

WISO

Diskurs

Dezember 2011

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Zukunft der Grundsicherung – Individualisieren, konzentrieren, intensivieren



Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Zukunft der Grundsicherung – Individualisieren, konzentrieren, intensivieren

Martin Brussig
Matthias Knuth

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Vorbemerkung	5
1. Einleitung	7
2. Bilanz der Reform im Überblick	11
2.1 Entwicklung und Struktur der Population der „erwerbsfähigen Leistungsberechtigten“	11
2.1.1 Bestandsentwicklung, Zu- und Abgänge	11
2.1.2 Struktur der Leistungsberechtigten	15
2.2 Individuelle Beschäftigungsfähigkeit	18
2.3 Anerkennung ausländischer Qualifikationsabschlüsse	22
2.4 Aktivierung	22
2.5 Fördern	29
2.6 Arbeitsaufnahme und Abgang aus dem ALG II-Leistungsbezug	32
2.7 Zunahme der Angst vor Arbeitsplatzverlust bei den Beschäftigten	36
2.8 Veränderungen in den Bewegungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt	38
2.9 Zusammenfassung	40
3. Reformoptionen im strukturellen Leistungsrecht	42
3.1 Reduzierung des erfassten Personenkreises auf die legitim und realistisch Aktivierbaren	42
3.1.1 Stärkung der Arbeitslosenversicherung	43
3.1.2 Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit	45
3.1.3 Die Bedarfsgemeinschaft: Schluss mit gesetzlich verordneter Bedürftigkeit	48
3.2 Anreize zur Aufnahme und Ausweitung von Erwerbstätigkeiten	51
3.2.1 Grundprinzipien der Anrechnung von Erwerbseinkommen	52
3.2.2 Das Dilemma der Arbeitsanreize im Grundsicherungsbezug	55
3.2.3 Unzutreffende Verhaltensannahmen	57
3.2.4 Was also soll man tun?	58
3.3 „Workfare“	58
3.4 Zusammenfassung	60
4. Reformoptionen im Bereich Aktivierung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung	61
4.1 Die „blinden Flecken“ der Instrumentenreform	61
4.2 Vermittlung und Aktivierung	64
4.3 Qualifizierung	66
4.4 Öffentlich geförderte Beschäftigung im „Zweiten Arbeitsmarkt“	69
4.5 Zusammenfassung	75
5. Ausblick	76
Anhang	78
Literaturverzeichnis	80
Die Autoren	88

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Übergänge aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende	12
Abbildung 2: Bestand und Turnover von Bedarfsgemeinschaften im SGB II, Januar 2005 bis Dezember 2007	14
Abbildung 3: Komponenten und Dimensionen individueller Beschäftigungsfähigkeit	19
Abbildung 4: Beschäftigungsfähigkeit ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen relativ zum Durchschnitt	21
Abbildung 5: Beschäftigungsfähigkeit von Personen mit und ohne Beschäftigungsaufnahme relativ zum Durchschnitt, nach arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen	21
Abbildung 6: Bewertung der Sanktion durch sanktionierte Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher	29
Abbildung 7: Maßnahmeteilnahme, nach Einzelmaßnahmen	30
Abbildung 8: Maßnahmeteilnahme, nach Maßnahmetypen und Zielgruppen	31
Abbildung 9: Problemlagen und Bedarf an flankierenden Leistungen	33
Abbildung 10: Problemlagen und Bedarf an flankierenden Leistungen (insgesamt), nach Zielgruppen	33
Abbildung 11: Anteil der Beschäftigten, die sich „große Sorgen“ um den Fortbestand ihres Jobs machen, 1985 bis 2005	37
Abbildung 12: Verhältnis zwischen Zunahme der Erwerbstätigkeit und Abnahme der Arbeitslosigkeit	39
Abbildung 13: Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit	40
Abbildung 14: Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren, und von Arbeitslosengeld II	44
Abbildung 15: Varianten der Anrechnung von Erwerbseinkommen	53
Abbildung 16: Anrechnungsfreie Anteile des Netto-Erwerbseinkommens	54
Abbildung 17: Prozentuale Verteilung der abhängig erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieher (Dezember 2008) nach ihrem Bruttoerwerbseinkommen – Schwellenwerte bei der Anrechnung	56

Abbildung 18:	Jahresdurchschnittliche Bestände an Teilnehmerinnen und Teilnehmern an geförderten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung – absolut und im Verhältnis zu jahresdurchschnittlichen Beständen von verbleibenden Arbeitslosen	67
Abbildung 19:	Dauerkoeffizient bei beruflicher Weiterbildung nach Rechtskreisen	68
Abbildung 20:	Jahresdurchschnittliche Teilnahmebestände in öffentlich geförderter Beschäftigung	70
Abbildung 21:	Jahresdurchschnittsbestand geförderter Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Rechtskreis des SGB II, 2009, mit Daten der zkt	71
Tabelle 1:	Struktur des Bestandes und der Zugänge im SGB II	16
Tabelle 2:	Erwerbsstatus der Leistungsbeziehenden nach Selbsteinstufung	17
Tabelle 3:	Rangfolge der Einflussstärken von Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit	20
Tabelle 4:	Beratungsgespräche, nach ausgewählten Zielgruppen	23
Tabelle 5:	Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaft	24
Tabelle 6:	Zufriedenheit mit der Betreuung, nach ausgewählten Zielgruppen	26
Tabelle 7:	Aktivierung	27
Tabelle 8:	Abgang aus dem Leistungsbezug und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, nach ausgewählten Zielgruppen, in %	34
Tabelle 9:	Sozialrechtliche Zuordnung von Personen im Erwerbsalter nach dem Grad ihrer Erwerbsfähigkeit	46
<h2>Anhang</h2>		
Tabelle 10:	Struktur des Bestandes und der Zugänge im SGB II	78
Tabelle 11:	Index zur gesundheitlichen Selbsteinstufung und seine Verteilung auf erwerbsfähige Hilfebedürftige	79
Tabelle 12:	Gesundheitsindex nach ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen	79

Vorbemerkung

Die Arbeitsmarktreformen, die die Rot-Grüne Bundesregierung in ihrer zweiten Legislaturperiode durchgeführt hat, gelten als die einschneidendsten Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik der Nachkriegszeit. Dies gilt in besonderer Weise für die Einführung einer Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“). Sie war und ist heftig umstritten und wird von den meisten Expertinnen und Experten als sozialpolitischer „Pfadbruch“ interpretiert. Zum Thema liegt inzwischen eine Vielzahl von Studien und Bewertungen vor. Sie kommen in der Einschätzung der Wirkungen dieser Veränderungen allerdings zu keinem einheitlichen und eindeutigen Urteil. Davon unabhängig hat Hartz IV in der Öffentlichkeit – nicht immer in Übereinstimmung mit der Daten- und Faktenlage – ein eindeutig negatives Image und den Ruf, ein Zwangsregime für Arbeitsuchende und Arbeitslose zu sein und die materiellen Leistungen erheblich zu verschlechtern. Selbst Befürworterinnen und Befürworter der Hartz-Reformen räumen ein, dass das „Fördern“, das in der Philosophie der Hartz-Gesetzgebung parallel zum „Fordern“ stattfinden sollte, bisher nicht ausreichend berücksichtigt und umgesetzt wurde.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat die Reformpolitik am Arbeitsmarkt in Veranstaltungen und Publikationen von Beginn an kritisch begleitet. Angesichts der Entwicklungen und der vielfältigen Kritik an den gesetzlichen Regelungen und ihrer Umsetzung ist es an der Zeit, neu über Hartz IV und die Weiterentwicklung dieses Gesetzes nachzudenken. Die Expertise von Prof. Matthias Knuth und PD Dr. Martin Brüssig, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, gibt dazu einen fachkundigen

und in manchen Punkten auch provokanten Impuls. Aus unserer Sicht sollte es jetzt darum gehen, anknüpfend an die Philosophie des „Förderns und Forderns“ zu überlegen, wie eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik aussehen kann, die den Bedarfen und Interessen der Arbeitsuchenden und der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler entspricht, d.h. ein verlässliches Sicherheitsnetz bietet und die Voraussetzungen für Beschäftigungsfähigkeit herstellt oder verbessert und gleichzeitig den Ansprüchen einer leistungsfähigen Wirtschaft an qualifizierte und motivierte Beschäftigte Rechnung trägt.

Die vorliegende Studie bilanziert zunächst die Reform und zeichnet ein differenziertes Bild ihrer Wirkungen in der Praxis. Sie zeigt Gewinnerinnen und Gewinner sowie Verliererinnen und Verlierer der Veränderungsprozesse auf. Zur kritischen Bilanz der Reform gehört auch, dass Hartz IV auch bei Beschäftigten die Angst vor sozialem Abstieg bei Arbeitsplatzverlust deutlich verstärkt hat. Diese indirekte Wirkung ist möglicherweise die gravierendste Folge der Veränderungen. Die Abstiegsängste, die Sorge um den Arbeitsplatz, die bereits seit den 1980er Jahren stetig zunimmt, gehört zu den großen Hypothesen des Aktivierungsparadigmas. Das Zusammentreffen einer hohen Arbeitslosigkeit mit dem Abbau sozialstaatlicher Sicherungen und Leistungen hat zudem das Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen verletzt. In der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise wurde ein anderer Weg gewählt: Durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, insbesondere des Kurzarbeitergeldes, konnten Entlassungen vermieden werden. Dies ist ein Beleg, dass aktive Arbeitsmarktpolitik

1 Vgl. homepage http://www.fes.de/sets/s_gekr.htm

einen zentralen Beitrag sowohl zur Beschäftigungssicherung als auch zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung leisten kann.

Die Autoren identifizieren Reformoptionen in zwei Bereichen: zum einen im strukturellen Leistungsrecht und zum anderen im Bereich der Aktivierung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die Reformoptionen im Einzelnen zu benennen und zu würdigen. Neben der Stärkung der Versicherungsleistungen im SGB III – derzeitig bezieht nur noch jeder sechste Arbeitslose Leistungen der Arbeitslosenversicherung – geben die Autoren konkrete Empfehlungen zu den Voraussetzungen und zur Ausgestaltung des SGB II Leistungsbezuges. Ziel ist es, einerseits Anreize zur Arbeitsaufnahme zu geben, gleichzeitig jedoch angstbesetzte Momente der Regelungen abzubauen.

Im Hinblick auf die Reformoptionen im Bereich der Aktivierung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung gehen die Autoren weit über das hinaus, was im Rahmen der aktuellen Instrumentenreform durch die Bundesregierung vorgesehen ist. Unter der Annahme, dass der zukünftige Fachkräftebedarf den Handlungs- und Interpretationsrahmen für die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt verändert, kommt es aus

ihrer Sicht darauf an, sowohl der beruflichen Fort- und Weiterbildung wieder einen höheren Stellenwert zu verschaffen als auch die Beschäftigten zu Berufs- und Stellenwechseln zu motivieren und ihnen Aufstiegschancen zu ermöglichen.² Auch für die öffentlich geförderte Beschäftigung empfehlen die Autoren Veränderungen: Statt der „Erfindung“ immer neuer Maßnahmetypen schlagen sie ein mehrstufiges Förderkonzept vor.³

Die Expertise gibt für die zukünftige Debatte um die „Reform der Reform“ nicht nur dichte und belastbare Informationen, sondern bietet eine Fülle von Anknüpfungspunkten und konkreten Vorschlägen an, die eine Veränderung der Arbeitsmarktpolitik in Richtung auf eine stärkere Förderung der Arbeitslosen bewirken könnte.

Wir bedanken uns sehr herzlich bei den Autoren für die Erstellung der Studie und hoffen, dass die wichtigen Impulse für die Diskussion über die zukünftige Arbeitsmarktpolitik von den Akteuren in diesem Politikfeld aufgegriffen werden.

Ruth Brandherm
Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung

2 Einen umfassenden Rahmen dafür bietet das Konzept der Beschäftigungs-/Arbeitsversicherung von Professor Dr. Günther Schmid: „Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik“, Bonn, 2008 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf>).

3 Vgl. hierzu auch die Expertise Dr. Susanne Koch/Dr. Peter Kupka zum Thema „Öffentlich geförderte Beschäftigung“, die in Kürze als WISO Diskurs erscheinen wird.

1. Einleitung

Nachdem Deutschland sich unter dem Eindruck niedriger Wachstumsraten und anhaltend hoher Arbeitslosigkeit lange Zeit als unbeweglich und unreformierbar gegeißelt hatte (Sinn 2003; Kitschelt, Streeck 2003; Thode 2002; Eichhorst 2002), überraschte die vierte Stufe der „Hartz-Reformen“ mit einer Radikalität, die kaum jemand erwartet hatte (siehe die zitierten Diagnosen noch während der Reformdebatte) und die die Initiatoren und Protagonisten der Reform offensichtlich selbst nicht in allen Konsequenzen überblickt haben. Die Durchsetzbarkeit dieser Reform beruhte geradezu auf dem allseitigen Überrumpelungseffekt; zugleich erklärt dieser aber auch den Schock, den die Reform in breiten Teilen der Bevölkerung auslöste, ihre mangelnde Akzeptanz (Sesselmeier, Yollu-Tok 2007; Eichhorst, Sesselmeier 2006) und ihren Effekt auf die Parteienlandschaft: die Herausbildung einer bundesweit präsenten Partei, die sich als links von der SPD versteht.

Doch worin bestand überhaupt die Radikalität der Reform? Was war radikal daran, zwei bedürftigkeitsgeprüfte und steuerfinanzierte Sozialleistungssysteme „zusammenzulegen“, wie die offizielle Darstellung lautete?

Die *Arbeitslosenhilfe* war – ungeachtet der Anrechnung von etwa vorhandenem eigenem oder Partnereinkommen – eine prozentual vom früheren beitragspflichtigen Arbeitsentgelt abhängige *Lohnersatzleistung*. Nach der vollständigen Abschaffung der so genannten originären Arbeitslosenhilfe war ein vorheriger Anspruch auf Arbeitslosengeld – und das heißt: entsprechende frühere Beitragszahlungen – der einzige Zugangsweg in diese Leistung. Somit erschien die Arbeitslosenhilfe ungeachtet ihrer Finanzierungsquelle als ein durch Beiträge und damit durch „Lebensleistung“ erworbener Anspruch auf relative Sicherung des Lebensstandards im Falle unverschuldeter Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenhilfe bildete insofern einen integralen Bestandteil des „Sozialver-

sicherungsstaats“ Bismarck’scher Prägung. Ihre Abschaffung wurde wahrgenommen wie eine Enteignung erworbener Ansprüche. Selbst wenn das Arbeitslosengeld II im konkreten Einzelfall nicht geringer ausfiel als die Arbeitslosenhilfe, so wurde doch der Wechsel der Anspruchslogik von „Lebensleistung“ auf „Bedürftigkeit“ als Zurücksetzung empfunden. Es handelte sich um einen Pfadbruch im Hinblick auf die überkommene Sozialstaatskultur, d.h. die etablierten Vorstellungen von Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit. Was nach dem Wegfall der Arbeitslosenhilfe an relativer „Lebensstandard-Versicherung“ geblieben ist, nimmt sich im internationalen Vergleich in Dauer und Höhe eher bescheiden aus. Der Druck, auch unterwertige Arbeit anzunehmen, ist gewachsen, was zweifellos auch beabsichtigt war.

Der zweite durch die Reform herbeigeführte Paradigmenwechsel betrifft das *Geschlechterverhältnis* zwischen leistungsberechtigten Partnern. Eine Lohnersatzleistung bekommt, wer vor dem Verlust des Arbeitsplatzes Arbeitslohn bezogen hat. „Familienernährer“ behielten diese Stellung auch im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit und Übergang in die Arbeitslosenhilfe, denn die Leistung floss zunächst ihnen zu und wurde dann im Haushalt mehr oder weniger solidarisch umverteilt. Bisher nicht oder nur in geringem Maße erwerbstätige Partnerinnen und Partner wurden allenfalls durch eintretende finanzielle Knappheit zur Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit veranlasst, aber nicht durch institutionelle Regeln. Unter dem Regime der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ist das nun anders: Die durch Bedürftigkeit begründeten Leistungen fließen anteilig jedem Mitglied der so genannten „Bedarfgemeinschaft“ zu; erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind unabhängig von Geschlecht, bisheriger Familienrolle und früherer Erwerbserfahrung verpflichtet, „ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in

einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen ein[zu]setzen“ (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SGB II). Das war zwar in der Sozialhilfe theoretisch nicht anders, wurde aber in der Praxis weniger durchgesetzt als heute und betraf im Übrigen einen kleineren Anteil von Leistungen Beziehenden. Damit ist einerseits in bedürftigen Haushalten die Rolle des Familiernährers obsolet, und andererseits sehen sich bisher nicht am Erwerbsleben beteiligte Partnerinnen und Partner nunmehr dem Anspruch der Aktivierung für den Arbeitsmarkt ausgesetzt. Dieses ‚*adult worker model*‘ (Annesley 2007) birgt zwar durchaus emanzipatorische Momente, steht aber im Widerspruch zur fortbestehenden institutionellen Stützung des Allein- oder Hauptverdiennermodells durch Ehegattensplitting, Minijobs und abgeleitete Ansprüche auf Gesundheitsversorgung.

Das dritte Element von „Pfadbruch“ betrifft die Trägerschaft und Organisation von „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ für erwerbsfähige Bedürftige. Dieses Element war ausweislich der Gesetzgebungsgeschichte (vgl. Hassel, Schiller 2010a) ganz offensichtlich eine nicht intendierte Nebenfolge, die sich zum Hauptthema entwickelt hat. Sowohl die Hartz-Kommission (Hartz et al. 2002) als auch die Bundesregierung in ihrem ersten „Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Bundesregierung 2003) wollten die soeben modernisierte und umbenannte Bundesagentur für Arbeit zur mittelfristig alleinigen Trägerin der Grundsicherung für Arbeitsuchende machen und im Sinne der „one-stop-Philosophie“ Bezieherinnen und Bezieher von Versicherungs- und von Grundsicherungsleistungen über eine „einheitliche Anlaufstelle“, das „Job-Center“, mit Geld- und Dienstleistungen versorgen. Dieses Ziel wäre vermutlich auch durchsetzbar gewesen, wenn man die Reform als Öffnung einer wie auch immer reformierten Arbeitslosenhilfe für erwerbsfähige Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe und damit als optionales Entlastungsangebot für die Kommunen gerahmt hätte. Jedoch entsprach die aus der angeblichen „Zusammenlegung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe geschaffene Grundsicherung in ihrer wesentlichen Logik von Anspruchsbegründungen und Verpflichtungen, also als ein „Sozialleistungs-Regime“ (Knuth 2009a),

weitaus mehr der Sozialhilfe als der Arbeitslosenhilfe. Außerdem spielten kommunale soziale Dienstleistungen, die in der Tradition der aktiven Arbeitsförderung nicht vorkamen, in der Begründung der Reform eine große Rolle. Nicht nur sollten zwei Arten von Geldleistungen zusammengelegt werden, sondern es sollte auch aus zwei unterschiedlichen Traditionen sozialer Dienstleistungen etwas Innovatives entstehen, mit dem insbesondere arbeitsmarktferne Personen wirksamer gefördert werden könnten als bis dahin.

Unter diesem Vorzeichen erschien die Reform – ungeachtet ihrer finanziellen Entlastungswirkung für die Kommunen (Hassel, Schiller 2010b) – wie eine Enteignung der Kommunen von angestammten Funktionen und Kompetenzen, die sie seit der Säkularisierung der kirchlichen Armenfürsorge gehabt hatten. Insbesondere Landkreise mit eher geringer Verdichtung sozialer Probleme sahen den drohenden Funktionsverlust als durch die zu erwartende, in ihrem Fall eher moderate finanzielle Entlastung keineswegs aufgewogen an. Vor diesem Interessenhintergrund gewannen grundlegende politisch-ideologische Präferenzen für eine dezentrale Betreuung und Förderung von bedürftigen Arbeitsuchenden sowie durch die gerade vollzogene Organisationsreform nicht ausgeräumtes Misstrauen gegen die zentralistische Organisation der Bundesagentur für Arbeit an Durchschlagskraft.

Es zeigte sich, dass die organisatorische Seite der Reform ohne dauerhafte Einbeziehung der Kommunen in die Erbringung der Dienstleistungen im Bundesrat nicht mehrheitsfähig war. Der schließlich gefundene Kompromiss verteilte die Aufgaben der Erbringung verschiedener Geld- und Dienstleistungen so auf Bundesagentur und Kommunen (§ 6 Abs. 1 SGB II), dass sie in getrennter Organisationsform kaum sinnvoll wahrgenommen werden können (Kirsch et al. 2010). Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in zunächst so genannten „Arbeitsgemeinschaften“ wurde zum Regelfall erklärt, was aber nur durchsetzbar war um den Preis einer „Option“ für eine begrenzte Zahl von zunächst 69 Kommunen, die Aufgaben der Grundsicherung allein wahrzunehmen. Nachdem die Arbeitsgemeinschaften mit der knappsten möglichen Richtermehrheit für nicht vereinbar mit den Verfassungsgrundsätzen zum

staatlichen Aufbau erklärt worden waren (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20.12.2007), konnte die Fortsetzung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in nunmehr „Gemeinsame Einrichtungen“ genannten Organisationen über das Jahr 2010 hinaus nur durch eine Verfassungsänderung gesichert werden, die die Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einer von Bund und Ländern (bzw. von Bund und den nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbänden) gemeinsam wahrzunehmenden Aufgabe erklärt (Art. 91e GG). Der Preis für die Erzielung von Grundgesetz ändernden Zweidrittelmehrheiten in beiden Häusern war die einzelgesetzliche Ausweitung der Option auf nunmehr 25 Prozent der maßgeblichen territorialen Einheiten. Dass das im Grundgesetz normierte Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Territorien mit Gemeinsamen Einrichtungen und solchen mit alleiniger kommunaler Aufgabenwahrnehmung allein durch die Relation „3 zu 1“ verwirklicht sei, dürfte kaum Verfassungsrang haben – weitere Verfassungsklagen um die Trägerschaft sind also möglich, soweit es auf kommunaler Seite ernsthafte Interessenten geben sollte.

Damit ergibt sich als drittes, wenn auch nicht intendiertes Element eines Pfadbruchs oder einer „radikalen“ Reform, dass die Dienstleistungsorganisation für nicht (mehr) versicherte und bedürftige Arbeitslose – entgegen der Absicht, „einheitliche Anlaufstellen“ zu schaffen – dauerhaft und vermutlich irreversibel getrennt wurde von der Dienstleistungsorganisation für Versicherte. Diese zweite Ebene von „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, versinnbildlicht auch durch die Redeweise von den beiden unterschiedlichen „Rechtskreisen“ SGB II und SGB III, existiert seit dem Auslaufen der „experimentellen Phase“ (§ 6c SGB II a.F.) nunmehr dauerhaft in zwei Varianten, einer gemeinsamen aus Kommune und Bundesagentur für Arbeit und einer rein kommunalen, und sie unterliegt einer systemimmanenten Tendenz weiterer Kommunalisierung (Knuth,

Larsen 2010). Diese Tendenz manifestierte sich jüngst darin, dass die Zuständigkeit für die Nachbesserung der Grundsicherung, die Leistungen für Bildung und Teilhabe, von vornherein und unmittelbar den kommunalen Trägern zugeordnet wurde (§ 29 SGB II); auch im Falle des Bestehens einer Gemeinsamen Einrichtung gehören diese Leistungen nicht zu den Angelegenheiten, die in deren Trägerversammlung abzustimmen sind.

Entgegen den Absichten der „Macher“ der Hartz-Reformen kam es also zum Jahreswechsel 2004/2005, in nur einer „juristischen Sekunde“, zu einem grundlegenden strukturellen Wechsel sowohl der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung als auch der Organisation des *Public „Employment Service“*. Da sich eine solche Gleichzeitigkeit des Umbaus in beiden Dimensionen in keinem anderen EU-Land feststellen lässt, ist es gerechtfertigt, „Hartz IV“ als die radikalste aller Arbeitsmarktreformen im Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu bezeichnen. Im Hinblick auf die Tradition sozialer Sicherung nach Versicherungsprinzipien Bismarck'scher Prägung handelt es sich um einen Pfadbruch; unter dem Gesichtspunkt, dass die Tradition der kommunalen Sozialfürsorge für das neue Regime der Grundsicherung prägende und womöglich in Zukunft noch wachsende Bedeutung hat, könnte man auch von Pfadwechsel oder Pfadverschiebung sprechen (Knuth 2009b).

Diese Einordnung beinhaltet keine Bewertung, sondern soll einen Rahmen für das Verständnis der Reform schaffen. Die Feststellung, dass es sich um eine radikale Reform handelt, widerlegt die These von der Reformunfähigkeit oder Unbeweglichkeit des deutschen Sozialstaatsmodells. Die Feststellung eines Pfadbruchs erklärt die mangelnde Akzeptanz und die Tendenz zu einer populistischen Rhetorik, die den längst verlassen Pfad weiterhin beschwört.¹ Und die nicht einkalkulierte Dynamik der Aufgabenwahrnehmung der Grundsicherung im föderalen Staats-

1 „Kritik an den Regelungen zum Arbeitslosengeld II übte auch der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers (CDU). Bei einer CDU-Regionalkonferenz mit der Bundeskanzlerin sagte er am Freitagabend in Düsseldorf, es sei und bleibe ungerecht, wenn Arbeitnehmer 30 Jahre in die Sozialversicherung eingezahlt hätten, aber im Falle der Arbeitslosigkeit behandelt würden wie jemand, der noch nie etwas einbezahlt habe.“ (Financial Times Deutschland, 2006) – Neben der Thematisierung der Differenz von „versichert – nicht versichert“ fließt hier mit der Betonung der Dauer von Beitragszahlungen („30 Jahre“) ein Element des Anspruchsaufbaus ein, das es in der Arbeitslosenversicherung jenseits einer stets eng bemessenen Rahmenfrist niemals gegeben hat.

aufbau mit kommunaler Selbstverwaltung erklärt, warum „Hartz IV“ eine permanente Reformbaustelle war und vermutlich bleiben wird.² Die vorliegende Expertise will einen Beitrag zu künftigen Reformdebatten leisten, indem sie grundlegende Strukturmerkmale des Grundsicherungsregimes thematisiert.

Die auch nach dem radikalen Pfadwechsel andauernde Reformdynamik hatte Auswirkungen auf die vorliegende Expertise. Bei Beginn der Arbeit im Frühjahr 2010 war noch offen, ob ein Konsens über die Fortsetzung gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung würde gefunden werden können oder ob zum Jahresende 2010 das System der Grundsicherung in getrennte Aufgabenwahrnehmung würde aufgelöst werden müssen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9.2.2010) führte zur Intensivierung der Debatte über Leistungsgrundsätze des SGB II und schließlich Anfang 2011 zum verspäteten Inkrafttreten neuer Regelbedarfe und des Bildungs- und Teilhabepakets. Unmittelbar danach trat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit einer erneuten Instrumentenreform an die Öffentlichkeit (BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 25.3.2011), die wohl nicht zuletzt wegen der zeitlichen Nähe zur vorangegangenen Instrumentenreform („Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vom 21. Dezember 2008) später umgetauft wurde in ein „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“. Dieses ist bei Redaktionsschluss noch nicht verabschiedet; die Debatten darüber haben jedoch ihren Niederschlag in der vorliegenden Expertise gefunden. Mit deren Abschluss im Juni 2011 versu-

chen wir das Wettrennen mit einer Reform, die beständig aus sich selbst heraus neuen Reformbedarf produziert, zu beenden, nachdem wir einsehen mussten, dass der immer unfertige und unvollständige Charakter einer solchen Arbeit nicht zu überwinden ist.

Im Kapitel 2 geben wir einen Überblick über empirische Befunde zur Bilanz der Hartz IV-Reform. Hierbei nehmen wir – außer auf Daten der Bundesagentur für Arbeit – vor allem Bezug auf Daten der 2007/2008 im Rahmen der Evaluationsforschung zur „Experimentierklausel“ (Bundesregierung 2008) sowie im Rahmen der Ermittlung von Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund durchgeführten Kundebefragung (IAQ et al. 2009; Knuth 2010a). In Kapitel 3 analysieren wir die leistungsrechtlichen Grundkonstruktionen des SGB II und entwickeln Vorschläge, diejenigen Leistungsberechtigten, gegenüber denen der Aktivierungsanspruch des SGB II dauerhaft unangemessen ist, mindestens gleichwertig durch andere Sozialleistungen zu versorgen. Personen, deren individuelles Einkommen für den eigenen Lebensbedarf ausreicht, sollten künftig nicht mehr wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer so genannten „Bedarfsgemeinschaft“ als bedürftig und zu Aktivierende zu definiert werden. Kapitel 4 behandelt Reformbedarf des SGB II unter dem Gesichtspunkt des „Förderns“. In diesem Kapitel setzen wir uns mit der bei Redaktionsschluss mitten in der Diskussion befindlichen „Instrumentenreform 2011“ auseinander und entwickeln einige Vorschläge, wie die Aktivierung, Vermittlung und Arbeitsförderung im SGB II weiterzuentwickeln ist. Kapitel 5 fasst zentrale Befunde und Empfehlungen zusammen zu einem knappen Ausblick auf künftige Herausforderungen.

2 Nach unserer vermutlich nicht vollständigen Zählung ist die derzeit gültige Fassung des SGB II die sechszwanzigste. Die „Bekanntmachung der Neufassung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch“ vom 13. Mai 2011 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011 Teil 1 Nr. 23) listet 46 Änderungspositionen auf.

