohne Personen, die zum Interviewzeitpunkt noch Schüler oder Studenten waren); Signifikanzniveaus: * = p < 0,05, ** = p < 0,01, *** = p < 0,001.