2. Bilanz der Reform im Überblick

2.1 Entwicklung und Struktur der Population der „erwerbsfähigen Leistungsberechtigten“

2.1.1 Bestandsentwicklung, Zu- und Abgänge

Mit der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ stieg die Zahl der Transferleistungen Beziehenden deutlich an (vgl. Kaltenborn, Schiwarov 2006). Bezogen Ende 2004 noch 4,88 Millionen Personen Arbeitslosen- oder Sozialhilfe (etwa 210.000 Personen bezogen beide Leistungen parallel), so gab es im Januar 2005 etwa 6,12 Millionen Personen im System der Grundsicherung. Etwa drei Viertel (4,5 Millionen Personen) waren im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren und bezog ALG II; ein Viertel war unter 15 Jahren (1,62 Millionen Personen) und bezog Sozialgeld.³ Wie Abbildung 1 verdeutlicht, ist der Anstieg der Anzahl von Leistungsbeziehenden und Leistungsbeziehern im Zuge des Systemwechsels das Ergebnis sowohl von Einschluss als auch von Ausschlussprozessen. Etwa 150.000 Arbeitslosenhilfeempfängerinnen und Arbeitslosenhilfeempfänger erwiesen sich als nicht bedürftig im Sinne des SGB II (knapp 7 Prozent), und ca. 70.000 ehemalige Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter wurden als nicht erwerbsfähig eingestuft und gingen über in den Leistungsbezug nach dem SGB XII (knapp 5 Prozent). Vor allem Frauen, aber auch Ostdeutsche sind – wegen der Anrechnung von Partnereinkommen – trotz fortdauernder Arbeitslosigkeit aus dem Leistungsbezug ausgeschieden (vgl. Bruckmeier, Schnitzlein

2007: 17 und 19). Ihnen standen u.a. mindestens 650.000 Angehörige ehemaliger Arbeitslosenhilfebezieher ohne eigenen Leistungsanspruch gegenüber, die nun ALG II erhielten, sowie eine unbekannte Anzahl von Personen, die 2004 weder Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bezogen noch gemeinsam mit Arbeitslosenhilfe- bzw. Sozialhilfeempfängern lebten (vgl. Kaltenborn, Schiwarov 2006).

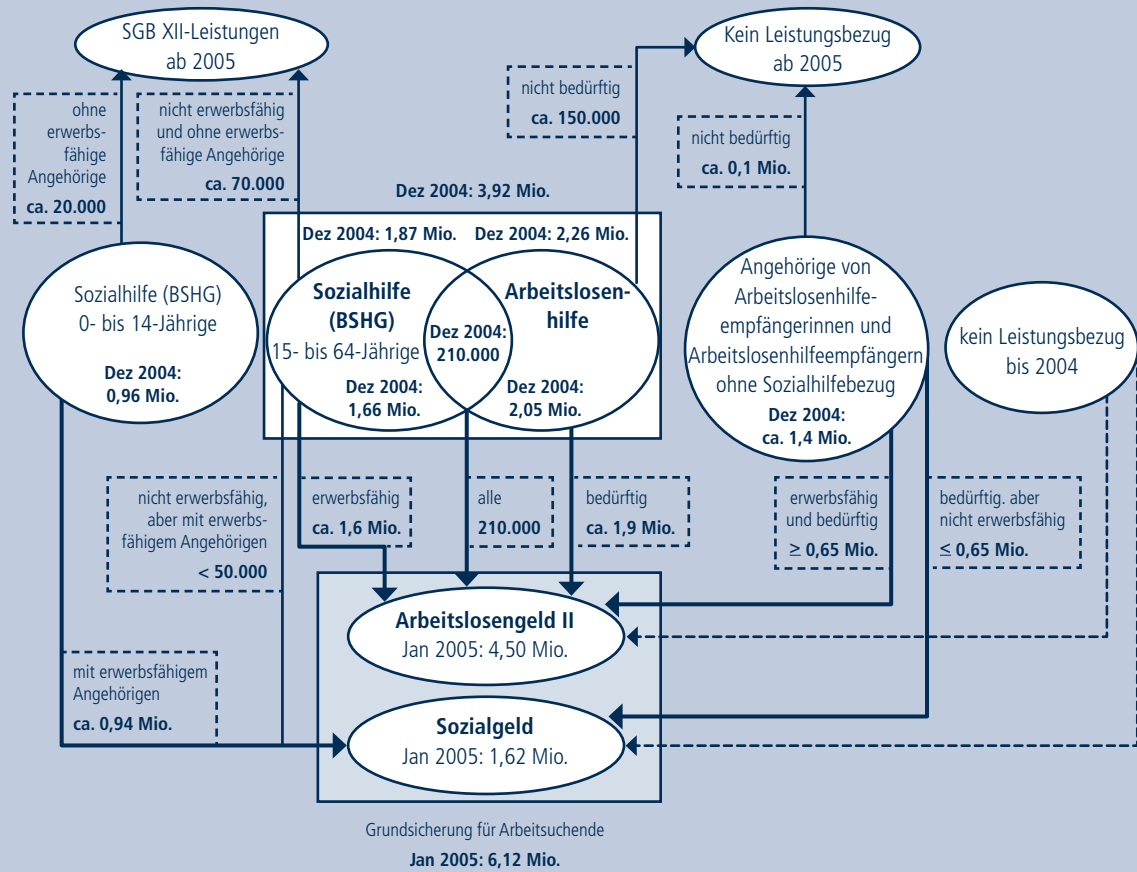
Mit dem Systemübergang sind von den 2,26 Millionen Arbeitslosenhilfeempfängerinnen und -empfängern im Dezember 2004 deutlich mehr als jene 150.000 Personen ausgeschieden, die wegen der veränderten Rechtslage nicht mehr anspruchsberechtigt waren. Insgesamt bezogen ca. 350.000 ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger im Januar 2005 kein ALG II⁴, sodass etwa 14 Prozent der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger nach dem Übergang kein ALG II erhielten. Im Durchschnitt ist das Haushaltseinkommen der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger, die nach dem Systemwechsel ALG II bezogen, etwas gesunken, während es für die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger, die nach der Reform eine Erwerbstätigkeit aufnahmen und deshalb kein ALG II bezogen, gestiegen ist (Bruckmeier, Schnitzlein 2007: 25f.). Verschiedene Simulationsstudien zeigen übereinstimmend, dass vor allem ältere Arbeitslosenhilfebezieher Einkommensverluste zu verzeichnen hatten. Gewonnen haben hingegen häufig Alleinerziehende und Personen mit geringem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, die ergänzende Ansprüche auf Sozialhilfe oft nicht genutzt hatten (vgl. Becker, Hauser 2006; Blos, Rudolph 2005; Arntz et al. 2007).

³ Ende 2004 bezogen knapp 1 Million Kinder bis 14 Jahre Sozialhilfe.

⁴ Ca. 200.000 Personen haben z. B. wegen Arbeitsaufnahme und Rentenbeginn den Leistungsbezug beendet, vgl. Bundesagentur für Arbeit, S. 20. Auf Grundlage von Befragungsergebnissen beziffern Bruckmeier, Schnitzlein (Bruckmeier, Schnitzlein 2007: 14) den Anteil derjenigen, die wegen veränderter Anspruchsbedingungen kein ALG II erhalten haben, mit etwa zehn Prozent (statt der oben erwähnten sieben Prozent) deutlich höher.

Abbildung 1:

Übergänge aus Arbeitslosen- und Sozialhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende



Lesehilfe (Beispiel): Im Dezember 2004 gab es 2,26 Mio. Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosenhilfe, davon bezogen 210.000 zugleich Sozialhilfe (Doppelbezieherinnen und Doppelbezieher) und 2,05 Mio. ausschließlich Arbeitslosenhilfe. Die vormaligen Doppelbezieherinnen und Doppelbezieher waren sozialhilfebedürftig und sind daher auch nach den Kriterien der Grundsicherung für Arbeitsuchende bedürftig; außerdem waren sie erwerbsfähig, denn sonst hätten sie keine Arbeitslosenhilfe beziehen können. Da die vormaligen Doppelbezieher sowohl bedürftig als auch erwerbsfähig sind, beziehen sie ab Anfang 2005 alle Arbeitslosengeld II. Die übrigen Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosenhilfe sind erwerbsfähig, aber nicht alle bedürftig. Etwa 150.000 von ihnen waren zur Jahreswende 2004/2005 nicht bedürftig und hatten daher keinen Anspruch auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die übrigen etwa 1,9 Mio. vormaligen Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosenhilfe waren bedürftig und bezogen daher ab Anfang 2005 Arbeitslosengeld II.

Anmerkung: Teilweise geschätzt; Grundsicherung für Arbeitsuchende; revidierte Daten; methodische Hinweise im Anhang.

Quelle: Kaltenborn, Schiwarow 2006: 2 auf Grundlage von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes.

Die „Hilfequote“ – der Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten an der Bevölkerung zwischen 15 und unter 65 Jahren bzw. der jeweiligen Bevölkerungsgruppe – liegt seit 2005 einigermaßen stabil um die neun Prozent, d.h. jede/r Elfte im erwerbsfähigen Alter bezieht ALG II, mit großen regionalen Differenzen zwischen 18,2 (Ber-

lin) und 4,0 Prozent (Bayern) im Dezember 2010. Besonders hoch sind die Hilfequoten unter Alleinerziehenden, Familien mit mehreren Kindern sowie unter Personen mit Migrationshintergrund und dort wiederum unter Ausländern. Im Jahr 2008 betrug die Hilfequote unter den Alleinerziehenden ca. 42 Prozent, und auch unter Paaren

mit drei oder mehr Kindern lag sie mit ca. 15 Prozent deutlich über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Bei den Alleinerziehenden sind es eher die fehlenden Möglichkeiten einer Kinderbetreuung und weniger schlechte individuelle Voraussetzungen zur Erwerbsarbeit, die verhindern, dass ein eigenständiges Arbeitseinkommen erzielt werden kann. Nicht zuletzt deshalb sind die Verweildauern von Alleinerziehenden im Leistungsbezug vergleichsweise lang (vgl. Lietzmann 2009).

Für Personen mit Migrationshintergrund wurde mit den Daten des Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) eine Hilfequote von 19 Prozent ermittelt (vgl. IAQ et al. 2009b: 50). Relativ gesehen, sind vor allem Ausländerinnen und Ausländer besonders häufig im Leistungsbezug, denn der Anteil der Ausländer an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist mit ca. 18 Prozent etwa doppelt so hoch wie der Ausländeranteil in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Auch unter Personen mit Migrationshintergrund sind die Hilfequoten unter Jugendlichen

deutlich höher als unter Älteren – die Altersspezifik ist bei Migrantinnen und Migranten sogar noch stärker ausgeprägt als bei Einheimischen – und es gibt deutliche Unterschiede nach Herkunftsgruppen: So ist die Hilfequote unter Personen mit einem osteuropäischen Migrationshintergrund (einschließlich GUS und Aussiedler) mehr als doppelt so hoch wie unter Personen mit einem Migrationshintergrund aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern (28 gegenüber 12 Prozent), während die Hilfequote von Personen mit einem türkischen Migrationshintergrund exakt dem Durchschnitt aller Migranten entspricht (19 Prozent, ebda.). Bei sehr kurzen Aufenthaltsdauern (unter vier Jahren) sind die Hilfequoten höher als bei sehr langen Aufenthaltsdauern (von mindestens 20 Jahren), wobei sich allerdings nicht sagen lässt, ob dies mit besseren Arbeitsmarktchancen bei zunehmenden Aufenthaltsdauern, strukturellen Unterschieden von Zuwanderungskohorten, der Arbeitsmarktlage zum Zeitpunkt des Zuzugs oder der Rück-

Hinweise zu ausgewählten Auswertungskategorien

Ein **Migrationshintergrund** liegt vor bei (a) Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, (b) Personen deutscher Staatsangehörigkeit, die im Ausland geboren wurden und mindestens ein Elternteil haben, das ebenfalls im Ausland geboren wurde, sowie (c) bei in Deutschland geborenen Personen mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil und bei denen eine andere Sprache als Deutsch die erste oder überwiegende Familiensprache ist (vgl. IAQ et al. 2009b).

Die Einstufung einer Person mit „schlechter **Gesundheit**“ geht auf die Kombination von zwei Merkmalen zurück: Einer Selbsteinschätzung des Gesundheitszustandes mit fünf Ausprägungen (sehr gut, gut, zufriedenstellend, weniger gut, schlecht) sowie einer Selbsteinschätzung des täglichen Arbeitsvermögens (weniger als 3 h, weniger als 6 h, weniger als 8 h, 8 h und mehr). Der Gesundheitszustand wird als „schlecht“ bewertet, wenn entweder die tägliche Arbeitsfähigkeit bei weniger als 6 h täglich liegt oder der Gesundheitszustand höchstens „zufriedenstellend“ ist (vgl. Brussig, Knuth 2010).

Bei der **Qualifikation** zählt die höchste abgeschlossene Ausbildung, die von der befragten Person angegeben wurde. Bei Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden, wird das Qualifikationsniveau unabhängig von einer eventuellen Anerkennung in Deutschland zugrunde gelegt (vgl. Brussig et al. 2009).

Als „**erwerbstätig**“ zählen hier Personen, die sich entweder als sozialversicherungspflichtig beschäftigt, geringfügig beschäftigt, selbstständig oder freiberuflich sowie als gelegentlich oder unregelmäßig erwerbstätig bezeichnen. Personen in Ausbildung, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und in der Freistellungsphase der Altersteilzeit zählen hier nicht als erwerbstätig.

Als „**arbeitslos**“ zählen hier Personen, die sich als arbeitslos beschreiben. Arbeitslosigkeit schließt parallele Erwerbstätigkeit, etwa als gelegentliche oder geringfügige Erwerbstätigkeit, nicht aus.

wanderung von längerfristig erfolglosen Zuwanderern zusammenhängt.

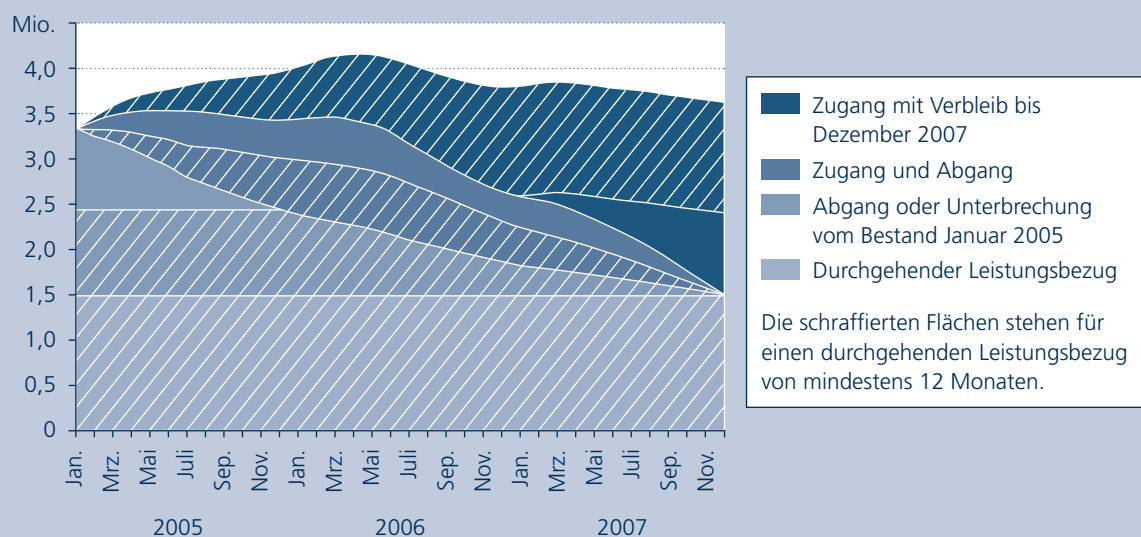
Die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist seit der Einführung des SGB II von 4,5 Millionen Personen bis auf ca. 5,5 Millionen Personen im April 2006 gestiegen und seitdem auf ca. 4,7 Millionen Personen (Mai 2011) gesunken. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften entwickelte sich von anfänglich 3,3 Millionen auf bis zu 4,1 Millionen (April 2006) und liegt gegenwärtig bei etwa 3,5 Millionen. Für den starken Anstieg der Zahl der Leistungsberechtigten (und Bedarfsgemeinschaften) im ersten Jahr kommt vor allem die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten durch die Reform in Betracht, aufgrund derer im Laufe des Jahres 2005 neue Anträge auf ALG II gestellt wurden. Verschärfend wirkte eine zunächst ungünstige Arbeitsmarktentwicklung. Während der Konjunktur der Jahre 2006 bis 2008 verringerte sich die Zahl der Arbeitslosen, weniger die Zahl der SGB II-Leistungsbezieher. Die sich dann anschließende Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich in Deutschland zumindest bislang kaum auf dem Arbeitsmarkt und die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ausgewirkt.

Hinter dieser Zu- und Abnahme der auf bestimmte Zeitpunkte berechneten Bestandszahlen von ALG II-Bezieherinnen und -Beziehern bzw.

Bedarfsgemeinschaften stehen sehr unterschiedliche und geradezu gegensätzliche individuelle Verläufe des Leistungsbezuges. Bis Ende 2007 haben insgesamt etwa 11,6 Millionen Personen Leistungen der Grundsicherung (oder etwa 18 Prozent der Bevölkerung unter 65 Jahren) in Anspruch genommen (vgl. Graf, Rudolph 2009). Etwa 1,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften – fast die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften zum Januar 2005 – waren durchgängig bis Ende 2007 im Leistungsbezug, und von allen Leistungsbeziehern, die Ende 2007 ALG II bezogen, waren mehr als drei Viertel (78 Prozent) seit mindestens zwölf Monaten im Leistungsbezug. Viele Personen, die den Leistungsbezug verlassen, überwinden die Hilfebedürftigkeit nicht dauerhaft. 40 Prozent derjenigen, die den Leistungsbezug verlassen, sind innerhalb von 12 Monaten erneut auf staatliche Unterstützung angewiesen. Graf und Rudolph schlussfolgern daher: „Die Grundsicherung wird überwiegend von Bedarfsgemeinschaften geprägt, die über längere Zeiträume durchgehend oder wiederholt bedürftig sind“ (ebda., S. 1). Den großen Anteilen der langfristig Leistungsberechtigten und der wiederholt Leistungsberechtigten steht ein nur relativ geringer Anteil jener gegenüber, die den Leistungsbezug langfristig überwinden (siehe auch Abbildung 2).

Abbildung 2:

Bestand und Turnover von Bedarfsgemeinschaften im SGB II, Januar 2005 bis Dezember 2007



Quelle: Graf, Rudolph 2009: 1.

2.1.2 Struktur der Leistungsberechtigten

Eine Analyse der Zusammensetzung der Population der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit den Daten der Kundenbefragung (siehe Kas-ten unten), die im Rahmen der Evaluationsfor-schung zur „Experimentierklausel“ durchgeführt wurde, zeigt, dass Risikogruppen des Arbeitsmark-tes stark vertreten sind (vgl. Tabelle 1). Zu jeweils etwa einem Viertel sind die ALG II Beziehenden im Bestand mindestens 50 Jahre alt, gesundheit-lich eingeschränkt oder sie weisen einen Migra-

tionshintergrund auf. (Hier kann es natürlich zu Überschneidungen kommen, etwa in Form von Älteren mit gesundheitlichen Einschränkungen.) Ebenfalls ungefähr ein Viertel ist ohne einen be-ruflichen Abschluss⁵ und nicht zugleich in Aus-bildung. Ein Vergleich zwischen der Struktur des Bestandes der Leistungsbezieherinnen und Leis-tungsbezieher und der Zugänge in den Leistungs-bezug ergänzt die oben beschriebenen Zusam-menhänge zur Dauer des Leistungsbezuges: Per-sonen aus Gruppen, die anteilig öfter in den Leistungsbezug kommen als dann im Bestand

Die „Kundenbefragung“ als Datengrundlage

Die „Kundenbefragung“ ist eine Befragung von ALG II-Beziehenden, in der umfangreiche Infor-mationen zu soziodemographischen Angaben, zur Erwerbs- und Leistungsbezugshistorie, zur Ak-tivierung innerhalb des ALG II-Bezuges, zu den Erfahrungen mit Grundsicherungsstellen⁶ und zu individuellen Potenzialen und Restriktionen für eine Erwerbstätigkeit erhoben wurden. Sämtliche Angaben beruhen auf Selbsteinstufungen. Die Befragung wurde in zwei Wellen als computer-gestützte telefonische Befragung von TNS Emnid Anfang 2007 sowie im Winter 2007/08 durchge-führt. Ziel der Befragung war, im Rahmen der Evaluierung der Experimentierklausel nach § 6c SGB II Informationen insbesondere zu den subjektiven Erfahrungen und individuellen Potenzia-len und Restriktionen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu sammeln, die in den Geschäfts-daten nicht verfügbar waren (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008). Zudem wie-sen die Geschäftsdaten der BA zu diesem Zeitpunkt erhebliche Lücken für den Bereich der zuge-lassenen kommunalen Träger auf. Aufgrund des Untersuchungsauftrages war die Befragung auf 154 Kreise und kreisfreie Städte beschränkt.

In der ersten Welle der Kundenbefragung wurden zwei Teilstichproben verwendet: Die Bestands-stichprobe und die Zugangsstichprobe. Die **Bestandsstichprobe** ist eine **Stichprobe** von 20.308 Per-sonen aus den 154 Regionen, die im Oktober 2006 im Bestand der ALG II-Leistungsbeziehenden waren. Die Zugangsstichprobe ist eine Stichprobe von 4.255 Personen, die im Zeitraum von August 2006 bis Dezember 2006 dem SGB II-Leistungsbezug (erstmalig oder zum wiederholten Male) zuge-gangen sind (vgl. ZEW et al. 2008: 14f.). Die für die 154 Landkreise und kreisfreien Städte hochge-rechneten Angaben erlauben einen Vergleich zwischen Bestands- und Zugangsstichprobe. Die Be-standsstichprobe kann außerdem auf das ganze Bundesgebiet hochgerechnet werden (vgl. IAQ et al. 2009a: 85 ff.).

Als **Panel** können die Daten derjenigen Befragten aus der Bestandsstichprobe analysiert werden, die an beiden Befragungen teilgenommen haben. Für sie konnten durch Wiederholung von Fra-gen aus der ersten Welle sowie Fragen speziell nach Ereignissen und Veränderungen in der Zwi-schenzeit **Wirkungen** der Aktivierung durch die Grundsicherungsstellen geschätzt werden.

5 In der amtlichen Statistik wird der Anteil ohne Abschluss höher angegeben, da in Deutschland nicht anerkannte Abschlüsse nicht erfasst werden. Die hier wiedergegebenen Werte stammen aus der Befragung von ALG II-Beziehenden 2007/2008 und beruhen auf den dabei gemachten Angaben.

6 Zum Zeitpunkt der Befragung war als einziger Oberbegriff für die SGB-II-Dienststellen mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahr-nehmung der Begriff „Grundsicherungsstellen“ verfügbar. Seit Anfang 2011 gilt qua Gesetz (§ 6d SGB II) der Oberbegriff „Jobcenter“, der in der Schreibweise „Job-Center“ von 2005 bis 2006 (§ 9 Abs. 1a SGB III, später § 6d SGB III a.F.) als Bezeichnung für die nicht realisiert-gemeinsame Anlaufstelle für Leistungen Beziehende beider „Rechtskreise“, SGB II und SGB III, vorgesehen war. Wir verwenden des-halb in dieser Expertise durchgängig den Begriff „Jobcenter“ auch für Zeiträume, in denen er noch nicht mit „Grundsicherungsstelle“ synonym war.

Tabelle 1:

Struktur des Bestandes und der Zugänge im SGB II

	Bestand	Diff. Zugang/ Bestand
	In %	In %
Männer	49,0	108,9
Frauen	51,0	91,3
Jugendliche	19,6	125,9
Ältere	22,5	83,1
Eltern mit Kind unter 3 J.	11,3	68,6
Alleinerziehend	11,2	31,5
Migrationshintergrund	28,6	94,6
schlechte Gesundheit	25,2	67,7
Behinderung	9,5	80,0
Größe der BG	2,45	93,6
Qualifikation		
In Ausbildung	8,6	107,5
Ohne Ausbildung	28,1	86,2
Lehre	38,7	102,9
Schulische Berufsausbildung	9,9	108,4
Fachschule, Fachakademie	5,3	102,0
Fachhochschule, Hochschule	7,5	124,5
Erwerbsstatus		
SV-pflichtig erwerbstätig	12,7	132,3
geringfügig usw. erwerbstätig	22,4	93,9
erwerbstätig (insg.)	41,9	100,7
arbeitslos	64,8	97,1
Übergänge		
Abgang aus dem Leistungsbezug*	10,3	156,0
<i>davon durch Aufnahme einer Arbeit*</i>	<i>59,7</i>	<i>113,3</i>
Abgang aus dem Leistungsbezug**	19,0	
<i>davon durch Aufnahme einer Arbeit**</i>	<i>72,6</i>	
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit**	16,0	
„Bedarfsdeckungslücke“***	14,0	

Anmerkungen: Bestand: Panelbestandsstichprobe (N = 11.108), hochgerechnet auf das Bundesgebiet; Differenz zwischen Zugang und Bestand ermittelt auf Grundlage der Zugangs- und Bestandsstichprobe hochgerechnet für 154 ausgewählte Landkreise und kreisfreie Städte. *zwischen Ziehung und erster Befragung, **zwischen erster und zweiter Befragung. ***Bedarfsdeckungslücke: Anteil der Personen mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne Verlassen des Leistungsbezuges.

Quelle: Kundenbefragung, eigene Berechnungen.

vertreten sind, verlassen ihn überdurchschnittlich schnell, und umgekehrt. So machen Jugendliche nur etwa 20 Prozent des Bestandes der Leistungsbezieher aus, aber dafür fast ein Drittel aller Zugänge. Jugendliche haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, zumindest vorübergehend den Leistungsbezug zu verlassen. Äußerst gering sind hingegen die Chancen von Alleinerziehenden: Obwohl der Anteil der Alleinerziehenden an den Zugängen sehr niedrig ist, sammeln sie sich im Bestand zu einer Gruppe von beträchtlicher Größe. Da Alleinerziehende ganz überwiegend Frauen sind, lässt sich schlussfolgern, dass etwa jede fünfte Frau im ALG II-Bezug alleinerziehend ist.

Immerhin ca. 40 Prozent aller ALG II-Bezieher sind der Kundenbefragung zufolge nach eigener Auskunft erwerbstätig (vgl. Tabelle 1 sowie für einzelne Zielgruppen Tabelle 2). Dieser Wert liegt deutlich über den Angaben der Bundesagentur für Arbeit mit 27,4 Prozent erwerbstätigen Leistungsbeziehern im Dezember 2008 (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2010b: 8). Der Unterschied könnte in der Erhebungsmethode begründet

sein: Während die Bundesagentur ihre Werte aus Prozessdaten generiert, beruht der höhere Wert auf Selbstauskünften in einer anonymen telefonischen Befragung. Die Anzahl der erwerbstätigen „Aufstocker“ ist seit Einführung des SGB II beständig gestiegen (vgl. Bruckmeier et al. 2007 sowie Bundesagentur für Arbeit 2010b). Der Titel des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, erweist sich somit als teilweise irreführend, weil die bereits Erwerbstätigen – zumindest die vollzeitig oder entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit oder Verfügbarkeit im Erwerbsleben Engspannten – ihre Lage nicht durch Arbeitsuche verbessern können. Bei dieser Personengruppe dürfte die vorrangige Strategie des SGB II, durch Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, zu beseitigen oder zu verringern, ins Leere laufen (siehe hierzu auch die Reformüberlegungen in Abschnitt 3.1.3).

Der Anteil der ALG II beziehenden Personen, die sich in der Kundenbefragung als „arbeitslos“ einschätzen, liegt mit zwei Dritteln deutlich über den Werten, die die Bundesagentur für Arbeit ver-

Tabelle 2:

Erwerbsstatus der Leistungsbeziehenden nach Selbsteinstufung

	alle	Männer	Frauen	Jugendliche (u. 25 J.)	Ältere (ab 50 J.)
SV-pflichtig erwerbstätig	12,7	13,5	11,9	8,6	9,1
geringfügig erwerbstätig	22,4	22,8	22,0	10,9	24,4
erwerbstätig insgesamt	41,9	44,0	39,8	25,8	42,5
arbeitslos	64,8	68,0	61,7	37,9	78,6

	Eltern m. Kindern u. 3 J.	allein- erziehend	Migrations- hintergrund	schlechte Gesund- heit	behindert
SV-pflichtig erwerbstätig	15,9	13,8	13,3	6,2	8,6
geringfügig erwerbstätig	16,4	22,7	18,0	18,0	19,0
erwerbstätig insgesamt	33,9	41,5	35,5	32,3	36,7
arbeitslos	52,4	64,9	56,8	73,4	69,7

Anmerkung: Erwerbstätig insgesamt: einschließlich Einstufung als freiberufliche / selbstständige Tätigkeit.

Quelle: Kundenbefragung, eigene Berechnungen.

öffentlich (vgl. z.B. Bundesagentur für Arbeit 2010a: 13: 44 Prozent), dürfte aber dem Selbstverständnis der Betroffenen näher kommen als die Ein- und Ausschlüsse von Maßnahmeteilnehmern, zur Vermittlung durch Dritte Überlassenen, vorübergehend krank Geschriebenen usw. aus dem Kreis der Arbeitslosen.⁷ Etwa jedem Zehnten gelang in den vier bis maximal sechs Monaten zwischen Ziehung (Oktober) und Befragung (Januar bis März) die Überwindung des Leistungsbezuges; etwa 60 Prozent der Betroffenen gelang dies durch die Aufnahme einer Beschäftigung. In der Zugangsstichprobe sind die Abgänge aus dem Leistungsbezug etwas höher (allerdings standen ziehungsbedingt dafür auch maximal acht Monate zur Verfügung), und auch Übergänge in Beschäftigung sind unter den seinerzeit „frischen“ Zugängen etwas häufiger zu verzeichnen.

2.2 Individuelle Beschäftigungsfähigkeit

In dem Maße, wie die *strukturellen* Aspekte der Arbeitslosigkeit – und damit die *individuellen* Voraussetzungen von Arbeitslosen im Verhältnis zu den von Arbeitgebern gestellten Anforderungen – ins Blickfeld der Arbeitsmarktpolitik traten, gewann der Begriff der *employability* (Beschäftigungsfähigkeit) an Bedeutung. Als „dichotome Beschäftigungsfähigkeit“ hatte dieser Begriff in der britischen und US-amerikanischen Armuts politik in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts eine ähnliche sozialrechtliche und sozialpolitische Rolle gespielt wie neuerdings der Begriff der Erwerbsfähigkeit im deutschen Recht der Grundsicherung, nämlich als Abgrenzung zwischen den Gruppen von Bedürftigen, von denen die Gesellschaft grundsätzlich die Bestreitung ihres Lebensunterhalts aus Erträgen eigener Arbeit

verlangen kann, von denjenigen, die dazu nicht in der Lage sind (vgl. Gazier 1999: 38f.). Mit der Einführung Europäischer Beschäftigungs-Richtlinien durch den „Luxemburg-Gipfel“ des Europäischen Rates im Jahre 1997 avancierte die „Beschäftigungsfähigkeit“ zum zentralen Strategiebegriff der Europäischen Beschäftigungspolitik (vgl. Europäische Kommission 1998), und mit dem „Job-AQTIV-Gesetz“ (2002) wurde der Begriff erstmals in das SGB III eingeführt.⁸ Auch im Bericht der Hartz-Kommission nahm die „Beschäftigungsfähigkeit“ eine Schlüsselstellung ein (Hartz-Kommission 2002). Im SGB II wird Beschäftigungsfähigkeit zwar nicht explizit als Ziel der Grundsicherung genannt. Jedoch heißt es in § 1 Abs. 1, Punkt 2 SGB II, dass „die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, verbessert oder wiederhergestellt“ werden soll. Interpretiert man die Erwerbsfähigkeit hier als synonym mit Beschäftigungsfähigkeit⁹, dann zählen ihr Erhalt und ihre Verbesserung auch zu den Zielen des SGB II.¹⁰

Unter Beschäftigungsfähigkeit im Sinne der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist ein individuelles Potenzial zur Aufnahme, Aufrechterhaltung und Ausweitung einer Erwerbstätigkeit zu verstehen (vgl. McKenzie, Wurzburg 1997, Mangum 1976). Diese Definition lässt sich ausdifferenzieren in eine qualifikations- und tätigkeitsbezogene Komponente, die Voraussetzung dafür ist, eine bestimmte Erwerbstätigkeit überhaupt dauerhaft und zur Zufriedenheit von Arbeit- oder Auftraggebern ausführen zu können, und eine marktbezogene Komponente, die Arbeitssuchende in die Lage versetzt, potenzielle Arbeitgeber zu finden und von den eigenen Qualitäten zu überzeugen. Die Komponente sozialer und sozialpsychologischer Problemlagen erfasst Barrieren bei der Aufnahme einer Beschäftigung, die das indi-

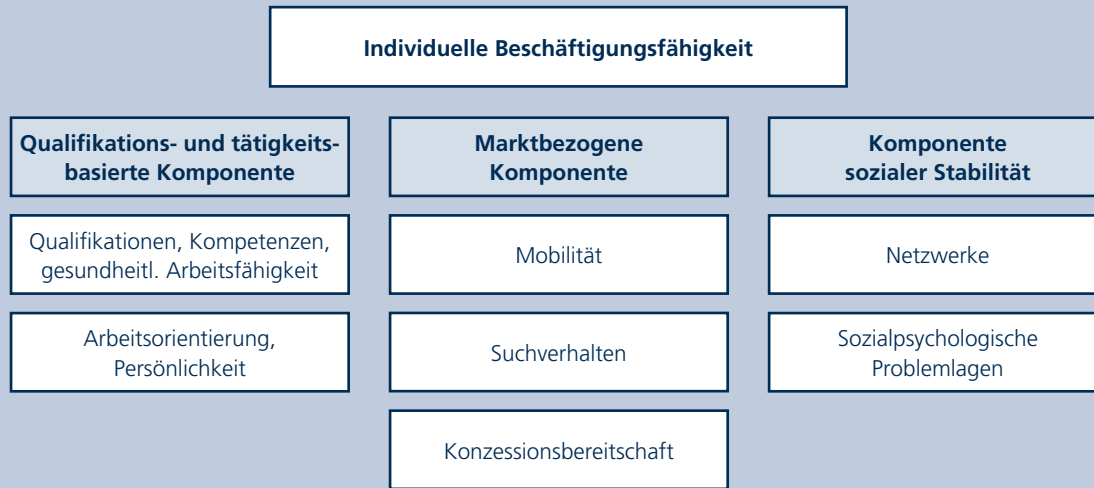
7 In der amtlichen Statistik können im Übrigen Personen zugleich arbeitslos und erwerbstätig sein, da eine Erwerbstätigkeit von weniger als 15h/Woche einer Arbeitslosigkeit nicht entgegensteht (vgl. § 199, Abs. 3 SGB III). Auch in der hier verwendeten „Kundenbefragung“ haben Personen angegeben, gleichzeitig arbeitslos und erwerbstätig zu sein.

8 In § 1 SGB III („Ziele der Arbeitsförderung“) heißt es im zweiten Absatz: „Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere (...) die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern.“

9 Zu den Voraussetzungen für die Zugehörigkeit zum Rechtskreis des SGB II zählt bereits die Erwerbsfähigkeit, sodass im Rechtskreis des SGB II keine Personen sein dürften, deren Erwerbsfähigkeit wiederhergestellt werden müsste. Daraus ist zu folgern, dass an dieser Stelle eher die Beschäftigungsfähigkeit gemeint ist.

10 Mit dem „Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen“ wird im Kontext der neuen Zielbestimmung für Arbeitsgelegenheiten „Erhaltung oder Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit“ Eingang in das SGB II finden.

Abbildung 3:

Komponenten und Dimensionen individueller Beschäftigungsfähigkeit

Quelle: eigene Darstellung.

viduelle Arbeitsvermögen zunichte machen oder keinen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung bieten (vgl. Abbildung 3).

In der Literatur finden sich im Vergleich zu diesem Konzept komplexere Ansätze, die darauf abstellen, dass je nach dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt die gleiche individuelle Ausstattung mit Humankapital als „beschäftigungsfähig“ gelten kann oder nicht, da die Selektionskriterien von Arbeitgebern mit dem Knappheitsgrad von Arbeitskraft variieren (vgl. Gazier 1999: 44f.; McQuaid, Lindsay 2005; Lindsay, Serrano Pascual 2009). Dieser Ansatz „eingebetteter Beschäftigungsfähigkeit“ hat seine Bedeutung zur Vermeidung unangemessener individueller Schuldzuschreibungen, wonach Arbeitslosigkeit stets auf individuelle Defizite der Betroffenen zurückzuführen sei. Eine weitere konzeptionelle Variante in Form der „interaktiven Beschäftigungsfähigkeit“ (vgl. Gazier 1999: 50ff.) bezieht neben quantitativen Relationen von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt die Arbeitsmarktpolitik und die Mobilisierung von Akteursnetzwerken in die Definition ein.

Auch im Konzept der individuellen Beschäftigungsfähigkeit wird nicht bestritten, dass Kontextfaktoren und Interaktionsbeziehungen ein-

flussreich für die individuellen Beschäftigungschancen sind. Der Unterschied zwischen den Konzepten liegt in der empirischen Modellierung: Während im „eingebetteten“ und „interaktiven“ Konzept von Beschäftigungsfähigkeit alle potenziellen Einflussfaktoren auf die Beschäftigungsaufnahme einer Person enthalten sind, sind im Modell der individuellen Beschäftigungsfähigkeit nur die individuell zurechenbaren Faktoren enthalten, und es ist eine empirisch offene Frage, für wen und unter welchen Bedingungen die individuelle Beschäftigungsfähigkeit mit den beobachteten Beschäftigungschancen zusammenhängt.

Gestützt auf die Daten der Kundenbefragung war es möglich, die Beschäftigungsfähigkeit auf individueller Ebene zu bestimmen. Hierfür wurden die individuellen Ausprägungen in den einzelnen Dimensionen individueller Beschäftigungsfähigkeit (siehe Abbildung 3) gewichtet entsprechend dem Stellenwert, den diese Dimensionen für die Aufnahme einer Beschäftigung haben (für eine detaillierte Beschreibung des Vorgehens siehe Brüssig, Knuth 2009 sowie Brüssig et al. 2010b). Von den einzelnen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit erwiesen sich die folgenden als einflussreich auf die Wahrscheinlichkeit der Beschäftigungsaufnahme:

Tabelle 3:

Rangfolge der Einflussstärken von Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit

	Dimensionen	signifikant dabei teilweise nur einzelne Merkmale:
1	Gesundheit	
2	Suchverhalten	nur, ob überhaupt gesucht; Anzahl der Suchwege nicht signifikant
3	Qualifikation	Vorhandensein eines berufsqualifizierenden Abschlusses
4	Ressourcen bei der Arbeitsuche	Fahrzeug und Führerschein „gute Arbeitserfahrungen“
5	Soziale Stabilität	Familie zeigt Interesse Konflikte mit Familie
6	Konzessionsbereitschaft	Akzeptanz ungünstiger Arbeitszeiten und belastender Arbeitsbedingungen

Quelle: eigene Darstellung, nach Brussig, Knuth 2009.

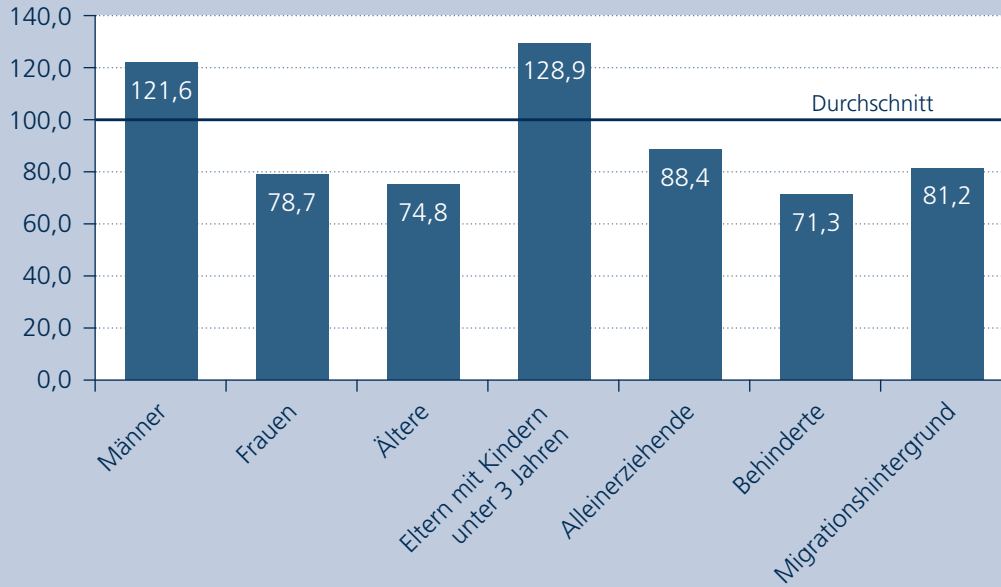
Nach der Gewichtung der Merkmale, die eine Beschäftigungsaufnahme begünstigen, war es möglich, einen entsprechenden Index der Beschäftigungsfähigkeit auch für solche Personen zu berechnen, bei denen im Beobachtungszeitraum keine Beschäftigungsaufnahme beobachtet wurde. Gemessen am Durchschnittswert, ist die individuelle Beschäftigungsfähigkeit besonders hoch bei Eltern mit Kindern unter drei Jahren. Die hohe durchschnittliche Beschäftigungsfähigkeit der Eltern kleiner Kinder zeigt, dass die Beschäftigungsprobleme in dieser Gruppe wesentlich durch fehlende Betreuungsmöglichkeiten, möglicherweise auch durch Vorbehalte bei Arbeitgebern verursacht wird und jedenfalls vergleichsweise schwach durch die individuellen Ressourcen und Potenziale, die ja gerade ausgesprochen günstig sind. Auffällig ist darüber hinaus der große Unterschied in der durchschnittlichen Beschäftigungsfähigkeit zwischen Männern und Frauen. Wesentlicher Grund hierfür ist die geringere zeitliche Verfügbarkeit von Frauen aufgrund ihrer größeren familiären Betreuungsaufgaben. Aus diesem Grund ist ihre Konzessionsbereitschaft in einigen Punkten eingeschränkt (weite Entfernung zur Arbeit, Schicht- und Wochenend-

arbeit), während ihre Konzessionsbereitschaft in anderen Punkten (Arbeiten für ein niedriges Einkommen) höher ist als bei Männern. Besonders niedrig ist die durchschnittliche Beschäftigungsfähigkeit bei Älteren und Behinderten. Hier schlägt sich das hohe Gewicht der gesundheitlichen Dimension von Beschäftigungsfähigkeit – der am stärksten wirkenden Einzeldimension überhaupt – nieder.

Das Zusammenspiel individueller Voraussetzungen und struktureller Bedingungen für eine Beschäftigungsaufnahme zeigt sich auch, wenn man die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen danach unterscheidet, ob eine Beschäftigung im Beobachtungszeitraum von knapp einem Jahr aufgenommen wurde, und für beide Teilgruppen jeweils die durchschnittliche Beschäftigungsfähigkeit bestimmt (vgl. Abbildung 5). Bezogen auf alle ALG II-Bezieher ab 25 Jahren zeigt sich, dass der Indexwert für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit bei den erfolgreichen Wechsler nahezu doppelt so hoch ist wie bei jenen, die arbeitslos geblieben sind. Die signifikant höhere Beschäftigungsfähigkeit der erfolgreichen Wechsler zeigt sich bei allen Zielgruppen. Die Kluft im Niveau der Beschäftigungsfähigkeit zwischen „Wechs-

Abbildung 4:

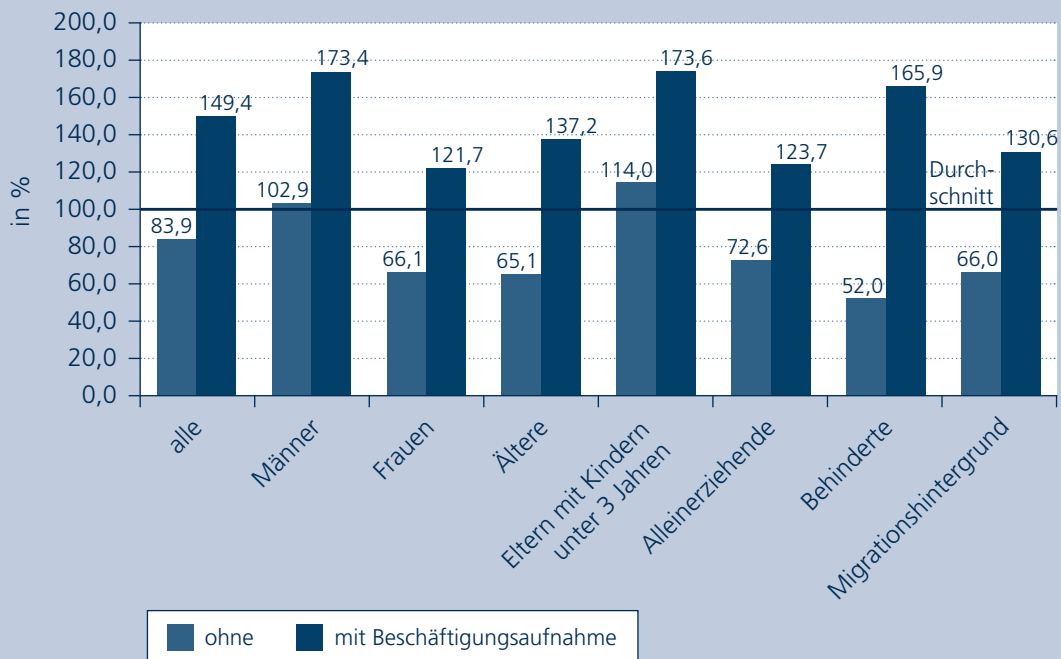
Beschäftigungsfähigkeit ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen relativ zum Durchschnitt



Quelle: Kundenbefragung, eigene Berechnungen.

Abbildung 5:

Beschäftigungsfähigkeit von Personen mit und ohne Beschäftigungsaufnahme relativ zum Durchschnitt, nach arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen



Quelle: Kundenbefragung, eigene Berechnungen.

lern“ und „Dauerarbeitslosen“ ist jedoch vergleichsweise niedrig bei Eltern mit kleinen Kindern, was erneut unterstreicht, dass in dieser Gruppe die individuellen Voraussetzungen für eine Beschäftigungsaufnahme relativ günstig sind, sofern es gelingt, das Betreuungsproblem zu lösen.

Hinter der hohen Kluft zwischen „Wechslerlern“ und „Dauerarbeitslosen“ bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund stehen gravierende Unterschiede zwischen Männern und Frauen: Während die Beschäftigungsfähigkeit (ebenso wie die Übergangsrate in Beschäftigung) der Männer mit Migrationshintergrund über den jeweiligen Durchschnittswerten liegt, befindet sich die der Frauen mit Migrationshintergrund deutlich darunter (siehe hierzu genauer Brüssig, Knuth 2009). Bemerkenswert ist die Kluft bei den Behinderten, die in keiner anderen Zielgruppe zwischen „Wechslerlern“ und „Dauerarbeitslosen“ so hoch ist. Dieses Ergebnis zeigt, dass eine anerkannte Behinderung die Beschäftigungsfähigkeit nicht notwendigerweise einschränkt, dass aber ein hohes Maß an Beschäftigungsfähigkeit die Voraussetzung dafür ist, als Behinderter eingestellt zu werden.

In einer weiteren Untersuchung wurde der Frage nachgegangen, welche Elemente der Aktivierung durch Jobcenter die Beschäftigungsfähigkeit beeinflussen (vgl. Brüssig et al. 2010b). Die Ergebnisse hierzu waren weder besonders eindeutig noch robust, aber es zeichnete sich ab, dass Maßnahmen, die die Beschäftigungsaufnahme positiv beeinflussen, tendenziell auch die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen. Die Integration in Beschäftigung und die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit sind also keine gegensätzlichen Ziele der Arbeitsmarktpolitik. Die schwache statistische Signifikanz der Ergebnisse legt aber auch die Schlussfolgerung nahe, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit eher langfristig ändert und durch die aktivierende Arbeitsmarktpolitik unmittelbar nur sehr begrenzt zu beeinflussen ist.

2.3 Anerkennung ausländischer Qualifikationsabschlüsse

Nach der Gesundheit hat die Qualifikation den stärksten Einfluss auf die Beschäftigungsfähigkeit (Brüssig, Knuth 2009). Offiziellen Statistiken zufolge scheint das Fehlen eines Berufsabschlusses die im Vergleich zu Deutschen mehr als doppelt so hohe Arbeitslosenquote unter Ausländern weitgehend zu erklären. Diese Statistiken bilden jedoch nur solche Qualifikationen ab, die in Deutschland anerkannt sind. Nach den Daten der Kundenbefragung sind die Anteile unter den Personen mit Migrationshintergrund, die angeben, in ihren Heimatländern eine akademische oder eine Berufsqualifikation erworben zu haben, deutlich höher. Dabei wirkt sich das Fehlen der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation für die Chancen von SGB II-Leistungsbeziehenden mit Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt ebenso negativ aus wie das Fehlen jeglicher Qualifikation (vgl. ausführlicher Brüssig et al. 2009; Knuth 2010a).

2.4 Aktivierung

„Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ waren eines der zentralen Versprechen der Hartz-Reformen, und zweifellos stand „modern“ für wirksam, angemessen, unterstützend und beteiligungsorientiert, aber auch mit einer strikten Orientierung auf Erwerbsintegration und auf die Mobilisierung der Ressourcen und der Initiative der Betroffenen. Ein zentrales Feld, in dem dieser Anspruch überprüft werden kann, sind die Beratungsgespräche zwischen den Leistungsbeziehenden und Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieherinnen und den Vermittlungsfachkräften bzw. Fallmanagern. Nach anfänglichen teilweise erheblichen Schwierigkeiten beim Organisationsaufbau berichteten zwei Jahre nach der Leistungsreform drei Viertel der ALG II-Bezieher, einen für sie zuständigen festen Ansprechpartner bei den Jobcentern zu haben (die übrigen hatten entweder keinen Ansprechpartner oder mehrere wechselnde – vgl., auch für das Folgende, Tabelle 4).

Tabelle 4:

Beratungsgespräche, nach ausgewählten Zielgruppen

	alle	Männer	Frauen	Jugendliche (u. 25 J.)	Ältere (ab 50 J.)
Fester Ansprechpartner	78,7	79,6	77,8	76,9	73,6
<i>Themen in der Beratung:</i>					
finanzielle Unterstützungen bei Aufnahme einer Beschäftigung oder Selbstständigkeit	27,7	31,5	24,0	27,1	24,8
Ihre beruflichen und persönlichen Stärken und Schwächen	46,6	50,3	43,0	50,8	42,1
Berufliche Interessen und Wünsche	57,5	59,8	55,3	66,2	48,1
Möglichkeiten, wie Sie Arbeit bzw. eine Ausbildungsstelle finden können	42,8	46,6	39,2	55,6	33,1
konkrete Fördermaßnahmen, wie Weiterbildung oder geförderte Beschäftigung	34,5	37,3	31,8	39,3	25,7
das Auftreten bei Bewerbungsgesprächen, also wie man sich besser darstellen kann	30,6	34,5	26,8	30,9	30,7
Ihre gesundheitliche Situation	41,4	45,3	37,6	35,5	47,5
Möglichkeiten, ehrenamtliche Aufgaben zu übernehmen (nur Jugendliche)	1,5	1,0	2,0	8,5	-
weiterer Schulbesuch, um einen besseren Abschluss zu machen (nur Jugendliche)	6,6	7,5	5,8	32,3	-
Anzahl der Beratungsthemen	2,89	3,14	2,65	3,46	2,52
	Eltern m. Kindern u. 3 J.	allein- erziehend	Migrations- hintergrund	schlechte Gesund- heit	behindert
Fester Ansprechpartner	72,1	78,4	76,6	78,4	80,6
<i>Themen in der Beratung:</i>					
finanzielle Unterstützungen bei Aufnahme einer Beschäftigung oder Selbstständigkeit	25,6	23,9	22,9	23,9	27,7
Ihre beruflichen und persönlichen Stärken und Schwächen	33,5	41,3	42,4	46,3	47,8
Berufliche Interessen und Wünsche	43,7	54,6	54,8	52,9	52,4
Möglichkeiten, wie Sie Arbeit bzw. eine Ausbildungsstelle finden können	32,3	35,0	42,3	37,1	36,1
konkrete Fördermaßnahmen, wie Weiterbildung oder geförderte Beschäftigung	25,6	32,5	32,1	29,6	34,9
das Auftreten bei Bewerbungsgesprächen, also wie man sich besser darstellen kann	22,2	27,3	31,8	30,7	29,8
Ihre gesundheitliche Situation	26,5	35,7	36,6	49,8	63,2
Möglichkeiten, ehrenamtliche Aufgaben zu übernehmen (nur Jugendliche)	2,0	0,8	1,7	0,9	0,6
weiterer Schulbesuch, um einen besseren Abschluss zu machen (nur Jugendliche)	7,3	3,7	9,8	4,1	1,4
Anzahl der Beratungsthemen	2,19	2,55	2,74	2,75	2,94

Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Tabelle 5:

Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaft

	alle	Männer	Frauen	Jugendliche (u. 25 J.)	Ältere (ab 50 J.)
FM hat sich nach anderen HH-Mitgliedern erkundigt	35,0	35,0	34,9	36,8	33,2
FM hat mich mit anderen HH-Mitgliedern eingeladen	16,0	16,4	15,9	18,2	15,1
Andere HH-Mitglieder vom selben FM betreut	36,8	37,7	35,9	29,6	35,6
Verhältnis zu Eltern war Gegenstand der Beratung (nur an Jugendliche)	9,4	9,7	9,0	9,4	-
FM hat mich gemeinsam mit den Eltern eingeladen (nur an Jugendliche)	20,1	22,9	16,6	20,1	-
Irgendetwas davon	55,1	54,6	55,6	58,1	51,6

	Eltern m. Kindern u. 3 J.	allein- erziehend	Migrations- hintergrund	schlechte Gesund- heit	behindert
FM hat sich nach anderen HH-Mitgliedern erkundigt	40,3	29,0	32,6	33,5	32,0
FM hat mich mit anderen HH-Mitgliedern eingeladen	16,7	7,8	21,2	18,4	16,0
Andere HH-Mitglieder vom selben FM betreut	45,0	16,3	46,0	40,3	31,3
Verhältnis zu Eltern war Gegenstand der Beratung (nur an Jugendliche)	3,7	4,2	11,5	12,1	17,1
FM hat mich gemeinsam mit den Eltern eingeladen (nur an Jugendliche)	6,3	11,7	16,5	25,6	24,2
Irgendetwas davon	59,4	43,2	60,2	59,6	51,0

FM: Fallmanager, BG: Bedarfsgemeinschaft, HH: Haushalt. Eingeschlossen sind Personen mit mindestens einem Beratungsgespräch und mindestens einer weiteren Person im Alter von 15 Jahren oder älter im Haushalt.

Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Aus einer vorgegebenen Liste von sieben Themen, die in Beratungsgesprächen überwiegend besprochen werden (für Jugendliche wurden zwei weitere Themen eingeführt) wurden im Durchschnitt knapp drei Themenfelder angesprochen. Angesichts des Aktivierungsanspruchs überrascht, dass direkt erwerbsrelevante Fragestellungen („berufliche Interessen und Wünsche“, „finanzielle Hilfen bei Aufnahme einer Selbstständigkeit oder Erwerbstätigkeit“, „Auftreten in Bewerbungsgesprächen“) jeweils im Durchschnitt höchstens von der Hälfte der Befragten genannt wurden. Selbst unter den Jugendlichen gaben nur zwei

Drittel an, dass mit ihnen ihre beruflichen Interessen und Wünsche besprochen worden wären. Auf der einen Seite lassen die Angaben der Betroffenen erkennen, dass die Vermittlungsfachkräfte durchaus nicht schematisch, sondern angepasst an individuelle Problemlagen in den Beratungsgesprächen agieren. So wurde die gesundheitliche Situation mit zwei Dritteln der Behinderten besprochen und stand damit an der Spitze der Gesprächsthemen bei dieser Gruppe. Auch bei den Älteren wurde die Gesundheit sehr oft besprochen, und die Erwerbsintegration („berufliche Interessen und Wünsche“) kaum öfter. Auf der

anderen Seite sind die Grenzen im individuellen Eingehen auf die Probleme der Leistungsbezieher bereits anhand dieses einfachen Indikators deutlich: Nur bei etwa der Hälfte der Personen mit schlechter Gesundheit wurde die gesundheitliche Situation besprochen. Wo gesundheitliche Einschränkungen nicht klar zu erwarten sind – wie es bei Behinderten und Älteren der Fall ist – tun sich die Fachkräfte offenbar schwer damit, sie zu erkennen.

Weiterhin fällt auf, dass die Beratungsgespräche sowohl mit Älteren als auch mit Alleinerziehenden (und mit Eltern kleiner Kinder) ein schmaleres Themenspektrum aufweisen, was auf eine schwächere Aktivierung beider Personengruppen hinweist, und unter bestimmten Bedingungen sind sowohl Eltern mit kleinen Kindern, Alleinerziehende als auch Ältere von der Verpflichtung zur Arbeitssuche ausgenommen.¹¹ Dass auch Personen mit Migrationshintergrund ein ähnlich schmales Themenspektrum in den Beratungsgesprächen berichten wie Alleinerziehende und Ältere, ist Ausdruck erheblicher sprachlicher Verständigungsprobleme in einigen Fällen sowie der – insbesondere bei einigen Frauen mit türkischem Migrationshintergrund – starken Orientierung auf den Haushalt, die an die Erwerbsorientierung des Aktivierungsparadigmas nur schwer anschlussfähig ist.

Der Blick auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft – ein wesentlicher Anspruch der Reform, mit dem die durch das SGB II eingeführte „Vergemeinschaftung in Bedürftigkeit“ (vgl. Abschnitt 3.1.3) gerechtfertigt wurde – erfolgt keineswegs durchgängig. Nur jede/r Sechste berichtete davon, „gemeinsam mit einem anderen Mitglied der BG“ eingeladen worden zu sein. Unter denen mit Migrationshintergrund ist es mehr als jede/r Fünfte, wobei das begleitende Haushaltsmitglied nicht selten als Dolmetscher fungieren dürfte (vgl. Brüssig, Dittmar 2010). Fasst man die „Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaft“ weiter und berücksichtigt auch Nachfragen der Vermitt-

lungsfachkraft nach anderen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft, ohne dass diese anwesend gewesen wären, dann steigt zwar der Anteil der Befragten, die dies bejahen – aber selbst dann gab fast die Hälfte der Befragten aus Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften an, dass die übrigen Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft in den Beratungsgesprächen keine Rolle gespielt hätten.

In der Einschätzung der Zufriedenheit insgesamt ist – bei äußerst geringer Varianz zwischen den Durchschnittswerten für die einzelnen Zielgruppen – ein mittleres Niveau zu verzeichnen. Betrachtet man die einzelnen Aspekte der Dienstleistung und die Zufriedenheit der Betroffenen damit differenzierter, dann ist die Zufriedenheit – wiederum in allen Zielgruppen gleichermaßen – mit dem grundsätzlichen und alltagspraktischen Kerngeschäft der Jobcenter, nämlich der „Förderung der beruflichen Fähigkeiten“ und mit der „telefonischen Erreichbarkeit“ am geringsten ausgeprägt. Die Unzufriedenheit bleibt aber insgesamt auf einem moderaten Niveau. Positiv hervorzuheben ist die hohe Zufriedenheit mit der „Freundlichkeit der Mitarbeiter“. Angesichts fehlender Fördermöglichkeiten und Beschäftigungsangebote mag dies billig erscheinen, sollte aber nicht gering geschätzt werden in einem Sozialleistungsregime, das durch den Gesetzestext, die Gesetzesbegründungen und in weiten Teilen des öffentlichen Diskurses so viel Härte ausstrahlt wie das SGB II.

Betrachtet man über die Beratungsgespräche hinaus „handfestere“ Angebote der Jobcenter, um die Hilfebedürftigkeit der Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher zu überwinden, dann muss die Einschätzung über die Arbeit der Jobcenter schon kritischer ausfallen. Nur etwas mehr als jede/r Fünfte gab an, überhaupt ein Arbeitsangebot erhalten zu haben, wobei es unter den Männern jeder Vierte und unter Eltern mit kleinen Kindern ungefähr jede/r Siebte war (vgl. Tabelle 7).¹² Ältere (und Frauen) berichten ebenfalls von etwas weniger Arbeitsangeboten, während

11 Eine Verpflichtung zur Arbeitssuche besteht nicht, wenn die Betreuung des Kindes (unter drei Jahren) nicht gesichert ist, was bei Alleinerziehenden sicher ein größeres Problem darstellt als bei Paaren. Bei Älteren besteht eine Verpflichtung zur Arbeitssuche nicht, wenn sie sich für den – damals noch zugänglichen – Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen entschieden haben.

12 Da bei den Eltern kleiner Kinder Männer und Frauen zusammengefasst sind, ist davon auszugehen, dass Frauen mit kleinen Kindern zu sehr geringen Anteilen ein Arbeitsangebot erhalten haben. In dieser Konstellation (Kind in der Bedarfsgemeinschaft ohne Möglichkeit der externen Kinderbetreuung) reproduziert das Vorgehen des Jobcenters die traditionelle Aufgabenteilung im Haushalt.

Tabelle 6:

Zufriedenheit mit der Betreuung, nach ausgewählten Zielgruppen

	alle	Männer	Frauen	Jugendliche (u. 25 J.)	Ältere (ab 50 J.)
Zufriedenheit insgesamt	2,57	2,60	2,54	2,42	2,52
<i>Wie zufrieden sind Sie mit ...</i>					
(1) der Zeit, die man sich für Sie nimmt?	2,20	2,24	2,15	2,17	2,16
(2) dem Verständnis für Ihre besondere persönliche Situation?	2,46	2,47	2,44	2,34	2,46
(3) der Förderung Ihrer beruflichen Fähigkeiten?	2,79	2,79	2,79	2,53	2,83
(4) der Schnelligkeit bei der Bearbeitung von Anträgen?	2,28	2,30	2,25	2,50	2,11
(5) der telefonischen Erreichbarkeit?	2,60	2,59	2,61	2,52	2,56
(6) der Freundlichkeit der Mitarbeiter?	1,89	1,86	1,91	1,97	1,77
(7) der Sachkenntnis der Mitarbeiter?	2,31	2,33	2,30	2,22	2,26

	Eltern m. Kindern u. 3 J.	allein- erziehend	Migrations- hintergrund	schlechte Gesund- heit	behindert
Zufriedenheit insgesamt	2,61	2,54	2,37	2,46	2,60
<i>Wie zufrieden sind Sie mit ...</i>					
(1) der Zeit, die man sich für Sie nimmt?	2,25	2,21	2,12	2,17	2,30
(2) dem Verständnis für Ihre besondere persönliche Situation?	2,34	2,44	2,31	2,49	2,53
(3) der Förderung Ihrer beruflichen Fähigkeiten?	2,77	2,87	2,59	2,76	2,82
(4) der Schnelligkeit bei der Bearbeitung von Anträgen?	2,37	2,20	2,17	2,17	2,21
(5) der telefonischen Erreichbarkeit?	2,72	2,76	2,34	0,25	2,46
(6) der Freundlichkeit der Mitarbeiter?	1,97	1,99	1,85	1,88	1,77
(7) der Sachkenntnis der Mitarbeiter?	2,35	2,34	2,12	2,24	2,30

Anmerkung: Angegeben sind Durchschnittswerte. 1: sehr zufrieden, 2: eher zufrieden, 3: eher unzufrieden, 4: sehr unzufrieden.

Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Alleinerziehende in diesem Punkt nicht schlechter abschneiden als der Durchschnitt. Bemerkenswert ist ebenfalls der leicht überdurchschnittliche Wert bei den Behinderten. Es ist aber mit der Kundenbefragung nicht zu rekonstruieren, ob ge-

nau diese Arbeitsangebote in Beschäftigung geführt haben, oder ob selbst gesuchte Beschäftigungsmöglichkeiten erfolgsentscheidend waren.¹³ Wenn im Verlauf knapp eines Jahres weniger als ein Viertel der Befragten überhaupt ein

¹³ In der Eingliederungsbilanz für den vergleichbaren Zeitraum (2007, ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger) rechnet die BA 47,9 Prozent aller Abgänge in Beschäftigung ihrer Vermittlungstätigkeit zu, aber nur 9,1 Prozent der Abgänge in ungeforderte Beschäftigung. Bezogen auf den Jahresdurchschnittsbestand von knapp 5,3 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bedeutet dieses eine Gesamtvermittlungsrates von 11,7 Prozent, aber eine Vermittlungsrates in ungeforderte Beschäftigung von nur 1,13 Prozent. Siehe http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/200712/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_d.pdf, Tabellen 5 und 7, heruntergeladen am 14.11.2010.

Stellenangebot erhalten haben, so ist offensichtlich ein Ziel, das bei den Hartz-Reformen stark im Vordergrund stand, nicht verwirklicht worden. Die Jobcenter haben nicht in dem Maße Zugang zum „ersten Arbeitsmarkt“ wie es erforderlich wäre, um die prioritäre Orientierung des Gesetzes auf die Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme einlösen zu können.

Entsprechend den politischen Zielvorgaben werden Jugendliche besonders stark aktiviert. Zwar liegt der Anteil der Jugendlichen, die ein Arbeitsangebot erhielten, unter dem Durchschnitt aller SGB II-Leistungsbezieher, aber jede/r fünfte Jugendliche berichtete außerdem von einem Angebot auf einen Ausbildungsplatz. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen der Grund für den Leistungsbezug bei Jugendlichen in der Hilfebedürftigkeit des elterlichen Haushaltes besteht und nicht in der Arbeitslosigkeit der Jugendlichen selbst (vgl. zu dieser Problematik ausführlicher 3.1.3).

Eingliederungsvereinbarungen schaffen eine Grundlage, um die individuellen Bemühungen um einen Arbeitsplatz verbindlich zu überprüfen. Sie sollen zwar auch die individuelle Förderung durch die Jobcenter gewissermaßen vertraglich regeln, doch die Verpflichtungen der Jobcenter gegenüber den Leistungsberechtigten sind in den Eingliederungsvereinbarungen in der Regel pauschal und stehen unter Vorbehalten. Nur die Hälfte der Leistungsbeziehenden und Leistungsbezieher berichtete Anfang 2007 von dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung. Entsprechend der politischen Schwerpunktsetzung ist der Anteil unter Jugendlichen relativ hoch.¹⁴ Erneut erweisen sich Ältere und Eltern kleiner Kinder, aber auch Personen mit schlechter Gesundheit als Gruppen, die nur in geringerem Umfang aktiviert werden. Die geringste Quote an Eingliederungsvereinbarungen ist aber bei Personen mit Migrationshintergrund zu verzeichnen: nur jede/r Dritte berichtete davon, und das, obwohl Migranten weder bei den Arbeitsangeboten,

Tabelle 7:

Aktivierung

	alle	Männer	Frauen	Jugendliche (u. 25 J.)	Ältere (ab 50 J.)
Jobangebot	22,6	25,9	19,4	18,9	19,3
Angebot einer Ausbildung	6,4	6,8	5,9	20,6	1,2
Eingliederungsvereinbarung	48,1	50,9	45,4	53,2	40,4
Sanktion	11,4	13,2	9,6	19,7	5,7

	Eltern m. Kindern u. 3 J.	allein- erziehend	Migrations- hintergrund	schlechte Gesund- heit	behindert
Jobangebot	15,8	22,7	21,9	20,6	23,7
Angebot einer Ausbildung	5,5	5,1	9,2	3,3	3,0
Eingliederungsvereinbarung	35,7	43,9	36,4	41,7	45,2
Sanktion	14,1	10,6	11,3	9,9	7,9

Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

14 Zu berücksichtigen ist, dass bei Jugendlichen, die noch bei ihren Eltern wohnen und die Schule besuchen, eine Eingliederungsvereinbarung oft unterlassen wird. Bezogen auf arbeitslose Jugendliche dürfte der Anteil mit einer Eingliederungsvereinbarung deutlich über 53,2 Prozent liegen.

noch bei den Ausbildungsangeboten (und auch nicht bei den Beschäftigungsaufnahmen) deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Eher scheint es, dass mitunter aus sprachlichen Gründen auf den bürokratischen Akt der Eingliederungsvereinbarung verzichtet wird.¹⁵ Außerdem werden Eingliederungsvereinbarungen anscheinend auch mit Blick auf konkrete Fördermaßnahmen abgeschlossen (vgl. ZEW et al. 2007: 195 ff.), und weil Migrantinnen und Migranten insgesamt seltener an Maßnahmen beteiligt werden (s. u. sowie ausführlich Thomsen, Walter 2010 a) entfällt bei ihnen ein Teil der „Anlässe“, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen.

Die Zusammenhänge zwischen diesen Formen der Aktivierung, die aus der direkten Interaktion zwischen Vermittlungsfachkräften und Leistungsbeziehenden resultieren, sind gegenüber den Wirkungen expliziter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, wie z.B. Qualifizierungsmaßnahmen oder geförderter Beschäftigung (dazu im folgenden Abschnitt) nur vergleichsweise schwach untersucht. Doch die ersten Untersuchungen hierzu zeigen, dass Beratungsgespräche, das Unterbreiten von Arbeitsangeboten und der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung – und erst recht die Kumulation davon – mit erhöhten Integrationsraten einhergehen. Dies gilt sogar für ausgesprochene Problemgruppen am Arbeitsmarkt, wie Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen sowie Ältere. Allerdings ist bei diesen Personen für einen ähnlichen Integrationseffekt eine komplexere Aktivierung notwendig (siehe Brussig, Knuth 2010; Brussig, Knuth 2010 a). Dass nun Ältere bzw. Personen mit schlechter Gesundheit weniger aktiviert werden, könnte Ergebnis einer Ressourcenabwägung der Vermittlungsfachkräfte, aber auch Ergebnis einer irrtümlichen Annahme der Vermittlungsfachkräfte über die Aussichtslosigkeit der Aktivierung in diesen Problemgruppen sein.

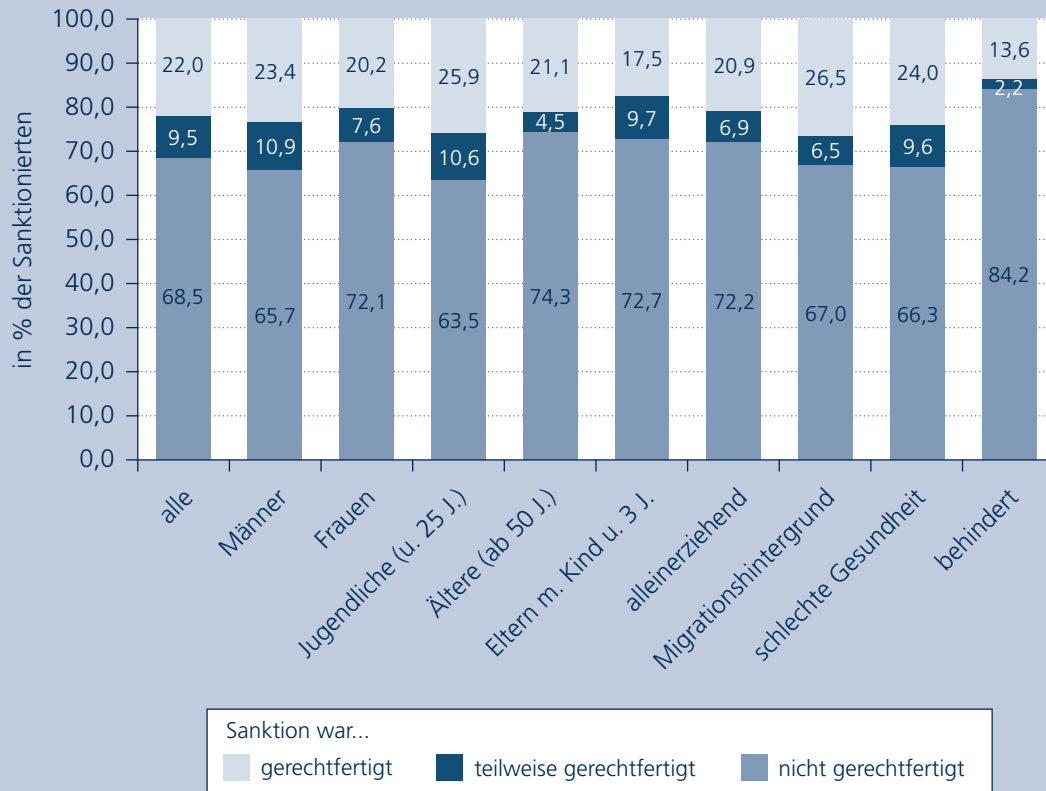
Zu den besonders umstrittenen Instrumenten der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zählen die Sanktionen. In der Kundenbefragung berichtete jede/r Neunte, bereits mit einer Sanktion belegt worden zu sein, wobei es unter Jugendlichen beinahe jede/r Fünfte und unter Älteren nur jede/r Zwanzigste war (vgl. Tabelle 7). Der Durchschnittswert bei Migranten, der beinahe exakt dem Durchschnitt aller Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher entspricht, weist eine sehr breite Streuung nach Herkunftsregion und Geschlecht auf (vgl. Brussig et al. 2010 a). Die erfahrenen Sanktionen werden von zwei Dritteln der davon Betroffenen als nicht gerechtfertigt angesehen. Besonders hoch ist dieser Wert bei Behinderten, aber auch bei Älteren und Alleinerziehenden – alles Gruppen mit einer niedrigen Sanktionshäufigkeit. Vergleichsweise niedrig ist die Einschätzung der ungerechtfertigten Sanktion bei Jugendlichen, Männern allgemein sowie gesundheitlich beeinträchtigten Personen. Aber auch in diesen Gruppen gaben ca. zwei Drittel an, dass die Sanktion nicht gerechtfertigt gewesen sei. Die breite Ablehnung der Sanktion durch die Sanktionierten weckt Zweifel an der Angemessenheit der Sanktion im Einzelfall. Andererseits wurde gezeigt, dass in Jobcentern mit einer hohen Bereitschaft zu sanktionieren auch bislang nicht sanktionierte Leistungsbezieher sich regelkonformer an das SGB II und den Vorgaben der Vermittlungsfachkräfte halten als in Regionen, in denen nur sehr zurückhaltend sanktioniert wird (vgl. Boockmann et al. 2009).

Die Botschaft ist zweiseitig, spricht sie doch einerseits dafür, Sanktionen als integralen Bestandteil aktivierender Arbeitsmarktpolitik zu nutzen, während zugleich eine Anwendung, die häufig als nicht gerechtfertigt angesehen wird, die Legitimität von Sanktionen untergräbt. In Fallstudien-Interviews in Jobcentern war zu erfahren, dass durch ein konsequentes Sanktionie-

15 Sprachliche Gründe können aber auch dafür verantwortlich sein, dass Migranten im Telefoninterview den Begriff der Eingliederungsvereinbarung nicht zuordnen konnten. Die eingeräumte Möglichkeit, das Interview in den in der Zielgruppe am weitesten verbreiteten Fremdsprachen zu führen, schafft nicht unbedingt Verständigungssicherheit bei rechtlich-administrativen Fachbegriffen, für die es in der Zielsprache kein Äquivalent gibt.

Abbildung 6:

Bewertung der Sanktion durch sanktionierte Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher



Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

rungsregime die Regelverstöße (vor allem Terminversäumnisse, denn diese bilden den häufigsten Anlass für Sanktionen) reduziert werden konnten, dass in der Folge dann aber auch die Sanktionen seltener wurden, da es weniger Anlässe dafür gab. Welcher Zusammenhang zwischen der Erziehung zur Termintreue und der Arbeitsaufnahme besteht, darüber könnte derzeit nur spekuliert werden, da einschlägige ökonomische Modellierungen nicht nach dem Anlass der Sanktion unterscheiden.

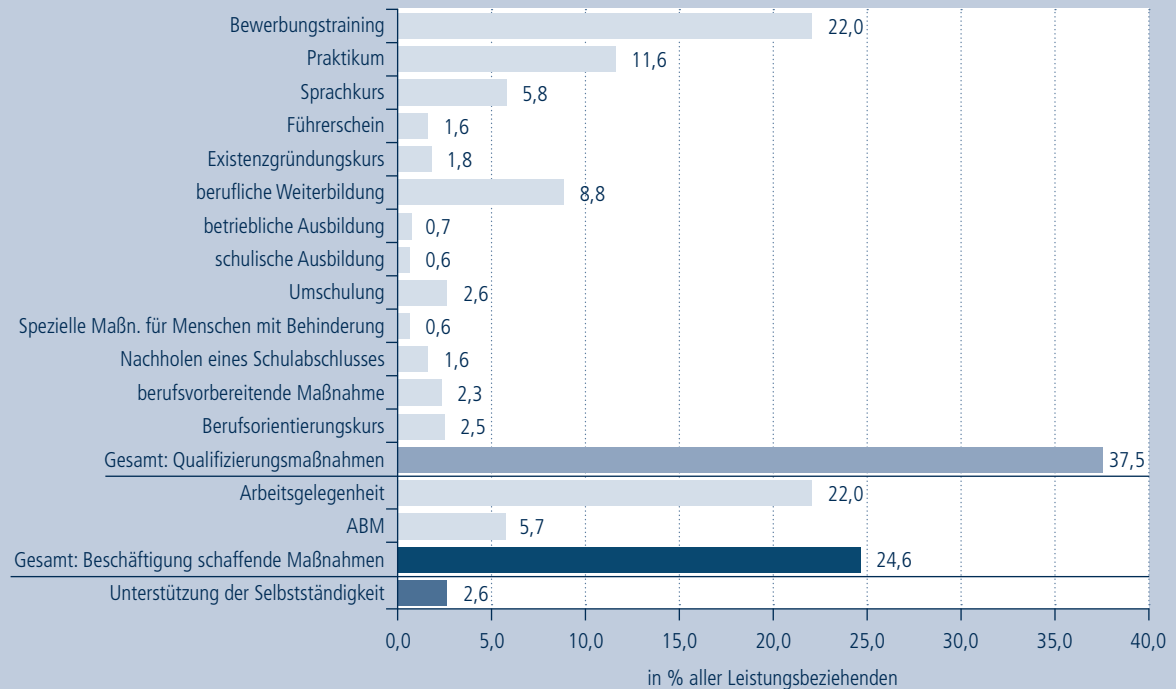
2.5 Fördern

Es gibt eine umfangreiche und beständig aktualisierte Literatur über die Teilnahme an und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (siehe für eine aktuelle Zusammenfassung

Koch et al. 2009). Es mag daher an dieser Stelle genügen, nur kurz auf die Teilnahme an ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einzugehen, wie sie sich in der Kundenbefragung darstellt. In der Telefonbefragung konnte nicht davon ausgegangen werden, dass den Teilnehmenden die Maßnahmen in der Form bekannt sind, wie sie in den Geschäftsdaten der BA abgespeichert werden. Erfragt wurden deshalb Inhalte von Maßnahmen (z.B. Bewerbungstrainings, 1-Euro-Jobs), die dann zu Typen zusammengefasst wurden (Qualifizierungsmaßnahme, Beschäftigung schaffende Maßnahme, Maßnahme zur Unterstützung der Selbstständigkeit; siehe Abbildung 7).

Die beiden dominanten Maßnahmenteilen im SGB II waren 2006/2007 Bewerbungstrainings einerseits und Arbeitsgelegenheiten andererseits. An beiden Maßnahmen hatte mehr als ein Fünf-

Abbildung 7:

Maßnahmeteilnahme, nach Einzelmaßnahmen

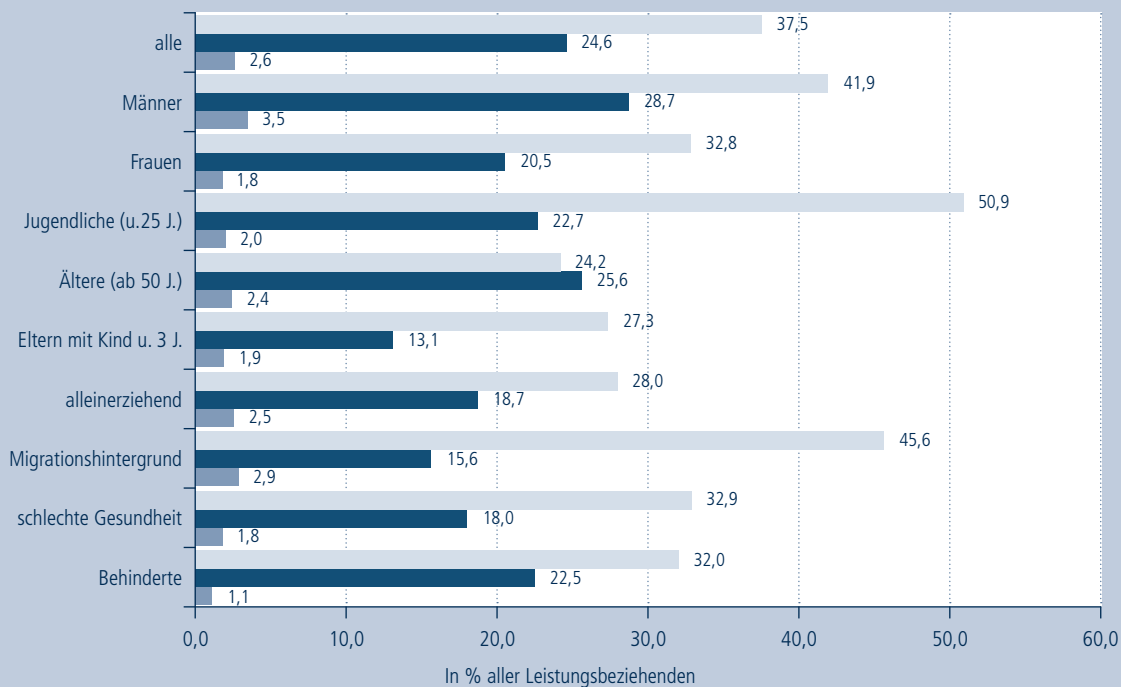
Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

tel der Leistungsbeziehenden teilgenommen. Bei den Bewerbungstrainings handelt es sich um sehr kurze Trainings, die das Verhalten bei Bewerbungen verbessern sollen, aber darüber hinaus nicht fachlich qualifizieren. Berufliche Weiterbildungen – als ein Beispiel für eine typische Maßnahme mit fachlicher Qualifizierung – berichteten weniger als zehn Prozent. Insgesamt hat jeder dritte Leistungsbezieher und jede dritte Leistungsbezieherin (37,5 Prozent) an einer irgendwie gearbeteten Bildungsmaßnahme teilgenommen, und jede/r vierte an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme. Die Unterstützung in die Selbstständigkeit spielt nur am Rande eine Rolle. Die Jobcenter waren zumindest zum Erhebungszeitpunkt (2007) überwiegend auf einfach strukturierte und wenig individualisierte Maßnahmen ausgerichtet.

Arbeitsmarktpolitische Zielgruppen werden in unterschiedlichem Umfang in Maßnahmen einbezogen (vgl. Abbildung 8). Jugendliche, aber auch Hilfebedürftige mit Migrationshintergrund (unter denen Jugendliche überrepräsentiert sind),

haben besonders oft an Bildungsmaßnahmen teilgenommen. Einige der hier aufgeführten Maßnahmen (Nachholen eines Berufsabschlusses, berufsvorbereitende Maßnahme, Berufsorientierungskurs) sind auf Jugendliche beschränkt, doch diese Maßnahmen erklären den Vorsprung der Jugendlichen bei den Bildungsmaßnahmen nicht allein. Hinzu kommt, dass bei Jugendlichen die Bewerbungstrainings und Praktika, also die ohnehin verbreiteten Maßnahmearten, besonders häufig eingesetzt wurden. Die Älteren sind die einzige Gruppe, die häufiger von der Teilnahme an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (ganz überwiegend 1-Euro-Jobs) berichten als von Qualifizierungsmaßnahmen. Sie sind zumal für Ältere eher als Ersatzbeschäftigung konzipiert und weniger als Vorstufe zu einer späteren Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt. Damit – und durch die geringere Beteiligung an Qualifizierungsmaßnahmen – wird das Beschäftigungspotenzial der Älteren durch die Jobcenter sicherlich unterschätzt. Nur in geringem Umfang an Maßnahmen partizipieren Gruppen, in denen

Abbildung 8:

Maßnahmeteilnahme, nach Maßnahmetypen und Zielgruppen

Gesamt: Qualifizierungsmaßnahmen
 Gesamt: Beschäftigung schaffende Maßnahmen
 Unterstützung der Selbstständigkeit

Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

viele Personen der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen müssen (Eltern mit Kindern unter 3 Jahren, Alleinerziehende).

Die Arbeitsmarktintegration kann nicht nur an fehlender Kenntnis von Beschäftigungsmöglichkeiten, unzureichenden Ressourcen bei der Arbeitssuche und fehlenden Qualifikationen – den Ansatzpunkten der „klassischen“ Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik – scheitern, sondern auch an individuellen Lebensumständen, die unmittelbar wenig mit Kompetenzen oder

Beschäftigungsmöglichkeiten zu tun haben. Die Einbeziehung von „kommunalen Eingliederungsleistungen“ in den Förderkatalog der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu einem „ganzheitlichen“ Angebot (siehe Kasten) bildete eine wesentliche Rechtfertigung für die Notwendigkeit, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzuführen. Insofern ist es eine für die Beurteilung der Zielerreichung der Reform relevante Frage, ob die angestrebte Ganzheitlichkeit der Förderung verwirklicht werden konnte.

Zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit können die folgenden Leistungen, die für die Eingliederung der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in das Erwerbsleben erforderlich sind, erbracht werden:

1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
2. die Schuldnerberatung, 3. die psychosoziale Betreuung, 4. die Suchtberatung. (§ 16a SGB II)

In der Kundenbefragung wurde der potenzielle Bedarf an psychosozialen Leistungen erhoben, indem erstens gefragt wurde, ob bei den Befragten eines von sieben einschlägigen Problemen besteht (vgl. Abbildung 9), ob dies in Beratungsgesprächen thematisiert wurde und – falls dies der Fall war – ob anschließend geeignete Maßnahmen ergriffen wurden. Auf Grundlage der Kundenbefragung ist zu erkennen, dass bei der Hälfte der Leistungsbeziehenden mindestens eines der aufgeführten Probleme vorliegt (Betreuung minderjähriger Kinder, Betreuung behinderter Kinder, häusliche Pflege von Angehörigen, psychische Probleme oder Suchtprobleme, Schulden, familiäre Konflikte sowie Erziehungsprobleme). Am weitesten verbreitet waren Schulden (ca. 30 Prozent aller Leistungsbezieher) sowie familiäre Konflikte, die Betreuung minderjähriger Kinder sowie psychische Probleme bzw. Suchtprobleme (jeweils zwischen ca. 17 und 14 Prozent). Derartige Dinge im Beratungsgespräch zu thematisieren setzt einen gewissen Problemdruck und wohl auch eine gute Vertrauensbasis zum persönlichen Ansprechpartner voraus.¹⁶ Dass folglich nur ein Teil der Betroffenen angab, ihre individuellen Probleme in der Beratung zu besprechen, kann daher nicht verwundern. Dass es allerdings nur etwa 20 Prozent derjenigen taten, die ihrer Auskunft im Telefoninterview zufolge eines dieser Probleme hatten (9,1 Prozent bezogen auf alle Leistungsbeziehenden, vgl. Abbildung 9), erscheint wenig. Die Quote ist bei jenen mit Kinderbetreuungsproblemen, Schulden sowie psychischen Problemen bzw. Suchtproblemen noch am höchsten (zwischen 15 und 20 Prozent von denen mit diesen Problemen), scheint dort aber erst recht gering, wenn man daran denkt, dass explizit für diese Situationen Leistungen im SGB II vorgesehen sind. Es gehört zu den Aufgaben der persönlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, auch initiativ mögliche Barrieren der Erwerbsintegration abzuklären. Möglicherweise verhalten sie sich aber auch deshalb zögerlich, weil sie praktisch keine Leistungen an-

bieten können, da Betreuungsplätze, Therapie-möglichkeiten oder Schuldnerberatungen fehlen.

Der Anteil jener, die davon berichten, dass ihr individuelles Problem nach erfolgter Ansprache dann auch tatsächlich bearbeitet wurde – die „Interventionsquote“ –, ist dann nochmals erheblich geringer. Das Versprechen des SGB II auf „ganzheitliche Betreuung“ erscheint kaum eingelöst.

In der starken Diskrepanz zwischen dem Vorliegen bestimmter Problemlagen und ihrer Thematisierung im Beratungsgespräch und dann wiederum zur tatsächlichen Bearbeitung sind sich alle Zielgruppen ähnlich (siehe Abbildung 10). Allerdings unterscheiden sich die dominanten Probleme zwischen den Zielgruppen (ohne Abbildung): Etwa die Hälfte der Alleinerziehenden gab Betreuungsprobleme an, die in jedem fünften Fall (und damit sehr häufig) auch im Beratungsgespräch thematisiert wurden, und immerhin gab jede dritte Alleinerziehende an, dass anschließend tatsächlich Maßnahmen ergriffen wurden. Ein Viertel der Personen mit schlechter Gesundheit hat (auch) psychische Probleme bzw. Suchtprobleme; ein Viertel der Betroffenen hat dies im Beratungsgespräch thematisiert, und über die Hälfte von ihnen berichtete davon, dass tatsächlich Maßnahmen eingeleitet wurden. Ebenfalls relativ virulent sind bei Personen mit schlechter Gesundheit familiäre Konflikte (etwa ein Viertel), die aber nur sehr selten angesprochen wurden (etwa jede/r achte Betroffene).

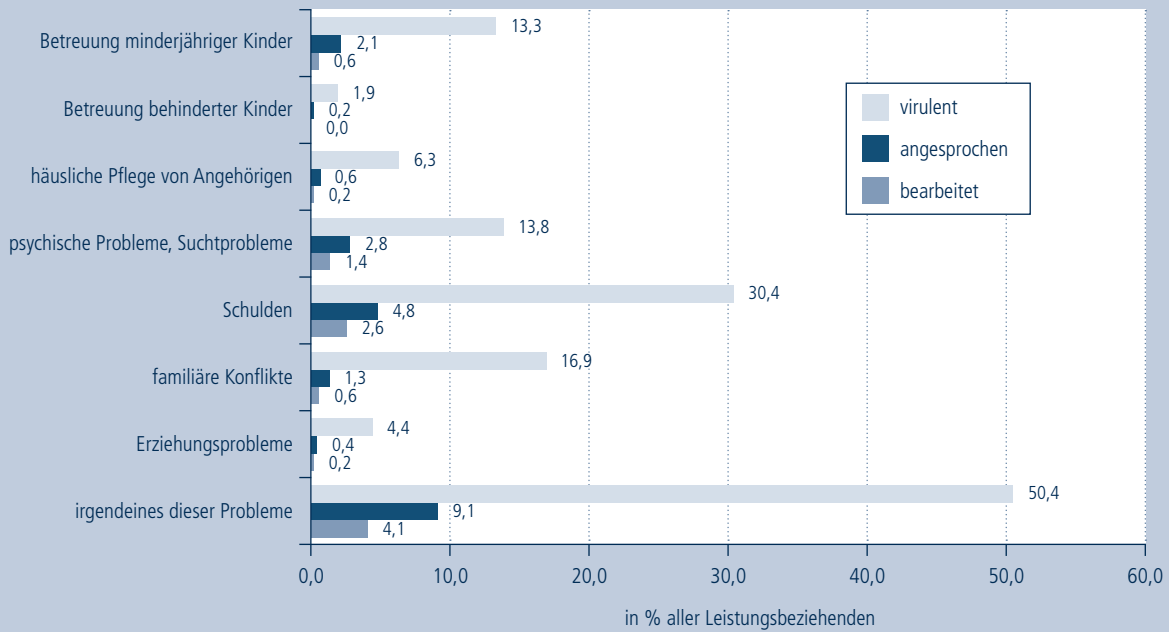
2.6 Arbeitsaufnahme und Abgang aus dem ALG II-Leistungsbezug

Die umgangssprachliche Bezeichnung von ALG II-Beziehenden als „Langzeitarbeitslose“ ist nicht nur falsch aufgrund der Tatsache, dass nach der amtlichen Definition von Arbeitslosigkeit nicht einmal die Hälfte der Leistungsbezieher arbeitslos und damit schon gar nicht langzeitarbeitslos ist. Sie ist auch irreführend, weil sie eine

¹⁶ Die Frageformulierung in der Telefonbefragung („Welches der folgenden Probleme hat Sie stark in Anspruch genommen?“) zielte darauf, nur tatsächlich virulente Probleme zu erheben.

Abbildung 9:

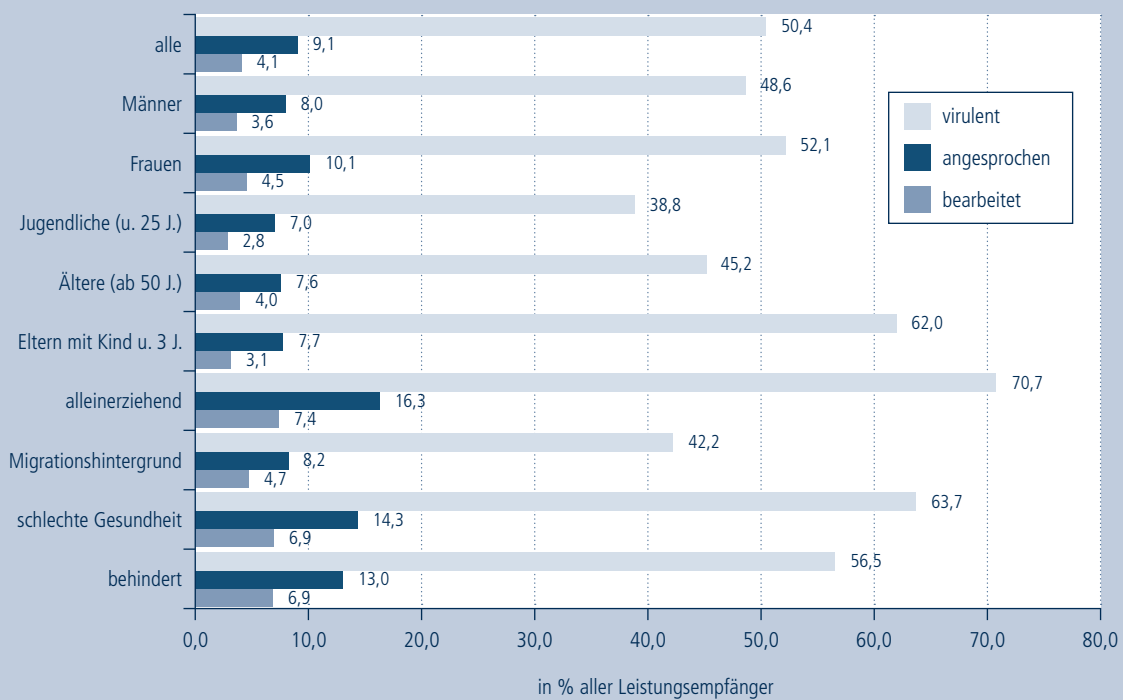
Problemlagen und Bedarf an flankierenden Leistungen



Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Abbildung 10:

Problemlagen und Bedarf an flankierenden Leistungen (insgesamt), nach Zielgruppen



Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Stabilität im Leistungsbezug suggeriert, die nicht besteht (s. o, S. 15). Den Daten der Kundenbefragung zufolge hat etwa jede/r Fünfte innerhalb des Beobachtungszeitraums den Leistungsbezug verlassen (19,0 Prozent).¹⁷ Die Überwindung des Leistungsbezuges gelingt Jugendlichen besonders häufig (24,5 Prozent) und Älteren, Alleinerziehenden und Personen mit schlechter Gesundheit relativ selten; mit jeweils ca. zwölf Prozent erreicht die Abgangsrate nur etwa zwei Drittel des Durchschnittswertes. Allerdings kehren viele nach kurzer Zeit wieder in den Leistungsbezug zurück: Innerhalb von 18 Monaten erhalten rund die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften, die aus dem Leistungsbezug ausgeschieden sind, erneut SGB II-Leistungen (Koch et al. 2009: 59).

Die meisten (etwa drei Viertel) verlassen den Leistungsbezug, weil sie eine Arbeit (oder Ausbildung) aufgenommen haben. Die Überwindung des Leistungsbezuges durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (oder Ausbildung) unterscheidet sich aber deutlich zwischen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen. Für Männer, Jugendliche, aber auch Alleinerziehende ist der Weg aus dem Leistungsbezug durch Erwerbstätigkeit besonders häufig zu verzeichnen. Dies ist insbesondere bei Alleinerziehenden – zu über 90 Prozent handelt es sich um Frauen – bemerkenswert, die vergleichsweise selten den Leistungsbezug verlassen, deutet es doch darauf hin, dass vor allem zeitliche Restriktionen, die aus fehlender Kinderbetreuung resultieren, das zentrale Hindernis für

Tabelle 8:

Abgang aus dem Leistungsbezug und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, nach ausgewählten Zielgruppen, in %

	alle	Männer	Frauen	Jugendliche (u. 25 J.)	Ältere (ab 50 J.)
Überwindung des Leistungsbezuges	19,0	19,9	18,2	24,5	12,5
Überw. LBZ wg. Aufn. Erwerb. / Ausb.	13,8	16,0	11,6	19,6	5,3
<i>Zeile 2 in % von Zeile 1</i>	72,6	80,4	63,7	80,0	42,2
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	16,0	18,7	13,5	12,7	8,9
„Bedarfsdeckungslücke“*	13,8	14,4	14,1	–	40,4

	allein- erziehend	Migrations- hintergrund	schlechte Gesundheit	Eltern m. Kindern u. 3 J.	behindert
Überwindung des Leistungsbezuges	12,3	19,4	12,9	18,1	18,5
Überw. LBZ wg. Aufn. Erwerb. / Ausb.	9,4	13,7	5,9	12,0	7,5
<i>Zeile 2 in % von Zeile 1</i>	76,4	70,6	46,8	66,3	40,5
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	19,3	15,9	10,6	15,0	10,3
„Bedarfsdeckungslücke“*	51,3	13,8	45,3	20,0	27,2

* Bedarfsdeckungslücke: Anteil der Personen mit Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne Verlassen des Leistungsbezuges

Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

17 Dieser Wert stellt keine jährliche Abgangsrate dar, weil der Zeitraum von mindestens drei Monaten zwischen Stichprobenziehung (Oktober 2006) und Befragung (Januar bis März 2007) nicht beobachtet wurde. Eine Analyse des IAB mit Geschäftsdaten ermittelt einen Anteil von ca. 45 Prozent, die nach Zugang in das SGB II innerhalb von 12 Monaten mindestens einmal den Leistungsbezug überwunden haben. Die Dynamik ist besonders hoch in den ersten Monaten nach Zugang in das SGB II, sodass eine Abgangsrate von ca. 20 Prozent zwischen dem dritten und 15. Monat nach der Stichprobenziehung ungefähr den administrativ ermittelten Daten entspricht, vgl. Koch et al. 2009: 57.

ihre Erwerbsintegration ist, und nicht etwa unzureichende Qualifikationen (s.o., Abschnitt 2.2). In einigen Gruppen (Eltern kleiner Kinder, Personen mit Migrationshintergrund) sind die Unterschiede zwischen Männern und Frauen hoch.

Besonders niedrig ist der Abgang aus dem Leistungsbezug durch Erwerbsintegration bei Behinderten, Personen mit schlechter Gesundheit und Älteren. Dass bei Älteren (und Behinderten) das Verlassen des Leistungsbezuges vergleichsweise selten durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (oder Ausbildung) gelingt, ist auch darauf zurückzuführen, dass jeweils alternative Sozialleistungen zur Verfügung stehen (Alters- bzw. Erwerbsminderungsrente), die, sofern die individuellen Voraussetzungen erfüllt sind, vorrangig in Anspruch zu nehmen sind. Angesichts der schlechten Wiederbeschäftigungschancen älterer Arbeitsloser erstaunt also weniger, wie schmal für Ältere der Pfad aus dem Leistungsbezug durch die Aufnahme einer Beschäftigung ist, als vielmehr, wie selten Ältere den Leistungsbezug verlassen. Zu vermuten ist aber, dass Arbeitslosigkeit vor allem dann zur Frühverrentung führt, wenn mangels Bedürftigkeit SGB II-Leistungen nicht zu erwarten sind.¹⁸

Bei den Behinderten stellt sich die Situation etwas anders dar. Zum einen beruht die Berechnung der Erwerbsminderungsrente auf hypothetischen Einkommen, die zu erwarten gewesen wären, wenn die Erwerbsminderung nicht eingetreten wäre. Der individuelle Zahlbetrag dürfte häufig deutlich über dem SGB II-Regelsatz liegen. Zum Zweiten kann der Verweis in die Erwerbsminderungsrente bei Feststellung der Erwerbsminderung durch die Jobcenter effektiver gehandhabt werden als der Verweis in die Altersrente („Zwangsverrentung“) von Älteren, da letztere im Grundsatz durch die Möglichkeit zum „Leistungsbezug unter erleichterten Bedingungen“ vor

einer „Zwangsverrentung“ geschützt waren,¹⁹ solange diese Regelung bestand (31.12.2007; vgl. Brussig, Wübbecke 2009).

Zusammenfassend zeigen die gruppenspezifischen Unterschiede in den Abgangsraten aus dem Leistungsbezug und der Erwerbsintegration, dass die Probleme, die in den Leistungsbezug hineinführen, und die Wege, daraus wieder herauszukommen, sehr verschieden sind und nicht nur an ungünstigen individuellen Voraussetzungen, aber auch nicht pauschal an einer generell schlechten Arbeitsmarktlage festgemacht werden dürfen. Spezifische Lebenslagen und alternative Sozialleistungen spielen ebenfalls eine Rolle. Entsprechend differenziert sollten Aktivierungskonzepte gefasst sein. Für die meisten ist aber die Integration in Beschäftigung der Hauptweg aus dem Leistungsbezug.

Das gilt allerdings nicht in allen Fällen, denn im Durchschnitt führt etwa jede sechste Erwerbsaufnahme eines Leistungsbeziehers nicht aus dem Hartz IV-Bezug heraus, sondern erfordert weiterhin den Bezug aufstockender Leistungen. Der entsprechende Indikator aus der Kundenbefragung ist aber dadurch verzerrt, dass im Zähler dieses Quotienten nicht unterschieden werden kann, ob der Leistungsbezug wegen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder der Aufnahme einer Ausbildung verlassen wurde. Die „Bedarfsdeckungslücke“, also die relative Differenz zwischen der Häufigkeit einer Erwerbsaufnahme und des Verlassens des Leistungsbezuges ist deshalb größer in den Gruppen, bei denen der Übergang in Ausbildung selten ist.²⁰ Dazu gehören in erster Linie die Älteren; bei ihnen führt nur etwa jede zweite Erwerbsaufnahme direkt aus dem Leistungsbezug. Personen mit schlechter Gesundheit weisen einen ähnlich schlechten Wert auf; auch unter ihnen sind viele Ältere. Bruckmeier et al. (2007) weisen darauf hin, dass „Bedürftigkeit

18 Zumindest ein Teil der älteren Arbeitslosen im Leistungsbezug „wartet“ bis zum Erreichen einer abschlagsfreien Altersgrenze, wie anhand steigender Arbeitslosenquoten gerade unter den über 60-Jährigen zu erkennen ist, siehe Brussig, Wojtkowski 2007 sowie Mümken et al. 2011.

19 Die Möglichkeit zum Leistungsbezug unter erleichterten Bedingungen besagte, dass Leistungsbezieher ab 58 Arbeitslosengeld auch dann beziehen konnten, wenn sie nicht aktiv nach Arbeit suchten und der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung standen, sofern sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine abschlagsfreie Altersrente beantragten. Diese im § 428 SGB III geltende Regelung war auch für Bezieher von ALG II gültig. Die Nachfolgeregelung legt fest, dass im Regelfall der Grundsicherungsträger einen Antrag auf Altersrente stellen kann, wenn das 63. Lebensjahr vollendet wurde und der Betreffende es selbst nicht tut (vgl. § 12a i.V. mit § 5, Abs. 3 SGB II).

20 Für Jugendliche sind Übergänge in Ausbildung typisch; die rechnerische Bedarfsdeckungslücke wird deshalb für sie nicht ausgewiesen.

trotz Erwerbstätigkeit (...) häufig ein vorübergehendes Phänomen“ ist (ebda., S. 1). Etwas mehr als 300.000 Erwerbstätige waren 2005 ganzjährig hilfebedürftig, aber etwa 2,1 Millionen Erwerbstätige bezogen im gleichen Zeitraum zumindest vorübergehend Arbeitslosengeld II. Bruckmeier und Rudolph zufolge sind die meisten erwerbstätigen Aufstocker geringfügig beschäftigt. Gleichzeitig ist bekannt, dass „etwa jede zweite Beschäftigung, die von Frauen aus dem Hilfebezug aufgenommen wird, ein Minijob ist“, während Männer ganz überwiegend Vollzeitstätigkeiten aufnehmen (Institut Arbeit und Qualifikation et al. 2009: XXII sowie 181ff.). Dennoch ist die „Bedarfsdeckungslücke“ bei Männern und Frauen gleich groß (vgl. Tabelle 8), was bedeutet, dass in vielen Haushalten das Zusatzeinkommen aus geringfügiger Beschäftigung ausreicht, um den Hilfebezug zu verlassen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass für eine umfassende Einschätzung zur Überwindung des Leistungsbezuges durch Erwerbstätigkeit erstens unterschiedliche Lebenslagen – die hier näherungsweise durch die unterschiedlichen Zielgruppen repräsentiert werden – und die damit verbundenen Arbeitsmarktrisiken zu betrachten sind, zweitens Momentaufnahmen häufig nicht genügen, sondern nach Möglichkeit die Nachhaltigkeit einer Beschäftigung bzw. der Überwindung des Leistungsbezuges zu betrachten ist, und drittens die Zielvorgabe des SGB II – die Überwindung des Leistungsbezuges durch Integration in Beschäftigung – durch den Haushaltskontext, aber auch den Zugang zu alternativen Sozialleistungen erheblich moderiert wird.

Diese Befunde entstammen der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation der „Experimentierklausel“ nach § 6c SGB II alter Fassung, also des Wettbewerbs zwischen den beiden gesetzlich vorgesehenen Formen der Aufgabenwahrnehmung „Arbeitsgemeinschaft“ und „zugelassener kommunaler Träger“ sowie dem faktisch entstandenen dritten Typus, der „getrennten Aufgabenwahrnehmung“. Die Frage, ob durch die Reform die Übergangswahrscheinlichkeiten in Arbeit gegenüber den Vorläufer-Systemen der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe verbessert worden seien, war nicht Gegenstand dieser Evaluation. Zu die-

ser Frage liegt inzwischen eine Analyse auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels vor, die zu dem Ergebnis kommt, dass keine Verbesserung festzustellen sei: Die Verbleibsdaten in Arbeitslosigkeit für Bezieherinnen und Bezieher von ALG II 2005-2007 waren nicht geringer als für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 2002-2004 (Fehr, Vobruba 2011).

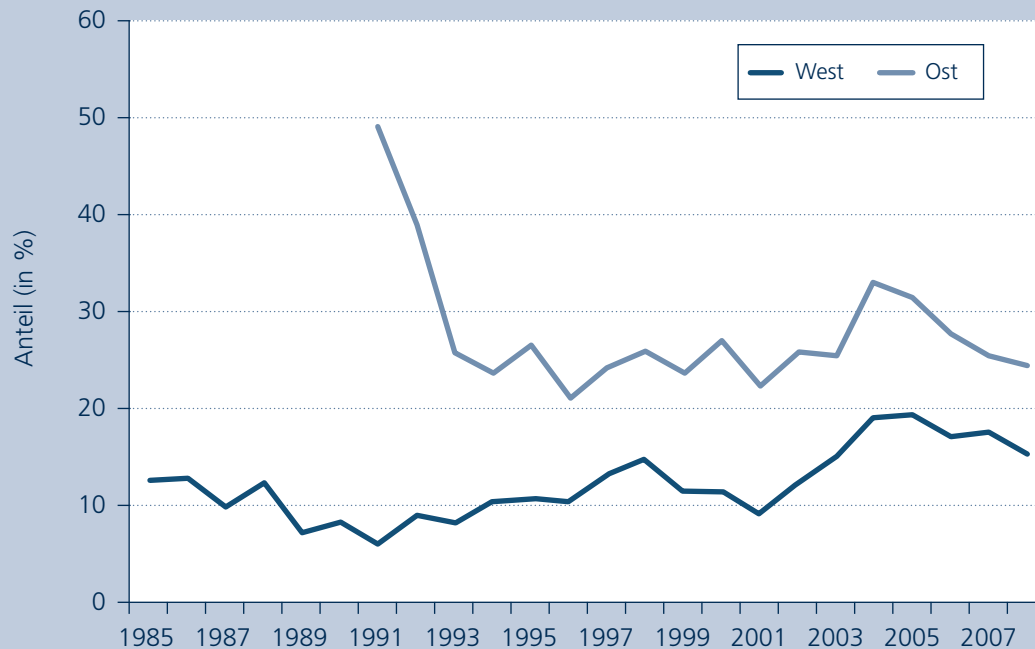
2.7 Zunahme der Angst vor Arbeitsplatzverlust bei den Beschäftigten

Die Wirkungen von „Hartz IV“ reichen weit über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus. In diesem und dem folgenden Abschnitt wird nach diesen indirekten Wirkungen der Reform gefragt.

Kurz nach Inkrafttreten der Reform wurde ermittelt, dass Betriebe ein verändertes Bewerberverhalten beobachten (Kettner, Rebien 2007). Gut ein Fünftel der Betriebe berichteten in einer repräsentativen Betriebsbefragung im Vergleich zwischen Herbst 2005 und Herbst 2004 von zunehmenden Initiativbewerbungen (22 Prozent); der Anteil jener, die einen Rückgang vermerkten, war nur etwa halb so hoch (elf Prozent, ebenda S. 2). In etwa dem gleichen Ausmaß war zu beobachten, dass die Konzessionsbereitschaft der arbeitslosen Bewerber – im Urteil der Betriebe – gegenüber dem Vorjahr gestiegen war. Entsprechend konnte etwa jeder fünfte Betrieb mit Neueinstellungen im Jahr 2005 Arbeitsplätze für niedrig entlohnte Tätigkeiten leichter als im Vorjahr besetzen. Diese Einschätzung hielt auch noch im Folgejahr (2006) an.

Genau dieses – den Abstieg auf niedrig entlohnte Tätigkeiten infolge einer erzwungenen höheren Konzessionsbereitschaft – befürchtet offenbar ein zunehmender Teil der Erwerbspersonen in Deutschland. Im langfristigen Vergleich (seit 1985) ist in Westdeutschland eine nahezu stetig zunehmende Sorge um den Arbeitsplatz zu beobachten; in Ostdeutschland befand sich die Sorge um den Arbeitsplatz zu Beginn der Wirtschaftstransformation auf einem historischen Hoch und ist seitdem beständig auf einem höheren Niveau als in Westdeutschland geblieben (vgl. Abbildung 11). Im Abschwung der Jahre nach

Abbildung 11:

Anteil der Beschäftigten, die sich „große Sorgen“ um den Fortbestand ihres Jobs machen, 1985 - 2005

Quelle: Erlinghagen 2010: 3.

2001 hat die Sorge um den Arbeitsplatz deutlich zugenommen, ohne – insbesondere in Westdeutschland – während des dann folgenden Aufschwungs (nach 2005) nachhaltig zurückzugehen.

Geradezu erstaunlich an diesen Schwankungen zur *subjektiven Arbeitsplatzunsicherheit* ist, dass sich die *objektive Beschäftigungsstabilität* – sowohl hinsichtlich der abgeschlossenen Beschäftigungsdauern derjenigen, die einen Arbeitsplatz verlassen haben, als auch hinsichtlich eines Querschnitts aller Beschäftigten²¹ – kaum verändert hat und jedenfalls nicht systematisch zurückgegangen ist (vgl. Erlinghagen 2010: 5f.). Veränderungen in der subjektiven Arbeitsplatzunsicherheit widerspiegeln nicht nur die realen Unsicherheiten, sofern sie sich in der Beschäf-

tigungsdauer ausdrücken. Die subjektive Arbeitsplatzunsicherheit reagiert auch auf Verschiebungen im Einkommensgefüge, auf zunehmende Niedriglohnbeschäftigung, und auf die abnehmende Durchsetzungskraft kollektiver Interessenvertretungen, die sich in einer rückläufigen Tarifbindung ausdrückt. Die zunehmende Arbeitsplatzunsicherheit ist vermutlich auch ein Reflex auf einen als bedrohlich empfundenen gesellschaftlichen Reformdiskurs. In diesem Reformdiskurs wurde nicht einfach nur die Notwendigkeit von Veränderungen beschworen, sondern der Abbau sozialstaatlicher Sicherheiten als die Überwindung überlebter Privilegien einer schrumpfenden Schicht potenzieller Nutznießer dargestellt. In das Ausmaß der subjektiven Arbeitsplatzunsicherheit gehen also nicht nur die

21 Der erste der beiden Indikatoren bildet eher Veränderungen bei neu Eingestellten ab, die oftmals kurze Beschäftigungsdauern aufweisen. Kürzere abgeschlossene Beschäftigungsdauern bei (nahezu) konstanten Beschäftigungsdauern aller aktuell Beschäftigten deuten auf einen beschleunigten Umschlag von randständig Beschäftigten und somit eine verschärfte Spaltung des Arbeitsmarktes hin. Sinkende unabgeschlossene Beschäftigungsdauern wären hingegen ein Indikator für eine generelle, auch die Kernbelegschaften erfassende, Flexibilisierung in den Beschäftigungsverhältnissen, siehe auch Erlinghagen, Mühge 2006.

realen Häufigkeiten von arbeitgeberseitigen Entlassungen ein, sondern auch die gestiegenen Verluste an sozialer Sicherheit. Versicherungstechnisch gesprochen: Selbst wenn die „Eintrittswahrscheinlichkeit“ (einer Entlassung als Voraussetzung für Langzeitarbeitslosigkeit) unverändert bleibt, steigt das Risiko – die subjektive Arbeitsplatzunsicherheit –, wenn die Schadenshöhe im Eintrittsfall gestiegen ist.

2.8 Veränderungen in den Bewegungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt

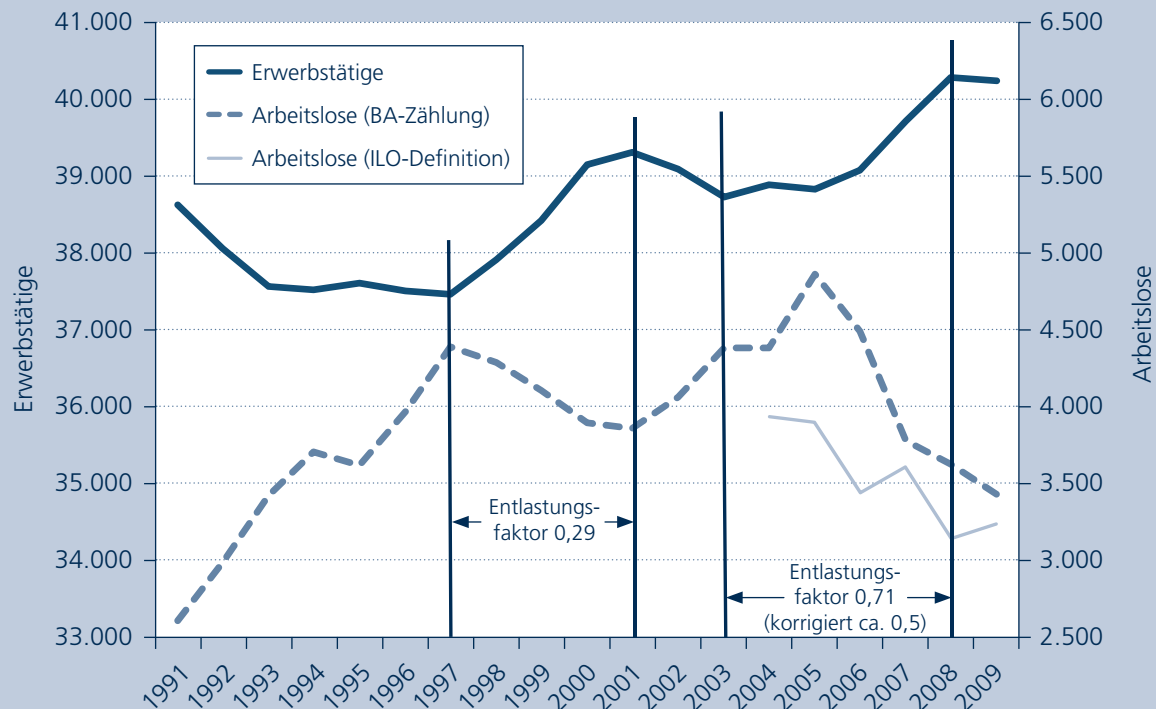
Die Gleichzeitigkeit von steigender bzw. anhaltend hoher subjektiver Sorge um den Arbeitsplatz bei nahezu konstanten objektiven Beschäftigungsdauern trägt auch dazu bei, Veränderungen in den Bewegungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt zu erklären. Zunächst sollen auch hier wieder die Betriebe betrachtet werden: Die von den Betrieben ab 2005 wahrgenommene erhöhte Konzessionsbereitschaft der Bewerberinnen und Bewerber und abnehmende Probleme bei der Besetzung von niedrig entlohnenden Arbeitsplätzen (vgl. Kettner, Rebien 2007, s. o.) ging einher mit einer Ausweitung des Angebots für un- und angelernte Arbeiter (vgl. Kettner, Spitznagel 2007: 3). Zugleich registrierten Betriebe zunehmend, dass die Qualifikationsanforderungen nicht zu den Bewerberprofilen passen würden (Kettner, Rebien 2007: 3). Dabei berichten Betriebe häufiger von Bewerbungen durch Personen, die für die ausgeschriebenen Stellen nicht ausreichend qualifiziert sind. Insgesamt zeigen diese Ergebnisse aber ein intensiveres Suchverhalten als in den Vorjahren. Die Autoren bewerten dies dahingehend, „dass die Reform mindestens einige der in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, indem sie die Arbeitskräftenachfrage unterstützt und Stellenbesetzungsprozesse erleichtert“ haben (Kettner, Rebien 2007: 7). Damit ist allerdings nicht gesagt – und lässt sich bis hier auch nicht aus den Daten ableiten – dass es ALG II-Bezieher sind, die nun häufiger in Beschäftigung kommen.

In der Gesamtbetrachtung ist die Zahl der Arbeitslosen in dem Aufschwung nach 2005 gesunken. Ende 2008 waren 3,3 Millionen Personen

arbeitslos – 1,6 Millionen weniger als zur Einführung des SGB II und damit so wenige wie seit 1993 nicht mehr (vgl. Abbildung 12). Viele Beobachter stellten fest, dass erstmals der Sockel von Arbeitslosen abgeschmolzen werden konnte, der sich über mehrere Konjunkturzyklen hinweg scheinbar unaufhaltsam aufgebaut hatte, und werten dieses als Erfolg der Arbeitsmarktreformen. Tatsächlich hat sich aber zwischen 2001 und 2003 – der Entfaltung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik durch das JobAqtiv-Gesetz – und zwischen 2003 und 2004 – den ersten drei Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I-III“) die Zahl der Arbeitslosen zunächst erhöht. Im Vergleich der beiden Wirtschaftsaufschwünge 1997-2001 und 2005-2008 ist im zweiten Aufschwung die Zunahme der Erwerbstätigkeit aber mit einem stärkeren absoluten Abbau der Arbeitslosigkeit einhergegangen als im ersten Aufschwung. Die relative Abnahme der Arbeitslosigkeit, die sich als „Entlastungsfaktor“ ausdrücken lässt (das Verhältnis zwischen Zunahme der Erwerbstätigkeit und Abnahme der Arbeitslosigkeit) ist in der späteren, durch die Hartz-Reformen geprägten Aufschwungphase mehr als doppelt so hoch wie in der ersten Aufschwungphase. Selbst wenn man den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen berücksichtigt und die 315.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die im Jahresdurchschnitt 2008 in Arbeitsgelegenheiten waren, nicht einbezieht, ist der „Entlastungsfaktor“ nach 2005 deutlich höher als zwischen 1997 und 2001 (siehe Abbildung 12).

Verändert haben sich auch die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit (und umgekehrt) zwischen beiden Aufschwungphasen: In den Jahren 1999 bis 2001, also noch während der vorletzten Aufschwung andauerte, ging bereits die Zahl derjenigen zurück, die nach Arbeitslosigkeit erwerbstätig wurden. Dennoch stieg die Zahl der Erwerbstätigen in diesen Jahren weiter an, etwa aufgrund zunehmender Frauenerwerbstätigkeit. Weitgehend stabil waren hingegen die jährlichen Zugänge in Arbeitslosigkeit. In der zweiten Aufschwungphase (2005 bis 2008) stiegen zunächst die Abgänge aus Arbeitslosigkeit an. Deutlicher noch ist aber der starke Rückgang im Zustrom an

Abbildung 12:

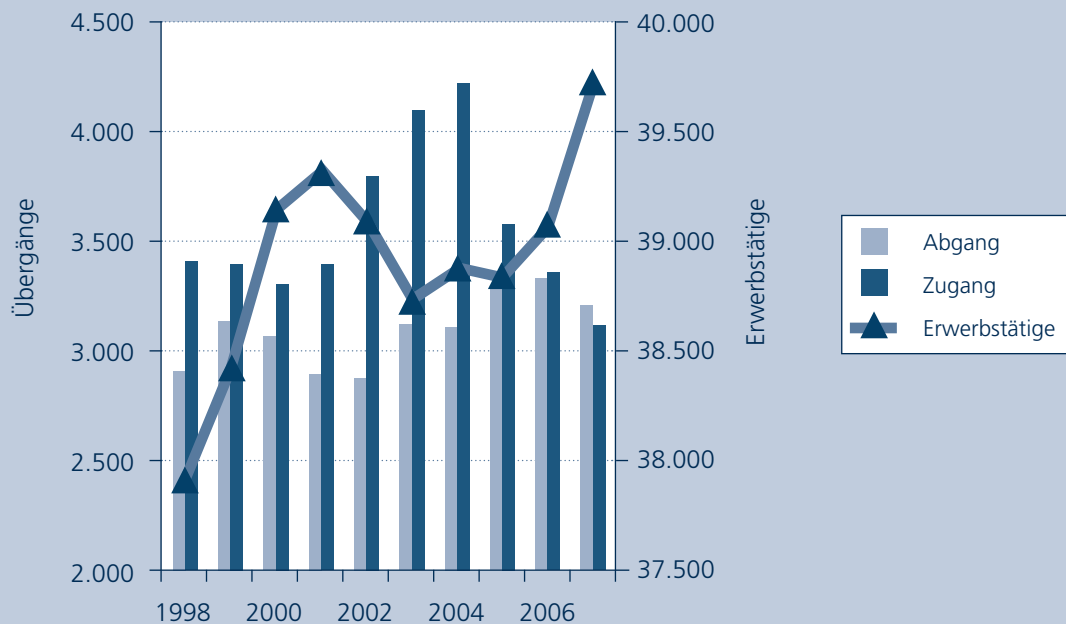
Verhältnis zwischen Zunahme der Erwerbstätigkeit und Abnahme der Arbeitslosigkeit

Quelle: Knuth 2010: 16.

neuen Arbeitslosen. Der „Nachschub für Nürnberg“ (Hartz-Kommission 2002: 139 ff.) wurde stärker gedrosselt als es in früheren Aufschwungsphasen der Fall war. Geändert hat sich also auch das Verhalten der Betriebe – was nicht auf die Arbeitsmarktreformen zurückgeführt werden kann – und nicht nur das Verhalten der Beschäftigten in Form einer höheren Konzessionsbereitschaft. Allerdings ist es möglich, dass die Beschäftigten aus zunehmender Sorge vor Entlassungen eher als früher zu Lohnkonzessionen im Tausch gegen Beschäftigungsgarantien bereit sind. Aber selbst dann müssten Betriebe zum Entlassungsverzicht bereit sein, der selbst bei Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld für sie nicht kostenlos war. Es deutet sich also an, dass Veränderungen im betrieblichen Beschäftigungsverhalten der „Erfolgsbilanz“ der Arbeitsmarktreformen entgegengearbeitet haben, ohne direkt mit diesen Reformen in Zusammenhang zu stehen.

Ergänzend zu dem gestiegenen betrieblichen Interesse an der Bindung qualifizierter Stammbesetzungen ist es wahrscheinlich, dass die Betriebe ihren Bedarf an externer Zufuhr von Arbeitskräften zu deutlich unattraktiveren arbeitnehmerseitigen Konditionen gedeckt haben als in früheren Zyklen, während gleichzeitig das Anspruchsniveau von Arbeitslosen durch Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien und durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe als „staterhaltender“ Anschlussleistung nach Erschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld gesenkt wurde. Bereits Beschäftigte wären dann weniger als früher in Konkurrenz zu arbeitslosen Bewerbern getreten, weil die angebotenen Stellen ihnen keinen Aufstieg versprachen. Wenn dann der Arbeitskräftebedarf stärker aus dem Reservoir der Arbeitslosen und weniger durch Abwerben von bereits Beschäftigten gedeckt wird, werden weniger bzw. kürzere Wiederbesetzungsketten ausge-

Abbildung 13:

Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit

Quelle: Knuth 2010: 17.

löst, die normalerweise im Aufschwung als Multiplikatoren des *Labour Turnover* wirken (Schettkat 1996). Trifft diese Deutung zu, dann wäre es statt zu einer generellen „Verflüssigung“ des Arbeitsmarktes zu einer noch stärkeren Bindung zwischen Betrieben und Beschäftigten gekommen, verbunden mit der partiellen Öffnung der Betriebe für bis dahin Arbeitslose. Zu dieser Erklärung passt die zu beobachtende Zunahme von sehr gering bezahlten Tätigkeiten (Bosch et al. 2007; Kalina, Weinkopf 2009) sowie von so genannten „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen, also insbesondere von Befristungen (Grau 2010), von Zeitarbeit (Deutscher Bundestag 2010) und von „Mini-Jobs“ (Greve et al. 2007).

Vor dem Hintergrund der oben bereits zitierten Untersuchung, wonach sich die Verbleibsraten von Arbeitslosen ohne Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung durch die Reform nicht verringert haben (Fehr, Vobruba 2011), ist die Öffnung der Betriebe für Arbeitslose genauer zu qualifizieren: Die „Grundsicherung für Arbeits-

lose“ (oder die Aussicht, sie wegen vorhandener Einkommen oder Vermögen nicht zu bekommen) wirkt offenbar eher aktivierend auf diejenigen, die das Absinken in Bedürftigkeit vermeiden wollen und deshalb aus dem Bezug von Arbeitslosengeld rascher Arbeit aufnehmen, als auf diejenigen, die in diesem Regime durch modernere und ihren individuellen Problemlagen angemessene Dienstleistungen aktiviert werden sollten. Die oben getroffenen Feststellungen über die Qualität dieser Aktivierung (vgl. 2.4 und 2.5) macht dieses Ergebnis verständlich, auch wenn einschränkend darauf hingewiesen werden muss, dass eine Vergleichsmöglichkeit mit der Situation vor der Reform nicht gegeben ist.

2.9 Zusammenfassung

Die Leistungsberechtigten nach dem SGB II sind eine durchaus heterogene Gruppe. Ein Teil verbleibt jeweils nur kurze Zeit im Leistungsbezug,

kehrt aber u.U. auch nach kurzer Zeit wieder zurück; ein nicht unbeträchtlicher Anteil befindet sich aber relativ dauerhaft im Leistungsbezug. Dauerhafter Leistungsbezug kann seine Ursache in Arbeitsmarktferne haben, aber dieses muss nicht der Fall sein; an den Extremen handelt es sich entweder um längerfristig nicht gegebene Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt trotz möglicherweise guter Beschäftigungsfähigkeit (Alleinerziehende, Schülerinnen und Schüler) oder, am anderen Extrem, um dauerhaft nicht bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit. Insgesamt jedoch sind Personen mit Merkmalen, die statistisch mit Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt einhergehen, gegenüber der Bevölkerung oder den Bezieherinnen und Beziehern von Arbeitslosengeld deutlich überrepräsentiert. Dieses wird besonders deutlich vor dem Hintergrund, dass der Gesundheit und der Qualifikation als Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit vorrangige Bedeutung zukommt und dass der Mangel an einem oder beiden davon unter den Leistungsberechtigten nach dem SGB II weit verbreitet ist. Bei Bildungsausländern kommt erschwerend hinzu, dass im Ausland erworbene berufsqualifizierende oder akademische Abschlüsse in Deutschland häufig nicht anerkannt sind.

Bei der Aktivierung durch die Jobcenter werden Probleme und Hemmnisse, die einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen, oft nicht thematisiert und noch seltener wirklich bearbeitet; aber auch die eigentlich intendierte „work first“-Orientierung wird mangels Stellenangeboten, die den Leistungsberechtigten unterbreitet werden könnten, nicht realisiert. Die Arbeitsaufnahme ist im Rechtskreis des SGB II, wenn man das SGB III als Vergleichsmaßstab heranzieht, ungleich seltener, und sie ist einer neueren Untersuchung zufolge durch die Reform im Vergleich zu den Vorläufersystemen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe nicht häufiger geworden. Die mit der Reform intendierte „Aktivierung“ scheint weniger durch „moderne Dienstleistungen“ stattzufinden und weniger die SGB II-Leistungsberechtigten zu erfassen als vielmehr die Beschäftigten und die versicherten Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II. Die Wirkungen auf beide Gruppen sind widersprüchlich: Während die kurzzeitig Arbeitslosen mit Versicherungsanspruch rascher als vor der Reform wieder Beschäftigung aufnehmen, fürchten die Beschäftigten die Risiken des Arbeitsmarktes mehr als zuvor und zeigen daher weniger Mobilität. Im Ergebnis ist Beschäftigung zugleich unsicherer und dauerhafter geworden.

3. Reformoptionen im strukturellen Leistungsrecht

Die relativ zum Bestand an Leistungsberechtigten eher geringen Aktivierungs- und Integrationsfolge im Rechtskreis des SGB II (vgl. Kapitel 2) sind teilweise darauf zurückzuführen, dass die so genannte „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zahlreiche Personen einbezieht, für die die Arbeitsuche keinen Sinn macht – sei es, weil sie bereits Arbeit haben, oder weil sie aktuell nicht für eine Arbeitsaufnahme verfügbar sind, oder weil sie trotz der Zuschreibung einer „Erwerbsfähigkeit“ faktisch zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht in der Lage sind. Vor der Diskussion von Verbesserungen der Aktivierung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung (siehe hierzu Kapitel 4) ist es daher sinnvoll, in diesem Kapitel die leistungsrechtliche Grundkonstruktion des SGB II daraufhin zu betrachten, welche Lebenslagen in das SGB II hineindefiniert wurden und ob das in allen Fällen sinnvoll ist – d. h. ob sich nicht für bestimmte Personengruppen und Lebenslagen, in denen der Aktivierungsanspruch des SGB II unangemessen ist, eine gleichwertige Sicherung des grundlegenden Lebensstandards auch außerhalb des SGB II darstellen lässt.

3.1 Reduzierung des erfassten Personenkreises auf die legitim und realistisch Aktivierbaren

Als die Einführung des SGB II – entgegen den Reformversprechen – zunächst zu einer sprunghaften Zunahme der Zahl der registrierten Arbeitslosen führte, war zwar auch der damalige Wirtschafts- und Arbeits-„Super“-Minister Wolfgang Clement überrascht, rettete sich aber in das Argument, es sei doch gut, wenn alle zu fördernden Personen zusammengefasst und sichtbar gemacht würden. Damit stellte er gewisse inkludierende Qualitäten des SGB II in den Vordergrund, die

dieses Gesetz zweifellos auch hat – z. B. in Form der Senkung der Schamswelle für die Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung gegenüber der alten Sozialhilfe, oder in Form von Förderungsmöglichkeiten für die nicht-erwerbstätigen Partnerinnen und Partner früherer Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Zum Schaden für die Akzeptanz der Reform schaltete Clement jedoch im Oktober 2005, schon während seines persönlichen Abgangs, den Diskurs um auf Ausgrenzung (BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 2005).

Tatsächlich gelang in den Folgejahren eine bemerkenswerte Senkung der Arbeitslosenzahlen. Dieses wurde zweifellos ab 2007 durch den Aufschwung begünstigt, doch fällt auf, dass dieser Aufschwung mehr Beschäftigungszuwachs gebracht und mehr Arbeitslose „mitgenommen“ hat als frühere (s. o. Abschnitt 2.8; siehe auch Knuth 2010b). Jedoch vollzog sich dieser Abbau von Arbeitslosigkeit überwiegend im Bereich des SGB III, und insbesondere die Zahlen der SGB-II-Leistungsberechtigten nahmen kaum ab. Zwar ist es gelungen, alle Bedürftigen im Erwerbsalter zu sammeln und – wie zu zeigen sein wird – viele Personen in einen Status der Bedürftigkeit und damit der Unterwerfung unter staatliche Bevormundung hineinzudefinieren, aber es ist entgegen dem Anspruch in der Summe kaum gelungen, durch „Fördern und Fordern“ Bedürftigkeit zu verringern. Neben Entwicklungen im Erwerbssystem wie der abnehmenden Bindungskraft von Kollektivnormen (Ellguth, Kohaut 2010) und der Ausweitung von Niedriglöhnen (Bosch et al. 2007; Kalina, Weinkopf 2010) hat dieses auch systemische Ursachen, die der Konzeption des SGB II immanent sind: Die Grundsicherung „für Arbeitsuchende“ inkludiert völlig unnötigerweise in großer Zahl Menschen, für die Arbeitsuche eine unangemessene Perspektive ist, weil sie ent-

weder Arbeit haben oder weil die Perspektive der Arbeitsuche für sie unrealistisch ist. Für eine „Grundsicherung für Bedürftige im Erwerbsalter“ (und ihre Angehörigen) ist aber der allgemeine Aktivierungsanspruch des Gesetzes unangemessen, und nicht nur das: Das Fördern der Aktivierbaren leidet unter der Belastung mit Fallzahlen von nicht Aktivierbaren. Ausgehend von der Überzeugung, dass Aktivierung möglich ist und erwiesenermaßen die individuelle Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme erhöht (Brussig, Knuth 2010a, b), diskutieren wir daher im Folgenden Perspektiven, wie man durch problemgerechtere Definition der Zielgruppe wirksames Fördern begünstigen könnte.

3.1.1 Stärkung der Arbeitslosenversicherung

Nur noch etwa jede/r sechste Arbeitslose bezieht Leistungen der Arbeitslosenversicherung – die den relativen Lebensstandard erhaltende Lohnersatzleistung ist durch „Hartz IV“ geradezu marginalisiert worden. Dabei erscheinen in einer technisch verkürzten Betrachtung die Einschränkungen der Arbeitslosenversicherung durch die Hartz-Reformen einigermaßen moderat: Die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für langfristig versicherte Ältere wurde von 32 auf 24 Monate²² gesenkt. Dieses erzeugte mehr öffentliche Aufmerksamkeit als die eigentlich gravierendere Einschränkung, nämlich die Verkürzung der Rahmenfrist, innerhalb derer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung Ansprüche begründen. Diese Regelung betrifft insbesondere Personen mit „perforierten“ Erwerbsverläufen, also eher Frauen als Männer.

In einer eher systemischen Betrachtung der Gesamtheit von Sozialleistungen für Erwerbslose ist demgegenüber festzustellen, dass die Arbeitslosenhilfe – in deren Bezug sich bei ihrer Abschaffung mehr Personen befanden als im Bezug von Arbeitslosengeld – trotz der technischen Umstän-

de von Bedürftigkeitsprüfung und Steuerfinanzierung eher als eine Verlängerung des Versicherungsregimes denn als eine Form von Grundsicherung zu betrachten ist (Knuth 2006, Knuth 2009a). Denn die Arbeitslosenhilfe war am vorherigen Einkommen orientiert, und ein Leistungsanspruch war seit der vollständigen Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe nur durch vorgängigen Anspruch auf Arbeitslosengeld und damit durch Beitragsleistung zu erwerben. Die Arbeitslosenhilfe war eine Individualleistung und keine auf Haushalte oder Lebensgemeinschaften bezogene Leistung²³; die Rechte und Pflichten der Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe und die Sanktionen bei Fehlverhalten waren die gleichen, und die Sozialpartner hatten in der Selbstverwaltung auf Vorgänge, die die Arbeitslosenhilfe betrafen, den gleichen Einfluss wie auf die eigentliche Arbeitslosenversicherung.

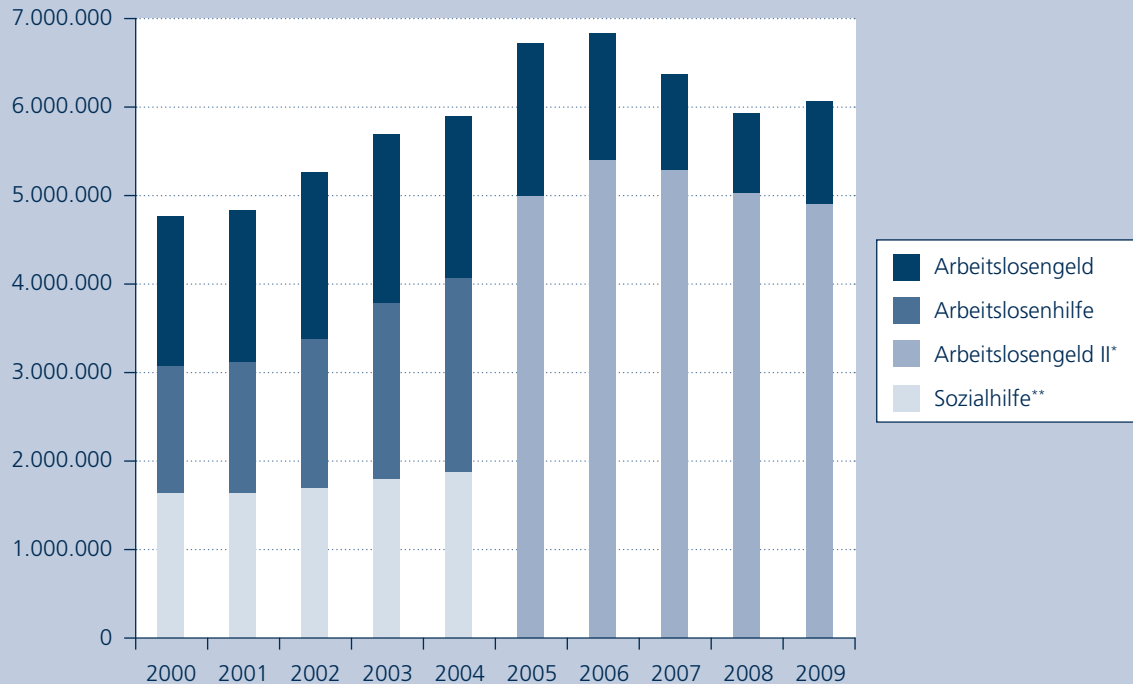
Zusammen mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sind die Hartz-Reformen folglich als eine massive Einschränkung oder gar Marginalisierung versicherungsförmiger bzw. versicherungsähnlicher Statussicherung bei Arbeitslosigkeit anzusehen. Während bis 2004 die Mehrheit der Erwerbslosen im Erwerbsalter eine Versicherungs- oder versicherungsähnlich ausgestaltete Leistung bezog, trifft dieses seit 2005 nur noch auf eine relativ kleine Minderheit zu (vgl. Abbildung 14). Konnte das Gesamtsystem der deutschen Arbeitslosenversicherung einschl. Arbeitslosenhilfe vor den Hartz-Reformen als im europäischen Vergleich einigermaßen großzügig angesehen werden, was insbesondere auf die unbefristete Bezugsmöglichkeit von Arbeitslosenhilfe zurückzuführen war, so gehört das, was die Hartz-Reformen von der Arbeitslosenversicherung übrig gelassen haben, zu den in Westeuropa knauserigsten Systemen. Zwar wurde als Trostpflaster mit dem „Befristeten Zuschlag“ (§ 24 SGB II) ein Element relativer Statussicherung ein-

22 Von der zwischenzeitlichen Festsetzung auf nur 18 Monate war niemand betroffen, da die Regelung modifiziert wurde, bevor sie jemanden betreffen konnte.

23 Die vorhandene „Kinderkomponente“ stellte wie beim Arbeitslosengeld allein auf das Vorhandensein mindestens eines unterhaltsberechtigten Kindes ab, nicht auf deren Zahl oder Bedürftigkeit. Empfänger der „Kinderkomponente“ war nicht das Kind, sondern der Familienernährer, dessen Stellung während des Bezugs von Arbeitslosenhilfe ebenso aufrecht erhalten werden sollte wie während des Bezugs von Arbeitslosengeld.

Abbildung 14:

Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren, und von Arbeitslosengeld II



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2.1, Ausgabe 2004; Bundesagentur für Arbeit: Zeitreihe zu Arbeitslosengeldempfänger; Zeitreihe zu Arbeitslosenhilfeempfänger; Zeitreihe zu Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Jahresdurchschnitte eigene Berechnungen aus Monatswerten).

geführt, denn dieser degressiv ausgestaltete Zuschlag orientiert sich am Unterschiedsbetrag zwischen früherem Arbeitslosengeld und Grundsicherung. In den Genuss dieser vorübergehenden, schrittweise abschmelzenden Zusatzleistung kamen jedoch nur diejenigen, deren Bedürftigkeit zunächst einmal festgestellt wurde, und das auch nur dann, wenn der Bezug von ALG II innerhalb von zwei Jahren nach dem Ende des ALG-Bezuges begann – für den Rest der Zwei-Jahres-Periode, in deren vollen Genuss also nur diejenigen kommen, die „nahtlos“ vom Arbeitslosengeld in den Bezug von ALG II wechseln. Die Existenz des befristeten Zuschlags wurde in der öffentlichen Reaktion auf die Reform kaum beachtet oder gar politisch honoriert. Mit dem Beginn des Jahres 2011 wurde er abgeschafft. Damit fehlt im SGB II nunmehr der letzte Rest von versicherungsähnlicher Statussicherung.

Als Gegenfinanzierung für den „befristeten Zuschlag“ wurde zunächst der Aussteuerungsbeitrag eingeführt (§ 46 Abs. 4 SGB II a.F.), der später, als die Aussteuerungsfälle sich als unerwartet selten erwiesen, umgewandelt wurde in den sogenannten Eingliederungsbeitrag (§ 46 Abs. 4 SGB II derzeitige Fassung), der sich an den Aufwendungen für Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten im SGB II bemisst. War der Aussteuerungsbeitrag vielleicht noch zu rechtfertigen als Belastung der Arbeitslosenversicherung mit einer Art „Strafsteuer“ für ein Versagen bei der rechtzeitigen Integration von Versicherten, so stellt der Eingliederungsbeitrag schlicht eine Umleitung von Versicherungsbeiträgen in den Bundeshaushalt ohne jede Rechtfertigung dar. Mit der Abschaffung des „befristeten Zuschlags“ steht ihm auch keine Belastung der Grundsicherung mit aus dem Versicherungssystem abzuleitenden Ansprüchen mehr gegenüber.

Hatte der Aussteuerungsbetrag 2005 noch 4,5 Milliarden Euro betragen, so sank er bis 2007 auf 1,9 Milliarden, um dann durch die Neuregelung sprunghaft wieder anzusteigen auf 5 Milliarden Euro in 2008 und 4,9 Milliarden in 2009. Diese Umleitung von Beitragsmitteln ist nicht nur eine Zweckentfremdung der Arbeitslosenversicherung; sie läuft auch darauf hinaus, dass die Versicherten mit ihren Beiträgen ein Leistungssystem mitfinanzieren, das ihnen im Leistungsfall einen Teil der Rechte verweigert, die sie mit ihren Beiträgen zu erwerben glauben.

Deshalb empfehlen wir, diese eigentümliche, verfassungsrechtlich bedenkliche Vermischung von Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung aufzuheben:

- (1) Der Eingliederungsbeitrag wird abgeschafft.
- (2) Als Ausgleich für die Abschaffung des befristeten Zuschlags wird die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwei Jahre festgesetzt. Die Rahmenfrist nach § 124 SGB III wird wieder auf drei Jahre verlängert (siehe auch Bäcker et al. 2011: 78). Die Härtefallregelung für unstetig und saisonal Beschäftigte (§ 123 Abs. 2 SGB III) wird entfristet. Sonderregelungen der Bezugsdauer in Abhängigkeit vom Lebensalter entfallen.
- (3) Der Leistungssatz des Arbeitslosengeldes wird mit Beginn des 13. Bezugsmonats alle drei Monate um fünf Prozentpunkte abgesenkt. Diese Degression wird ausgesetzt, wenn der Zahlbetrag dadurch unter 110 Prozent des SGB II-Regelsatzes einer alleinstehenden Person im entsprechenden Lebensalter plus durchschnittliche Aufwendungen der Grundsicherung für die Kosten der Unterkunft und Heizung für Ein-Personen-Haushalte sinken würde. Für Anspruchsberechtigte, die einen über zwölf Monate hinausgehenden Anspruch vor Inkrafttreten der Neuregelung erworben haben, gilt eine Vertrauensschutzregelung, d.h. sie sind von der Degression ausgenommen. Die bezifferten Größen sind als Verdeutlichung des Prinzips zu verstehen und wären auf Grundlage einer Analyse der derzeitigen Leistungsvläufe und -strukturen ggf. zu modifizieren.

Durch diese Änderung bleibt der Anreiz für Bezieher von Arbeitslosengeld, beizeiten Arbeit aufzunehmen, unverändert stark, aber er wird nicht mehr im gleichen Maße angstbesetzt sein. Die Absenkung der Lohnersatzrate um fünf Prozentpunkte pro Quartal ist auch für ehemals gut Verdienende ein deutliches Signal, aber es droht nicht mehr so rasch der abrupte Absturz in „Hartz IV“ bzw. in eine Situation ohne Leistungsanspruch, in der zunächst Vermögen aufzuzehren wäre. Die tendenzielle Annäherung der Lohnersatzleistung an das Grundsicherungsniveau erfolgt nun innerhalb des Versicherungsregimes, nicht mehr zu Beginn des Grundsicherungsbezugs, und damit unabhängig von der Bedürftigkeit. Gleichzeitig wird durch das Aussetzen der Degression oberhalb des Grundsicherungsniveaus vermieden, dass diese in Aufstockungsbedarf führt, und wer schon zu Beginn des ALG-Bezuges Aufstocker ist, bleibt von der Degression verschont, die ja in diesem Fall nur den ALG-II-Bedarf erhöhen würde. Aufgrund der Individualisierung der Bedürftigkeit (siehe 3.1.3) wird es ohnehin weniger Aufstocker geben, da nicht mehr allein die Größe der Bedarfsgemeinschaft zum Aufstocken führt.

Durch diese Maßnahmen wird der Aktionshorizont der aktiven Arbeitsförderung im Bereich des SGB III auf bis zu zwei Jahre verlängert. In diesem Zeitraum sollte es in aller Regel möglich sein, eine Wiedereingliederung in Arbeit zu erreichen. Die Übergänge aus dem Rechtskreis des SGB III in den des SGB II werden folglich seltener²⁴, wodurch die Zahl der SGB II-Leistungsbeziehenden sinkt.

3.1.2 Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit

Erwerbsfähig ist nach dem 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“

24 Diese Übergänge sind schon derzeit seltener als gemeinhin angenommen.

(§ 8 Abs. 1 SGB II).²⁵ Diese Definition greift spiegelbildlich²⁶ diejenige des Rentenrechts auf:

„Voll erwerbsgemindert sind Versicherte, die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“ (§ 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI)

Unter Einbeziehung des SGB XII ergibt sich damit die in Tabelle 9 dargestellte Zuordnung von Personen nach dem Grad ihrer Erwerbsfähigkeit und in Abhängigkeit von den von ihnen erworbenen Rentenansprüchen.

In der dargestellten Kundenbefragung ordnen sich etwa vier Prozent der Leistungsbeziehenden im SGB II der Kategorie 1 zu, sind also nach eigenem Urteil leistungsrechtlich falsch zu-

geordnet (siehe auch Tabelle 11 im Anhang)²⁷. Ca. 14 Prozent verorten sich in der Kategorie 2 (ebda.). Unter diesen findet sich allerdings ein beträchtlicher Anteil, die ungeachtet ihrer bekundeten geringen Arbeitsfähigkeit in Stunden ihre Gesundheit als „sehr gut“ bis „zufriedenstellend“ bezeichnen – vermutlich haben diese Personen die Frage nach der Arbeitsfähigkeit verwechselt mit der Frage nach der täglichen Verfügbarkeit aufgrund von Betreuungsverpflichtungen usw. Als „harter Kern“ bleibt ein Anteil von sechs Prozent, die sowohl ihre tägliche Arbeitsfähigkeit zwischen drei und unter sechs Stunden als auch ihre Gesundheit als „weniger gut“ oder „schlecht“ bezeichnen. Diese Personen befinden sich also nur deshalb im SGB II-Leistungsbezug, weil sie die rentenrechtlichen Voraussetzungen für eine

Tabelle 9:

Sozialrechtliche Zuordnung von Personen im Erwerbsalter nach dem Grad ihrer Erwerbsfähigkeit

Kat.	tägliche Arbeitsfähigkeit	Bezeichnung	Erfüllung rentenrechtlicher Voraussetzungen ²⁸	sozialrechtliche Zuordnung
1	< 3 Std.	voll erwerbsgemindert	ja	Rente wegen voller Erwerbsminderung ²⁹
			nein	Grundsicherung bei Erwerbsminderung (SGB XII)
2	3 – < 6 Std.	teilweise erwerbsgemindert	ja	Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung
			nein	erwerbsfähig und hilfebedürftig i.S.d. SGB II
3	6 Std. u. mehr	voll erwerbsfähig	keine gesundheitsbedingte Verrentungsmöglichkeit	

Quelle: eigene Darstellung.

25 Naheliegende Fragen wie z. B. die, wie es möglich sein soll, die tägliche Arbeitsfähigkeit in Stunden unabhängig von der Betrachtung einer konkreten Tätigkeit zu messen, und von welchen Kriterien und Überlegungen die Ärzte sich leiten lassen, die derartige Einstufungen vornehmen, würden in unserem Zusammenhang zu weit führen.

26 Die logische Umkehr ist allerdings im SGB II misslungen: Voll erwerbsgemindert nach SGB VI sind Personen, bei denen eine Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit nicht absehbar ist. Folglich müsste es im SGB II heißen: „... wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf unabsehbare Zeit außerstande ist...“

27 Jährlich werden zwischen 55.000 und 60.000 Leistungsberechtigte wegen voller dauerhafter Erwerbsminderung aus dem SGB II in das SGB XII übergeleitet, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode 2011.

28 „... wenn sie ... in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung drei Jahre Pflichtbeiträge für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit haben und vor Eintritt der Erwerbsminderung die allgemeine Wartezeit erfüllt haben“ (§ 43 SGB VI). Die allgemeine Wartezeit beträgt fünf Jahre.

29 Häufig auch aufstockende Grundsicherung bei Erwerbsminderung, da die Rente nicht bedarfsdeckend ist.

Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung nicht erfüllen oder weil ihre eigene Einschätzung ihrer Arbeitsfähigkeit amtlicherseits nicht bestätigt wird; andernfalls wären sie nach § 12a SGB II auf die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung verwiesen. Wenn allerdings diese Rente zum Lebensunterhalt nicht ausreicht und auch nicht parallel eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt wird, benötigen sie Leistungen nach dem SGB II zur Aufstockung, da die Grundsicherung nach SGB XII nur bei dauerhafter voller Erwerbsminderung greift.

Wer wegen gesundheitlicher Einschränkungen nur Arbeiten von weniger als sechs Stunden durchzuhalten in der Lage ist, hat generell geringe Einstellungschancen selbst auf einem Teilzeitarbeitsplatz und folglich, wegen der geringeren Verdienstaussichten in Teilzeit, noch geringere Chancen, im Falle einer Einstellung die Hilfebedürftigkeit zu überwinden (Brussig, Knuth 2010b). Ein nicht unerheblicher Teil des Leistungsbezugs im SGB II geht darauf zurück, dass das deutsche System von Sozialtransfers ein im internationalen Vergleich sehr strenges gatekeeping bei Leistungen wegen eingeschränkter Erwerbsfähigkeit betreibt (Erlinghagen, Knuth 2010) und dass für teilweise Erwerbsgeminderte, die wegen grundsätzlich oder in den letzten fünf Jahren unzureichender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten die rentenrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, keine andere Leistung vorgesehen ist als eine Grundsicherung „für Arbeitsuchende“. Zwar kann sowohl statistisch (Brussig, Knuth 2010b) als auch praktisch (Büttner et al. 2009) gezeigt werden, dass geeignete Aktivierungsmaßnahmen auch bei gesundheitlich Eingeschränkten Integrationswirkungen haben können; gleichwohl gibt es nicht wenige in dieser Gruppe, die keine Aussicht auf Erwerbsintegration haben und dennoch bis zum Erreichen des Rentenalters dem Aktivierungsregime des SGB II unterworfen bleiben.

„Für den Arbeitsmarkt zu krank – aber für eine Erwerbsrente fehlen die erforderlichen Beitragszeiten“ – diese Problematik wurde ab 2011 noch verschärft durch die Abschaffung der Zahlung von Rentenbeiträgen für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II³⁰. Waren diese geringen Beiträge für die Höhe einer späteren Rente auch nur von sehr geringem Wert, so konnten sie doch immerhin dazu dienen, Pflichtbeiträge nachzuweisen. Diese Möglichkeit ist nun entfallen; wer während des Bezugs von ALG II seine volle Erwerbsfähigkeit verliert, erwirbt gleichwohl keinen Anspruch auf Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung. Es bleibt nur das Ausharren im Bezug einer Leistung, die als „für Arbeitssuchende“ deklariert ist, obwohl der Arbeitsmarkt faktisch verschlossen ist.

Im Sinne der Reduzierung der Fallzahlen im SGB II auf die mit Aussicht auf Erwerbsintegration aktivierbaren Personen wäre es sinnvoll, für teilweise Erwerbsgeminderte ohne Zugangsmöglichkeit zur Rente wegen Erwerbsminderung eine Alternative zu schaffen. Dabei sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- (1) Da in diesem Bereich eine Irreversibilität der gesundheitlichen Beeinträchtigung kaum objektiv feststellbar sein dürfte, sollte niemand gegen seinen Willen von aktivierenden Hilfen ausgeschlossen werden, und es sollte Rückkehrmöglichkeiten in die Aktivierung geben.
- (2) Weder die kommunalen Haushalte noch die Rentenversicherung sollten zusätzlich belastet werden.

Daraus ergeben sich drei alternative Lösungsoptionen:³¹

- (a) Innerhalb des SGB II: Wer nicht mindestens sechs Stunden täglich arbeiten kann, erhält auf Wunsch den Status des „nichterwerbsfähigen Leistungsberechtigten“ und ist damit vom Aktivierungsanspruch befreit. Freiwillige Rückkehr ist möglich. Der Status als nichterwerbsfähig wird bis zum Erreichen des 60. Lebensjahres regelmäßig überprüft. Die betreffende Gruppe wird statistisch ausgewiesen.

30 Wegfall von § 3 Satz 1 Nr. 3a SGB VI aufgrund des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 vom 9. Dezember 2010, Artikel 19.

31 Eine vierte bestünde in der Schaffung einer neuen Sozialleistungskategorie für den betroffenen Personenkreis – was aber wegen weiterer Zerklüftung des Sozialsystems und angesichts der moderaten Größe des betroffenen Personenkreises nicht überzeugen kann.

(b) Im Rahmen des SGB VI – Wiedereinführung einer arbeitsmarktbezogenen Betrachtungsweise bei den Erwerbsminderungsrenten: Wer wegen teilweiser Erwerbsminderung keine Aussicht auf dem Arbeitsmarkt hat, erhält unabhängig von rentenrechtlichen Voraussetzungen eine Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung. Bei Fehlen der rentenrechtlichen Voraussetzungen und Bedürftigkeit werden der Rentenversicherung die betreffenden Ausgaben vom Bund erstattet. Bei Vorliegen der entsprechenden persönlichen Voraussetzungen erbringt der Rentenversicherungsträger die gesetzlich vorgesehenen Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe, ggf. ebenfalls mit Erstattung durch den Bund.

(c) Im Rahmen des SGB XII: Wer nicht mindestens 6 Stunden täglich arbeiten kann und bedürftig ist, erhält auf eigenen Wunsch Grundsicherung bei Erwerbsminderung statt Arbeitslosengeld II. Durch die schrittweise und ab 2014 volle

Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund entsteht hierdurch perspektivisch keine Lastenverschiebung.

Zusammen mit einer korrekten Zuordnung der Personen, die nicht einmal drei Stunden täglich arbeiten können, würde sich aufgrund dieser Regelungen der Personenkreis der ALG II-Beziehenden um bis zu zehn Prozent verringern.

3.1.3 Die Bedarfsgemeinschaft: Schluss mit gesetzlich verordneter Bedürftigkeit

Mit der „Bedarfsgemeinschaft“ hat das SGB II einen grundlegend neuen Begriff des Sozialrechts geschaffen. Einerseits wurde mit diesem rechtlichen Konstrukt die Tradition der Subsidiarität staatlicher Sozialleistungen gegenüber familiärem Unterhalt ein Stück weit modernisiert: Die intergenerationelle Einstandspflicht, die noch im

§ 7 SGB II Leistungsberechtigte

...

(3) Zur Bedarfsgemeinschaft gehören

1. die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten;
2. die im Haushalt lebenden Eltern oder der im Haushalt lebende Elternteil eines unverheirateten erwerbsfähigen Kindes, welches das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, und der im Haushalt lebende Partner dieses Elternteils;
3. als Partnerin oder Partner der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten;
 - a) die nicht dauernd getrennt lebende Ehegattin oder der nicht dauernd getrennt lebende Ehegatte;
 - b) die nicht dauernd getrennt lebende Lebenspartnerin oder der nicht dauernd getrennt lebende Lebenspartner;
- c) eine Person, die mit der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person in einem gemeinsamen Haushalt so zusammenlebt, dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen;
4. die dem Haushalt angehörenden unverheirateten Kinder der in den Nummern 1 bis 3 genannten Personen, wenn sie das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, soweit sie die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen beschaffen können.

(3a) Ein wechselseitiger Wille, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen, wird vermutet, wenn Partner

1. länger als ein Jahr zusammenleben;
2. mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben;
3. Kinder oder Angehörige im Haushalt versorgen oder
4. befugt sind, über Einkommen oder Vermögen des anderen zu verfügen.

§ 9 SGB II Hilfebedürftigkeit

(1) Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.

(2) ... Ist in einer Bedarfsgemeinschaft nicht der gesamte Bedarf aus eigenen Kräften und Mitteln gedeckt, gilt jede Person der Bedarfsgemeinschaft im Verhältnis des eigenen Bedarfs zum Gesamtbedarf als hilfebedürftig...

BSHG unter Bezugnahme auf die Unterhaltspflichtigkeit nach bürgerlichem Recht unter Verwandten in gerader Linie in beiden Richtungen ohne Altersbegrenzung galt, ist nun beschränkt auf die Unterhaltspflicht der Eltern gegenüber ihren unverheirateten Kindern unter 25 Jahren, sofern sie im gemeinsamen Haushalt leben. Die Einstandspflicht unter erwachsenen Partnern ist jetzt unabhängig von Familienstand und Geschlechterkonstellation geregelt und an Kriterien gebunden, die keine behördlichen Nachforschungen bezüglich der sexuellen Orientierung bzw. Beziehungen zwischen zusammenlebenden Erwachsenen mehr erfordern. Damit trägt das SGB II der Realität vielgestaltiger Partnerschaftsformen und Patchwork-Familien Rechnung.

Andererseits jedoch fingiert das SGB II damit in bestimmten Konstellationen die Wahrnehmung von Einstandsverpflichtungen durch Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft mit eigenem Einkommen oder Vermögen, die nach bürgerlichem Recht als Unterhaltspflichtung nicht existieren und deshalb nicht einklagbar sind - z.B. für Stiefelternteile gegenüber den Kindern der Partnerin oder des Partners unabhängig von Heirat oder Adoption, sowie in unverheirateten heterosexuellen bzw. nicht eingetragenen homosexuellen Partnerschaften (Berghahn 2008). In derartigen Konstellationen wird die Sozialleistung der mittellosen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft unter Verweis auf die finanziellen Mittel anderer Mitglieder gekürzt, ohne dass erstere einen Rechtsanspruch darauf haben, an den Einkünften der besser gestellten Mitglieder der Bedarfsge-

meinschaft tatsächlich zu partizipieren. Denn die „Bedarfsgemeinschaft“ bildet nicht einfach nur den Rahmen für die Anrechnung von Partner- und Elterneinkommen, sondern sie *konstituiert* zugleich den Status der Bedürftigkeit. *Eine Bedarfsgemeinschaft ist entweder komplett, also mit allen ihren Mitgliedern hilfebedürftig oder überhaupt nicht – die Bedarfsgemeinschaft ist zugleich per definitionem „Bedürftigkeitsgemeinschaft“.*

Das bedeutet, dass eine erwerbstätige Person, die allein lebend ihren Lebensunterhalt durchaus aus eigenem Einkommen bestreiten könnte, durch das Zusammenleben mit einer mittellosen oder gering verdienenden erwachsenen Person oder mit Kindern³² automatisch selbst als hilfebedürftig konstruiert wird. Dadurch können Erwerbstätige zu „Aufstockern“ werden, obwohl ihr Arbeitsentgelt individuell existenzsichernd ist.

Dieser Zusammenhang wird in der Öffentlichkeit und insbesondere im Kontext der Diskussion über Arbeitsanreize und Einkommensanrechnung kaum verstanden. Nach der gleichen Logik werden Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld zu „Doppelbeziehern“ in beiden Rechtskreisen, wenn ihr Arbeitslosengeld nicht für ihre gesamte Bedarfsgemeinschaft ausreicht, auch wenn es individuell ausreichen würde. Zumindest theoretisch unterliegen sie als „erwerbsfähige Hilfebedürftige“ den strikteren Anforderungen des SGB II an die Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten und können bei Weigerung mit Leistungskürzungen sanktioniert werden. D.h., obwohl diese Personen einen individuell bedarfsdeckenden Leistungsanspruch in der Arbeitslo-

³² Bezogen auf Kinder soll dieser Effekt durch den Kinderzuschlag nach § 6a des Bundeskindergeldgesetzes vermieden werden, was aber nicht in allen Konstellationen gelingt.

senversicherung erworben haben, werden ihnen rechtlich die Vorteile des stärker auf Statuserhalt und Wahrung der Arbeitsmarktordnung gerichteten Arbeitsmarktregimes der Versicherung – und damit ein nicht unerheblicher Teil des durch Beitragszahlung erworbenen Besitzstandes – vorenthalten, nur weil ihr Leistungsanspruch nicht für den Bedarf ihrer gesamten Lebensgemeinschaft ausreicht. Natürlich trifft dieses vorrangig Geringverdienerinnen und Geringverdiener, gegenüber denen ein wesentliches Prinzip der Sozialversicherung ausgehebelt wird: nämlich dass trotz unterschiedlicher Leistungshöhe, die sich aus dem Äquivalenzprinzip ergibt, alle Versicherten im Hinblick auf ihre Rechte und Pflichten gleich zu behandeln sind.

Die naheliegenden Folgen bezüglich der Chancen von leistungsberechtigten Alleinerziehenden oder Alleinstehenden, eine neue Partnerschaft einzugehen und sie offen zu leben, sind nach Kenntnis der Autoren bisher nicht empirisch untersucht worden. Gesichert ist, dass die Anteile sowohl von Alleinstehenden als auch von Alleinerziehenden unter leistungsberechtigten Haushalten deutlich höher sind als unter den Haushalten insgesamt mit mindestens einer Person im Erwerbsalter (Kaltenborn, Wielage 2010); zu welchen Anteilen diese Haushaltskonstellationen Ursache, zu welchen Anteilen Folge der Hilfebedürftigkeit sind, ist unbekannt. Beliebige Konstellationen unter ohnehin Mittellosen bleiben für diese dagegen ohne sozialrechtliche Folgen: Nur wer selbst bereits arm ist und voraussichtlich bleiben wird, kann mit Armen zusammenleben, ohne ihnen eine Leistungskürzung einzubrocken und ohne selbst zum Leistungsfall zu werden. Die daraus vermutlich resultierende Verschärfung der sozialen Segregation und Polarisierung in der Bevölkerung ist bisher ebenfalls empirisch unerforscht.

Folge dieser „sozialrechtlichen Zwangsvergemeinschaftung“ (Berghahn 2008) ist die künstliche Aufblähung der Anzahl von Leistungsberechtigten nach dem SGB II. Dieser Effekt ist nicht nur ein statistischer, denn der Aktivierungsanspruch des SGB II richtet sich theoretisch an alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft. Das Gesetz appelliert an die „Eigenverantwortung“ auch von erwerbstätigen Leistungsberechtigten (§ 1 Abs. 2

SGB II) und verpflichtet auch sie, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit ihrer Bedarfsgemeinschaft auszuschöpfen und ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten (§ 2 SGB II). Rein rechtlich erstrecken sich z. B. die Einschränkungen des § 7 Abs. 4a auch auf vollwerbstätige, bei individueller Betrachtung nicht bedürftige Personen, die folglich ebenso wie nichterwerbstätige Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft um Genehmigung einer Urlaubsreise nachkommen müssen, wobei die Gesamtzeit der Abwesenheiten auf drei Wochen im Jahr beschränkt ist. Ebenso rein rechtlich könnte das Jobcenter nach § 5 Abs. 3 SGB II eine vollwerbstätige, bei individueller Betrachtung nicht bedürftige Person, die qua Zugehörigkeit zu einer Bedarfsgemeinschaft Leistungen nach dem SGB II bezieht, mit Erreichen des 63. Lebensjahres zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit und zu Beantragen einer vorzeitigen Altersrente unter Inkaufnahme von Abschlägen zwingen. In der Praxis geschieht das offenbar nicht, weil ein solches Vorgehen absurd wäre. Aber ein Gesetz, das absurde Regeln postuliert, ist offenbar verbesserungsbedürftig.

Die Botschaft des SGB II bezüglich der Erwerbsorientierung der seinem Regime Unterworfenen wird durch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft zu einer doppeldeutigen: Auf der einen Seite postuliert das Gesetz entsprechend der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein geschlechtsneutrales *adult worker model* (Annesley 2007), indem es von allen erwerbsfähigen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft – unabhängig von Geschlecht und bisheriger familialer Rollenverteilung – verlangt, „ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen“ einzusetzen (§ 2 Abs. 2 SGB II). Im Vergleich zum Regime der Arbeitslosenhilfe ist dieses die „Aufkündigung des Ernährermodells von unten“ (Knuth 2006, 2007), d. h., während besser gestellte Haushalte eine Wahlmöglichkeit bezüglich der Rollenverteilung haben und bei Wahl des (modifizierten) Alleinverdienermodells durch Ehegattensplitting, Minijob-Privileg und abgeleitete soziale Sicherung umso höher subventioniert werden, je höher ihr Einkommen ist, gilt diese Wahlmöglichkeit für Bedürftige nicht. Auf der

anderen Seite jedoch unterstellt das SGB II dann doch wieder das Alleinernährermodell als Norm, indem es denjenigen, der in einer „Bedürftigkeitsgemeinschaft“ gewollt oder ungewollt die Haupternährerrolle innehat, als „defizient“, nämlich bedürftig, und damit als Objekt von Verhaltenskorrekturen konstruiert, die ja kein anderes Ziel haben können als „ihn“ (denn es handelt sich ja in der Praxis meistens um einen Mann) zum vollwertigen, d.h. nicht leistungsberechtigten Alleinernährer zu machen.

Aus dieser Analyse ergeben sich einige einfache Vorschläge:

(1) Die Legalfiktion von Einkommenstransfers unter dazu rechtlich nicht Verpflichteten ist abzuschaffen. Das Sozialrecht kann nicht etwas unterstellen, was nicht durch das bürgerliche Recht normiert ist. Wen es stört, dass dadurch Hilfebedürftige in unverheirateter Partnerschaft mit Nichtbedürftigen im Vergleich zu Eheleuten einen Einkommensvorteil³³ erlangen, weil das Partnereinkommen nicht mehr angerechnet wird, der möge sich dafür einsetzen, den spiegelbildlichen Nachteil, den sie im bürgerlichen Recht und im Steuerrecht haben, abzuschaffen. Es ist nicht akzeptabel, dass in beiden Rechtssphären unterschiedliche Maßstäbe gelten.

(2) Die Definition der Bedürftigkeit ist zu individualisieren³⁴, d.h. von der Einkommensanrechnung innerhalb der Bedarfsgemeinschaft abzukoppeln. Wer über ein für sich selbst bedarfsdeckendes Einkommen verfügt, ist nicht bedürftig, und sein/ihr Einkommen darf nur bis zur persönlichen Bedarfsgrenze auf den Bedarf der bedürftigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft angerechnet werden. Für Verheiratete ergibt sich dadurch keine Änderung des Familieneinkommens, aber diese „vertikale“ – statt der gesetzlich normierten „horizontalen“ – Anrechnungsmethode ordnet die Bedürftigkeit und damit die Leistungen nur den Personen zu, die tatsächlich nicht

für sich selbst sorgen können.³⁵ Dadurch reduziert sich der Kreis der „erwerbsfähigen Leistungsberechtigten“ um einen Teil der Aufstocker von Erwerbseinkommen oder von anderen Sozialleistungen, insbes. von Arbeitslosengeld. Personen, die über ein für sich selbst bedarfsdeckendes Einkommen verfügen, sind dann nicht mehr dem „Rechtskreis“ des SGB II zuzurechnen und unterliegen nicht mehr seinen Verhaltenszumutungen.

3.2 Anreize zur Aufnahme und Ausweitung von Erwerbstätigkeiten

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode heißt es:

„Bei den Hinzuverdienstregeln sollen die Arbeitsanreize gestärkt werden.“ (CDU; CSU; FDP 2009: 22)

Dieser Satz steht ziemlich zusammenhangslos unter der Überschrift „Mini-Jobs“ – ein durchaus bezeichnender Kontext –, bezieht sich aber auf die Hinzuverdienstregeln im SGB II. Seit dem Amtsantritt der schwarz-gelben Regierung war lange Zeit immer einmal wieder von diesem Thema die Rede, ohne dass ein eindeutiges Konzept bekannt geworden wäre. Der Grund dafür dürfte darin liegen, dass die Forderung nach erhöhten Arbeitsanreizen zwar einfach klingt und von jedem bejaht werden kann, dass aber der Gestaltungsspielraum nicht nur aus politischen und finanziellen, sondern schon aus rein immanenten, gewissermaßen arithmetischen Gründen äußerst begrenzt ist und die damit erzielbaren Wirkungen zweifelhaft sind. Dieser in der öffentlichen Debatte nicht vorkommende Zusammenhang soll im Folgenden in Form von allgemeinen Modellbetrachtungen (siehe die einzelnen Felder in Abbildung 15) verdeutlicht werden, die ohne konkrete Zahlenwerte, ohne Betrachtung unterschiedlicher Konstellationen von Bedarfsgemein-

33 Natürlich soll es dabei bleiben, dass der Regelsatz für Erwachsene, die in Partnerschaft welcher Art auch immer leben, nur 90 Prozent des vollen Regelsatzes beträgt – dieses hat ja nichts mit Einkommensanrechnung zu tun, sondern ist durch die Annahme einer Synergie aufgrund gemeinsamer Haushaltsführung gerechtfertigt.

34 Weitergehende Forderungen insbesondere von gleichstellungspolitischer Seite nach einer vollständigen Individualisierung auch der Leistungsansprüche im SGB II, also den Verzicht auf die Anrechnung von Partnereinkommen auch unter Ehegatten, lassen sich u.E. nicht isoliert für das Recht der Grundsicherung diskutieren. Ein solcher Schritt müsste in allen relevanten Rechtsmaterien koordiniert vollzogen werden, also auch im Steuerrecht, bei den abgeleiteten Sozialleistungsansprüchen (Familierversicherung) und im Unterhaltsrecht.

35 Rechenbeispiele siehe Rust 2009.

schaften und ohne Berücksichtigung der Brutto-Netto-Problematik oder anderer Transferleistungen auskommen. Letztlich geht es um unterschiedliche Kombinationen der drei möglichen Regelungselemente „volle Anrechnung“, „keine Anrechnung“ und „prozentuale Anrechnung“, ggf. differenziert nach Verdienstbereichen.

3.2.1 Grundprinzipien der Anrechnung von Erwerbseinkommen

(a) Die einfachste Form des Umgangs mit Hinzuverdiensten bei Leistungsbezug besteht in ihrer vollständigen Anrechnung. Hier lohnt sich die Aufnahme von Arbeit nur, wenn dadurch ein Verdienst jenseits des Transferleistungssatzes erzielt und damit der Leistungsbezug verlassen werden kann. Dieses Modell war angemessen in Zeiten vollzeitiger Normalarbeitsverhältnisse mit Familienlöhnen und hoher Nachfrage nach Arbeitskräften, denn es vermeidet die Subventionierung niedriger Verdienste oder geringer Arbeitszeiten aus dem Sozialbudget. Die Grundannahme lautet: Wer Arbeit finden kann, der kann auch existenzsichernde Arbeit finden und braucht keine Aufstockung. Problematisch wird dieses Modell, wenn derartige Arbeitsplätze nicht zur Verfügung stehen, für relevante Teile der Leistungen Beziehenden nicht erreichbar sind, oder bei zeitlich eingeschränkter Arbeitsfähigkeit oder Verfügbarkeit in der Zielgruppe, wie sie u. a. durch die Definition der Erwerbsfähigkeit (s.o., 3.1.2) im SGB II gegeben ist.

(b) Das entgegengesetzte Extrem besteht im Verzicht auf jede Anrechnung. Dieses Modell entspricht dem „bedingungslosen Grundeinkommen“. Im Vergleich zu allen anderen Kombinationen von Sozialtransfer mit Erwerbseinkommen (nicht im Vergleich zur Abwesenheit von Sozialtransfers) besteht hier ein maximaler Anreiz zur Arbeitsaufnahme, weil sich diese im unteren Einkommensbereich im vollen Umfang „lohnt“. Um jedoch ein solches Grundeinkommen für alle zu finanzieren, müsste – gewissermaßen als Alternative zur direkten Anrechnung auf den Sozialtransfer – bereits im unteren Mittelfeld der

Einkommensverteilung eine sehr starke Steuerprogression einsetzen, die zur Kompression der Nettoeinkommen führen und vermutlich zu Anreizproblemen im mittleren und oberen Qualifikations- und Einkommensbereich führen würde.

(c) Die traditionelle Form des Umgangs mit Hinzuverdiensten, die wir in der Arbeitslosenhilfe hatten und noch heute beim Arbeitslosengeld finden, besteht in der vollen Anrechnung von Verdiensten jenseits eines Freibetrages. Dieser beträgt im SGB III noch heute 165 Euro pro Monat (§ 141 SGB III). Derartige Regeln sind einfach zu verstehen und zu handhaben; sie führen jedoch zu ebenso klaren „Einsperreffekten“: Lohnend sind nur der „kleine Zuverdienst“ bis zur Freigrenze und der „große Sprung“ aus dem Leistungsbezug heraus. Gerade wegen des Freibetrags verschiebt sich die Schwelle, bei der der Leistungsbezug verlassen wird, um den Freibetrag nach oben (bzw. in unserer Darstellung nach rechts, vgl. Teilabbildung c). Da der „kleine Job“ in der Regel nicht zum „großen Job“ führt, bleiben die Betroffenen an der Zuverdienstgrenze stehen.³⁶

(d) Eine „modernere“ Form der Regelung von Hinzuverdienst besteht in der prozentualen Anrechnung. Ziel ist die Vermeidung von Verdienstzonen ohne Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit, wie sie im Abbildungsteil c) zu erkennen sind. Im prozentualen Modell wird der Leistungsbezug erst dann verlassen, wenn der anrechenbare Teil des Erwerbseinkommens den Leistungsanspruch aufgezehrt hat. Folglich liegt die Schwelle, bei der der Leistungsbezug verlassen wird, höher als im Basismodell a). Freibeträge und prozentuale Anrechnung haben insofern beide die widersprüchliche Wirkung, einerseits zwar Anreize zur Aufnahme bzw. Ausweitung der Erwerbstätigkeit zu setzen, andererseits aber den Kreis der Leistungsbezieher auszuweiten.

(e) Der Prozentsatz des Erwerbseinkommens, der anrechnungsfrei bleibt, muss nicht linear sein. Die Festsetzung unterschiedlicher Prozentsätze für unterschiedliche Einkommenszonen setzt – zumindest theoretisch – unterschiedlich starke Arbeitsanreize eher bei den untersten oder eher

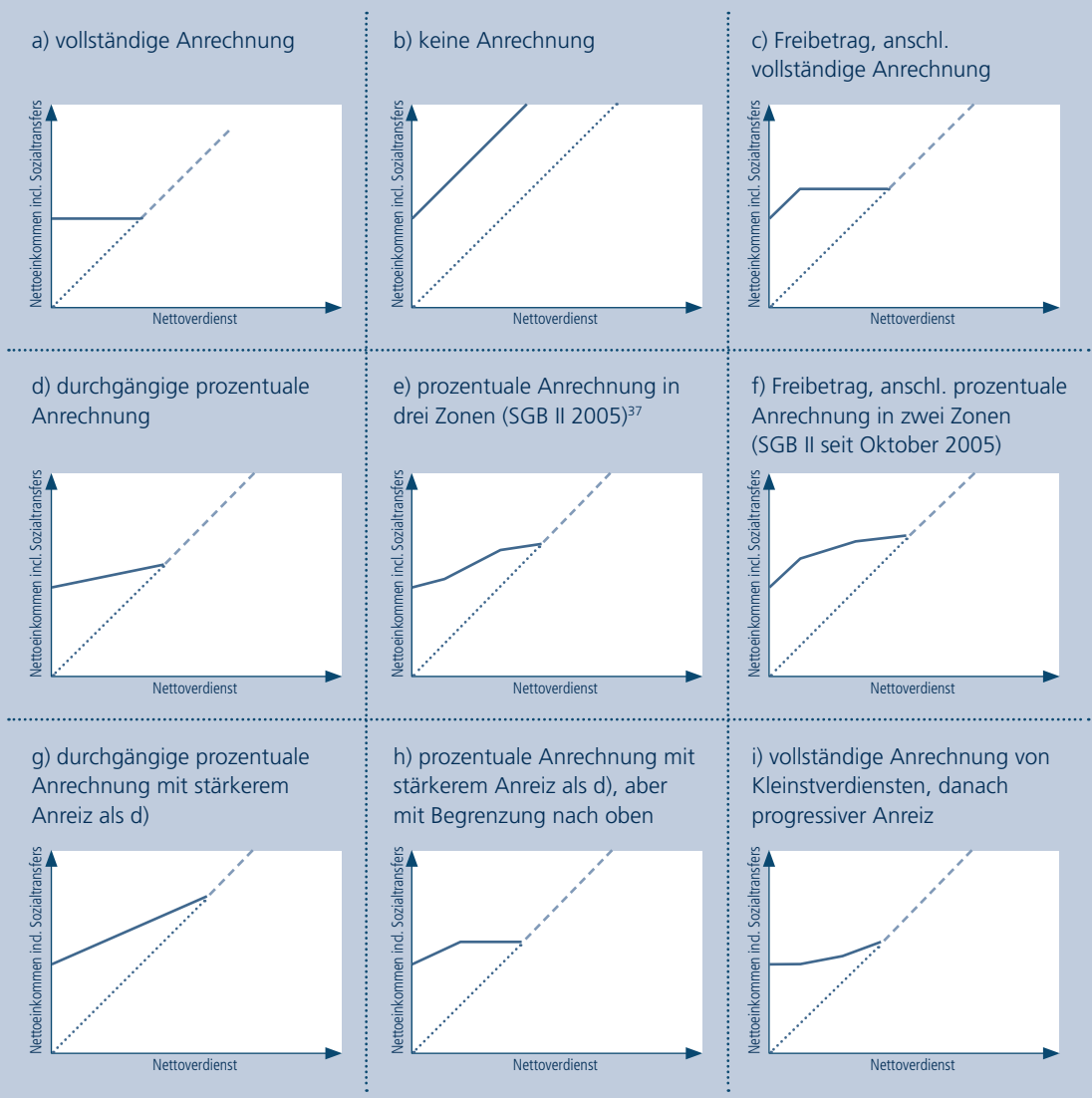
36 Wie hartnäckig sich derartige Vorstellungen in den Köpfen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern halten, ist daran zu erkennen, dass in der Verteilung der Bruttoerwerbseinkommen von ALG II-Aufstockern noch immer die Einkommensklasse von 100-200 Euro die am stärksten besetzte ist – vgl. Abbildung 17.

bei etwas höheren Verdiensten, je nach der Auffassung des Gesetzgebers darüber, in welchem Bereich ein solcher Anreiz erforderlich ist oder welche Art von Erwerbsverhältnissen man besonders anreizen will. In seiner ursprünglichen, 2005 in Kraft getretenen Fassung sah das SGB II Anrechnungsfreiheit in Höhe von 15 Prozent für Verdienste bis 400 Euro, von 30 Prozent zwischen

400 und 900 Euro und wiederum von 15 Prozent zwischen 900 und 1.500 Euro vor. Das Ergebnis ist in Feld e) der Abbildung 15 dargestellt: Die Arbeitsanreize sind am stärksten in der Zone der „Midi-Jobs“, die kurz vor den Arbeiten am SGB II gesetzlich eingeführt worden waren und deshalb seinerzeit noch stark im Fokus des Gesetzgebers waren.

Abbildung 15:

Varianten der Anrechnung von Erwerbseinkommen



durchgezogene Linie: Kombination von Erwerbseinkommen und Leistungsbezug
 gestrichelte Linie: Erwerbseinkommen ohne Leistungsbezug
 gepunktete Linie: Erwerbseinkommen im Leistungsbezug

37 Angerechnet wird der Nettolohn; im Falle von Zonen unterschiedlicher Anrechnung werden jedoch diese Zonen definiert durch den Bruttolohn (§ 30 SGB II). Da es sich bei diesen Abbildungen um schematische Darstellungen ohne konkrete Größen handelt, wird die Brutto-Netto-Unterscheidung vernachlässigt.

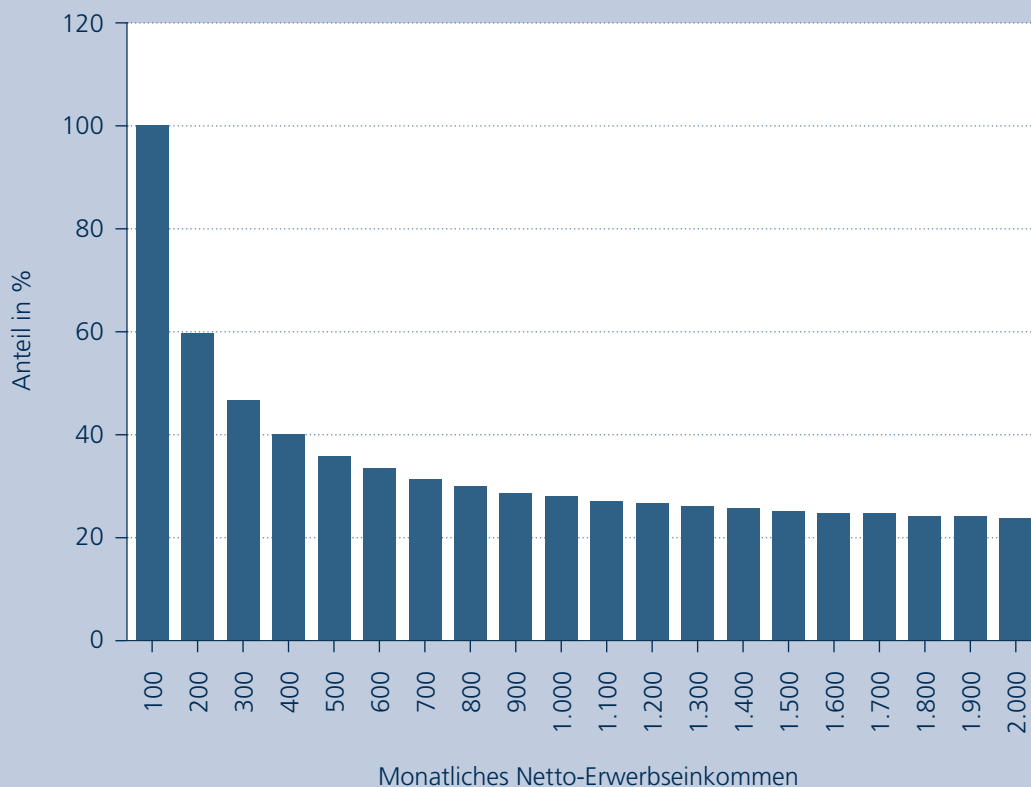
(f) Mit dem erklärten Ziel, die Arbeitsanreize zu erhöhen, wurden die Anrechnungsregeln im Oktober 2005 in der Weise geändert, dass ein Freibetrag von 100 Euro kombiniert wurde mit einer in zwei Zonen aufgeteilten prozentualen Anrechnungsfreiheit von zunächst 20 Prozent, oberhalb 800 Euro bis 1.200 Euro (1.500 Euro bei mindestens einem minderjährigen Kind) von 10 Prozent. Diese Regelung setzt erkennbar die stärkeren Anreize im untersten und unteren Verdienstbereich und schafft zwischen 800 Euro und dem Verlassen des Leistungsbezugs eine „Durststrecke“, in der sich höhere Anstrengungen nur noch minimal lohnen (vgl. Abbildung 16).

Durch das „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen...“ vom 24. März 2011 wurden die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages von 2009 in der Weise umgesetzt, dass der Verdienstbereich mit einer Anrechnungsfreiheit von 20 Prozent von bisher zwischen 100 und 800 Euro auf künf-

tig zwischen 100 und 1.000 Euro ausgeweitet wird; zwischen 1.000 und 1.200 Euro (bzw. zwischen 1.000 und 1.500 Euro mit Kindern) bleiben weiterhin nur zehn Prozent anrechnungsfrei. Dadurch erhöht sich das Gesamteinkommen für diejenigen, die 1.000 Euro oder mehr verdienen, um 20 Euro; für diejenigen im Verdienstbereich zwischen 800 und 1.000 Euro um einen Betrag zwischen 1 und 20 Euro, und im Verdienstbereich bis 800 Euro ändert sich nichts. Ebenso wenig wird etwas daran geändert, dass im Einkommensbereich kurz vor Verlassen des Leistungsbezuges die Anreize am geringsten sind. Wenn man davon ausgeht, dass das System der Arbeitsanreize überhaupt im Detail verstanden wird und verhaltensrelevant ist, muss man von einer „Kombi-lohnfalle“ sprechen. Nach Berechnungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind die rechnerischen Arbeitsangebotseffekte „praktisch ver-

Abbildung 16:

Anrechnungsfreie Anteile des Netto-Erwerbseinkommens



Quelle: Brenke, Eichhorst 2010.

nachlässigbar klein“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010: 285) – es handelt sich hier also um symbolische Politik zur Befriedung des kleineren Koalitionspartners und nicht um eine relevante Änderung.

3.2.2 Das Dilemma der Arbeitsanreize im Grundsicherungsbezug

Der Vergleich der Kurven in Abbildung 15 lässt das grundlegende Dilemma jeder Hinzuverdienstregelung erkennen: Der Arbeitsanreiz ist umso größer, je steiler die durchgezogene Kurve des Nettoeinkommens (Nettoverdienst plus Sozialtransfers) verläuft. Eine insgesamt steilere Kurve vergrößert aber auch den Bereich von Verdiensten, in dem ergänzende Transferleistungen bezogen werden können (vgl. Felder g) und d) in Abbildung 15), vergrößert damit den Kreis der potenziellen Leistungsempfänger und erhöht die Ausgaben für Aufstockungsleistungen.³⁸ Hierbei ist immer daran zu denken, dass die Hinzuverdienstgrenzen im SGB II nicht nur für jene gelten, die aus dem Leistungsbezug heraus Arbeit *aufnehmen*, sondern ebenso für jene, die sich bei Inkrafttreten des Gesetzes oder einer veränderten Hinzuverdienstregelung bereits in entsprechend gering bezahlter Erwerbstätigkeit *befinden* und nun anspruchsberechtigt werden.³⁹

Als vorübergehenden Anreiz zur Arbeitsaufnahme, von dem bereits Beschäftigte ausgeschlossen sind, gibt es das Einstiegsgeld nach § 16b SGB II. Wollte man bereits Beschäftigte von der Anwendung der Hinzuverdienstgrenzen nach § 30 SGB II ausschließen, so würde man einen Anreiz schaffen, gering bezahlte Tätigkeiten vorübergehend aufzugeben, um sie dann aus dem Leistungsbezug heraus wieder aufzunehmen. Da das nicht gewünscht sein kann, bedeutet jede

Anhebung der durchgezogenen Kurve in Abbildung 15, dass ihr Schnittpunkt mit der Linie des Nettoverdienstes weiter nach rechts oben verschoben wird, dass also ein erweiterter Bereich von Niedrigverdiensten in die Berechtigung zum Leistungsbezug hinein definiert wird.

Wenn das vermieden werden soll, beschränken sich die Gestaltungsmöglichkeiten auf den Verlauf der Nettoeinkommenskurve zwischen dem Regelsatz ohne Zuverdienst und dem Schnittpunkt mit der Verdienstkurve. Man kann die Nettoeinkommenskurve S-förmig ausgestalten, wie es Anfang 2005 der Fall war (Feld e) in Abbildung 15), oder konkav (Feld f) in Abbildung 15) wie derzeit, oder – weil es das bisher noch nicht gab – konvex wie in Feld i). Soll ein starker Anreiz zur Arbeitsaufnahme auch bei sehr niedrigem Verdienst gesetzt werden, so muss man die Verdienstzone mit Selbstbehalt nach oben begrenzen (vgl. Feld h) in Abbildung 15). Damit definiert man einen Verdienstbereich, in dem die Entzugsrate vom zusätzlichen Erwerbseinkommen 100 Prozent beträgt, so dass im Verdienstbereich kurz vor dem Verlassen des Leistungsbezugs gerade kein Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit besteht. Für sehr große Bedarfsgemeinschaften ist genau dieses im SGB II der Fall, sowohl in der alten Fassung, die bis Oktober 2005 galt, als auch in der derzeit gültigen Fassung: Verdienste über 1.500 Euro werden vollständig angerechnet.

Aber haben diese politisch heiß diskutierten Variationen überhaupt eine praktische Bedeutung? Richten die Leistungsberechtigten ihr Erwerbsverhalten nach der jeweils aktuell gültigen Anreizkurve aus? Ob derartig differenzierte und daher schwierig nachzuvollziehende Anreize von den Personen, deren Verhalten beeinflusst werden soll, überhaupt wahrgenommen werden, konnte leider bisher nicht empirisch getestet wer-

38 Nach Berechnungen des IZA würde der FDP-Vorschlag „Bürgergeld“, Verdienste zwischen 100 und 1.000 Euro lediglich zu 60 Prozent und erst oberhalb von 1.000 Euro mit 90 Prozent auf das ALG II anzurechnen, zu zusätzlichen Ausgaben von 6 Milliarden Euro führen (Peichl et al. 2010). Inhaltlich stellt sich die Frage, warum der Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit im Bereich ab 1.000 Euro so niedrig sein soll. Für Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften ist das genau der Bereich, in dem sich entscheidet, ob der Leistungsbezug jemals verlassen werden kann.

39 Leider erlauben bisher weder die BA-Statistiken noch einschlägige Arbeiten des IAB eine dynamische Betrachtung, d. h. eine Unterscheidung zwischen Arbeitsaufnahme aus dem Leistungsbezug heraus und Leistungsbezugsaufnahme aus Erwerbstätigkeit heraus.

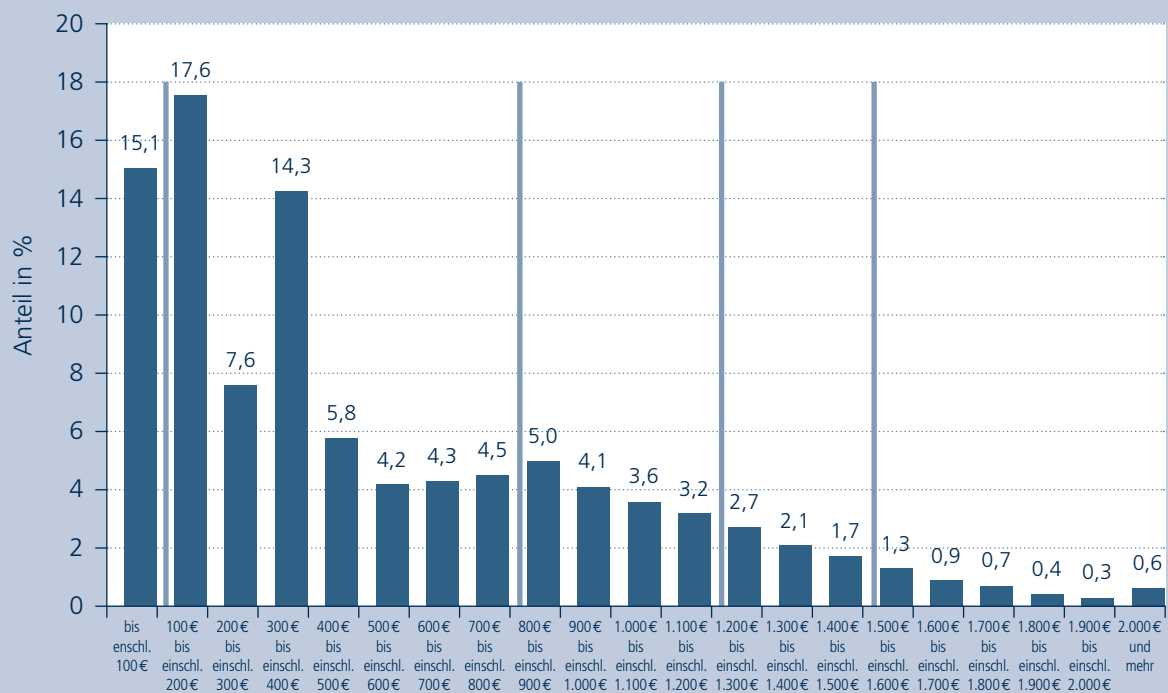
den, weil über die kurze Zeit der Geltung der ersten Variante dieser Regelung von Januar bis Oktober 2005 keine Statistiken vorliegen. Immerhin kann man fragen: Spiegelt die derzeitige Verteilung der Bruttoverdienste unter ALG II-Beziehern die derzeitige Anreizstruktur wider?

Zweifelloos gibt es derzeit – wie der konkave Verlauf der Kurve in Feld f) der Abbildung 15 nahe legt – eine Konzentration von 54,6 Prozent der „Aufstocker“ im Bereich von Bruttoerwerbseinkommen unter 400 Euro (vgl. Abbildung 17). Von dieser Verteilung sind aber nur die 15,1 Prozent, die bis einschl. 100 Euro verdienen, durch die derzeitige Anreizstruktur des SGB II erklärbar (Freibetrag), während die Kurve der Nettoeinkommen in Kombination von Minijob und ALG II im Bereich um 400 Euro linear verläuft,

denn das Minijob-Privileg wird durch das Prinzip der Netto-Anrechnung im SGB II neutralisiert. Die Anreizstruktur des SGB II in seiner derzeitigen Fassung würde – neben der Konzentration in der Freibetragszone bis 100 Euro – eher einen weiteren Höhepunkt der Verteilung in der Kategorie „700 bis einschl. 800 Euro“ nahelegen, also unmittelbar unterhalb der Zone von 800 bis 1.200 Euro, in der die höhere Transferentzugsrate von 90 Prozent gilt. Eine derartige Konzentration liegt aber erkennbar nicht vor. Folglich scheint die Ursache der Konzentration von Aufstockern auf niedrige Einkommen eher in der institutionellen Verfestigung des Minijobs im Arbeitsangebot der Betriebe und im Bewusstsein der Arbeitsmarktakteure zu liegen als in den Anreizstrukturen des SGB II.⁴⁰

Abbildung 17:

Prozentuale Verteilung der abhängig erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieher (Dezember 2008) nach ihrem Bruttoerwerbseinkommen⁴¹ – Schwellenwerte bei der Anrechnung



Quelle: Hartmann 2010: 25.

40 Aufgrund einer Analyse von Daten des SOEP kommen Brenke und Eichhorst zu dem Schluss: „Anhand der Umfragedaten lässt sich generell nicht bestätigen, dass Hilfeempfänger sich in ihrem Erwerbsverhalten an den geltenden Hinzuverdienstregelungen ausrichten.“ (Brenke, Eichhorst 2010: 71)

41 Das hier abgebildete Bruttoerwerbseinkommen ist zu unterscheiden vom anrechenbaren Einkommen, das netto ermittelt wird; Nettoeinkommen bis mindestens 100 Euro bleibt anrechnungsfrei.

3.2.3 Unzutreffende Verhaltensannahmen

Die gesamte Debatte um die Arbeitsanreize geht implizit und unhinterfragt von drei Annahmen aus, die vermutlich falsch sind:

(1) *Homo oeconomicus*: Es trifft nicht zu, dass sich Leistungsbeziehende allein nach dem Kalkül verhalten, ihren impliziten Stundenlohn (zusammengesetzt aus dem Verdienst und der nach Anrechnung verbleibenden Transferleistung) zu maximieren oder das Verhältnis von Einkommen und Freizeit nach Präferenzstrukturen, die sich von denen der nicht bedürftigen Bevölkerung grundsätzlich unterscheiden, zu optimieren. Ihr Erwerbsverhalten wird von vielfältigen Motiven bestimmt, unter denen das wirtschaftliche nur eines ist. Der empirische Verlauf der Indifferenzkurve, entlang derer Einkommensgewinne einerseits und Freizeiteinbußen bzw. Arbeitsanstrengungen andererseits als gleichwertig angesehen werden, ist nicht bekannt.⁴²

(2) *Vollständige Information*: Es ist unrealistisch anzunehmen, dass die Betroffenen zu etwas in der Lage wären, zu dem die Jobcenter, die sie betreuen, und die von ihnen verwendeten EDV-Programme nicht in der Lage sind: Nämlich das für den Fall der Annahme eines konkreten vorliegenden Arbeitsangebots zu erwartende Gesamt-Nettoeinkommen im Vorhinein genau auszurechnen. Selbst wenn die Betroffenen also *hominnes oeconomici* wären, könnten sie sich mangels Information nicht entsprechend ihren Kalkülen verhalten. Tatsächlich spricht alles dafür, dass die Betroffenen lediglich sehr „harte“ Schwellen wie Freibeträge oder die vollständige Anrechnung von Erwerbseinkommen zur Kenntnis nehmen, dass ihnen aber die Feinheiten von Kurvenverläufen bei der Anrechnung, um die in der Politik so engagiert gestritten wird, in der *ex-ante*-Betrachtung gänzlich entgehen. Diese haben allenfalls *ex post* eine Bedeutung, wenn nämlich Fehlkonstruktionen dazu führen, dass in bestimmten Konstellationen die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit nicht zur Erhöhung des

Nettoeinkommens führt. Solche negativen Erfahrungen sprechen sich herum und werden über die konkrete Ausgangskonstellation hinaus verallgemeinert. Folglich fehlt den Debatten über die Optimierung dieser Anreizverläufe im Sinne einer Lenkung des Erwerbsverhaltens auf „kleinere“ oder „größere“ Jobs der Realitätsbezug.

(3) *Wahlfreiheit hinsichtlich der Arbeitszeiten*: Die Anreizdebatte unterstellt, man müsse die Betroffenen zunächst in einen „kleinen Job“ locken und könne sie dann durch die richtigen Anreize dazu bringen, ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten. Je nachdem, welcher Aspekt stärker betont wird, wird die Konzentration der Anreize bei niedrigen Verdiensten bald gefordert (Debatte und Reform von 2005), bald kritisiert (die jüngste Debatte). Doch selbst als *homo oeconomicus* mit vollständiger Information können die Betroffenen nur solche Jobs annehmen, die von Arbeitgebern angeboten werden, und ein Wechsel ist immer mit Friktionen verbunden und birgt ein gewisses Risiko. Die Struktur des Arbeitsangebotes bleibt in der ganzen Debatte völlig ausgeblendet. Insbesondere bleiben die Segmentierungen des Arbeitsmarktes unberücksichtigt: „Kleine Jobs“ sind häufig Sackgassen und eignen sich nicht als Trittbretter zu Vollzeittätigkeiten, weil sie von ihrer Funktion her durch Nischen im Arbeits- und Tagesablauf definiert sind und die entsprechenden Tätigkeiten in Vollzeit kaum existieren – man denke an das Austragen von Zeitungen, das Auffüllen von Supermarkt-Regalen oder die Reinigung von Büros.

Aufgrund einer Analyse von Erwerbseinkommen, Arbeitszeiten, Arbeitszeitwünschen und Haushaltskonstellationen von ALG II-Beziehenden im SOEP kommen auch Brenke und Eichhorst zu dem Schluss:

„Die Auffassung, dass man über Änderungen der Hinzuverdienstregelungen Anreize schaffen könnte, die die Hilfebezieher dazu bewegen, sich nach einer regulären, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung umzusehen, geht an der Realität vorbei.“ (Brenke, Eichhorst 2010: 72)

42 „Der Verlauf der Indifferenzkurve ist hypothetisch und beruht auf einfachen Plausibilitätsüberlegungen.“ (Bonin, Schneider 2006: 646)

3.2.4 Was also soll man tun?

Da die tatsächlichen Anreizwirkungen von unterschiedlichen Ausgestaltungen der Leistungszugskurve unbekannt sind, sollte man aufhören, hier symbolische Politik zu betreiben, und eine prozentual-lineare Anrechnungsformel ohne Obergrenze (vgl. Feld d) in Abbildung 15) einführen. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass sie ohne Zonen unterschiedlicher Anrechnung auskommt und deshalb gegenüber Veränderungen von Lohnniveau, Brutto-Netto-Relationen und Leistungssätzen neutral ist – es können keine „anreizfreien“ Zonen entstehen, auch wenn sich andere Parameter ändern. Ohne Veränderung der Eckpunkte der derzeitigen Anrechnungskurve würde dann der Selbstbehalt vom verdienten Einkommen einheitlich etwa 20 Prozent betragen, was vermutlich wegen der Einfachheit und Verständlichkeit dieser Botschaft mehr Anreizwirkung entfaltet als alle ausgeklügelten Kombinationen. Zugleich würden die derzeitige Bevorzugung von Kleinstjobs und die relative Benachteiligung der Familieneinkommen im Bereich ab 1.200 Euro Brutto überwunden. In jeder Familienkonstellation würde der Leistungsbezug verlassen, wenn der Nettoverdienst das 1,25-Fache des Bedarfs übersteigt.

Vielleicht erscheint die Botschaft, dass 80 Prozent des Nettoverdienstes einbehalten werden, aus der Sicht eines ökonomistischen Menschenbildes als ein unverträglich geringer Arbeitsanreiz. Die vorstehende Erörterung sollte jedoch deutlich gemacht haben, dass es keine Zauberformel gibt, die höhere Anreize ohne höhere Kosten und ohne eine weitere Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten bringt. Mit wesentlich höherem Modellaufwand kommt auch der Sachverständigenrat zu dem Ergebnis, dass es bei den Zuverdienstregeln keine Parameterkonstellation gebe, die das Arbeitsangebot er-

höht, ohne erhebliche fiskalische Mehrkosten bzw. Mindereinnahmen zu erzeugen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010: 287f.). Deshalb kommt er – nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit der Leistungsätze mit der Menschenwürde in moderaterer Formulierung – auf seinen Vorschlag von 2006 zurück, den Regelsatz abzusenken (ebenda S. 289).

3.3 „Workfare“

Vordergründig mit dem Ziel, dem Grunddilemma jedes „Kombilohns“ im Sinne der Modelle im vorstehenden Abschnitt zu entgehen, schlagen die Vertreter von „Workfare-Modellen“⁴³ (Sinn et al. 2006; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006) vor, den ohne Arbeit erzielbaren Regelsatz zu senken, damit der Anstieg des Nettoeinkommens in Abhängigkeit vom Umfang der Arbeitstätigkeit steiler verlaufen kann, ohne dass die Einkommensposition, bei der der Leistungsbezug verlassen wird, weiter nach oben verlagert werden muss. Da damit der Regelsatz unter dem Existenzminimum liegen würde, muss allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die keine Arbeit im Markt finden können, eine öffentlich organisierte Tätigkeit – im Modell des Sachverständigenrates im Umfang von 30 Stunden wöchentlich – angeboten werden, mit der sie den bisherigen Regelsatz verdienen können.

„Faktisch bedeutet es, die Option der gegenleistungsfreien Grundsicherung durch die Option einer Grundsicherung für eine Vollzeittätigkeit zu ersetzen... Wer gezwungen ist, das Grundsicherungseinkommen durch eine Gegenleistung in Form von Arbeitszeit zu erzielen, wird im Regelfall bereit sein, jede Tätigkeit im freien Markt anzunehmen, die bei gleichem Zeiteinsatz besser entlohnt ist als der Workfare-

43 Unbeschadet der von den Verfechtern der jeweiligen Modelle selbst gewählten Bezeichnungen verstehen wir unter „workfare“ das abhängig machen einer existenzsichernden Grundsicherung von der Teilnahme an öffentlich organisierten Arbeiten. Wir grenzen uns damit ab gegen Kritiker der Hartz-Reformen wie z.B. Mohr 2009, die bereits den Grundsatz des „Förderns und Forderns“, die Anforderung der Verwertung des eigenen Arbeitsvermögens und der aktiven Arbeitsuche als „workfare“ bezeichnen und damit für die Steigerungsmöglichkeiten keinen Begriff mehr haben.

Job und im Gegensatz zu diesem auch Wiedereingliederungs- und Entwicklungsperspektiven bietet.“ (Bonin, Schneider 2006: 649)

Unbeschadet der Frage, ob es nach der neuerlichen Feststellung eines „Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 überhaupt noch mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, die Gewährung dieses Existenzminimums an die Erfüllung einer öffentlichen Arbeitspflicht zu knüpfen, so sahen doch auch die Verfechter von *Workfare*-Modellen von Anfang an die mit diesen Modellen unlösbar verbundene Verpflichtung des Staates, entsprechende Verdienstmöglichkeiten zur Erreichung des Existenzminimums bereitzustellen. Es entbehrt nicht der Ironie, dass ausgerechnet die langjährigen Kritiker öffentlich geförderter Beschäftigung bereit sind, den Staat als employer of last resort zu installieren, sofern nur die auf diese Weise organisierte Beschäftigung gezwungenermaßen ausgeübt und sehr gering bezahlt wird. Während ArbeitsökonomInnen üblicherweise arbeitsmarktpolitische Maßnahmen allein nach dem Kriterium beurteilen, welche Übergangsmöglichkeiten in ungeforderte Beschäftigung sie eröffnen, dreht sich diese Argumentation bei den *Workfare*-Jobs unvermittelt um, wenn die Perspektivlosigkeit des *Workfare*-Jobs als Anreiz zur Tätigkeit im freien Markt gerühmt wird (siehe obiges Zitat von Bonin).

Das Problem, wie die öffentliche Hand so viele Arbeitsgelegenheiten neuen Typs schaffen kann, sollte im ursprünglichen Vorschlag des ifo-Instituts durch Weitergabe eines beträchtlichen Teils der bis zu 1,7 Millionen zusätzlichen „Kommunalarbeiter“ an Zeitarbeitsfirmen gelöst werden (Sinn et al. 2006), während man im Modell des IZA so starke Beschäftigungswirkungen errechnet, dass dauerhaft nicht mehr *Workfare*-Jobs benötigt würden als seinerzeit 1-Euro-Jobs bestanden (Bonin, Schneider 2006) – der Sachverständigenrat hielt sich mit einem erwarteten Bedarf von 700.000 Arbeitsgelegenheiten in der Mitte. Jahrzehntelang geführte Diskussionen über die Verdrängungseffekte öffentlich geförderter Beschäftigung zählen nicht mehr, wenn

es sich um öffentlich auf Niedriglohnniveau degradierte Beschäftigung handelt:

„Die dafür notwendige Arbeit ist im Überfluss vorhanden. Insoweit sind Verdrängungseffekte durch so geschaffene Arbeitsgelegenheiten kein seriöses Gegenargument.“ (Schneider, Zimmermann 2010: 14)

Das ist die seit nunmehr bald 20 Jahren in Deutschland dominante Angebotstheorie des Arbeitsmarktes: Die niedrig entlohnte Arbeit schafft sich ihre eigene Nachfrage – und wenn das bisher trotz beträchtlicher Ausdifferenzierung der Löhne nach unten noch nicht eingetreten ist, dann sind die Löhne eben noch nicht weit genug gesunken.

In jüngster Zeit allerdings sind unter den Vertretern des *Workfare*-Ansatzes auch Differenzierungen zu beobachten:

„Wer staatliche Unterstützung erhält, muss dafür aktiv werden. Sei es durch Arbeit, intensives Bewerbertraining oder berufliche Qualifizierung und Weiterbildung.“ (Schneider, Zimmermann 2010: 15)

Wenn nun jede beschäftigungsorientierte Aktivität und sogar die „soziale Weiterqualifizierung“ (ebenda) genügen, dann ist der Unterschied zur derzeitigen Rechtslage geringer als die Radikalität der Forderungen vermuten lässt, zumal wenn „nicht beschäftigungsfähige“ Personen mit Sorgeverpflichtungen ausgenommen werden. Und bei Verweigerung dieser Aktivitäten ist bereits jetzt eine Sanktion von 30 Prozent vorgesehen (§ 31 Abs. 1) – die *Workfare*-Befürworter wollen gewissermaßen „nur“ die Beweislast umkehren (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006: 90), indem sie den Regelsatz um 30 Prozent senken und dann den Leistungsberechtigten seine Bemühungen unter Beweis stellen lassen, um seinen Bedarf zu decken.

Letztlich dreht sich dieser Diskurs um die SGB II-Regelsätze, wie sein Wiederaufflackern kurz vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Anfang des Jahres 2010 sowie kurz vor seiner Umsetzung durch den Gesetzgeber im Spätsommer 2010 zeigt. Durch das Plädoyer für einen niedrigeren Regelsatz wollen die *Workfare*-Befürworter zumindest seiner Anhebung entgegenwirken, und die propagierte Kürzung ist nun ein-

mal ohne staatliche *Workfare*-Garantie zumindest in Deutschland nicht vermittelbar. Ein ernsthaft durchdachter Plan, wie ein öffentlich organisierter Sektor verpflichtender Arbeit funktionieren könnte, und eine Analyse, wie er auf die Gesamtwirtschaft wirken würde, ist damit nicht verbunden, und die moderate Anhebung des Regelsatzes für Erwachsene ab 2011 konnte mit diesem Diskurs auch nicht verhindert werden.

3.4 Zusammenfassung

Durch die Hartz-IV-Reform ist die versicherungsförmige oder versicherungsähnliche relative Lebensstandardsicherung bei Arbeitslosigkeit regelrecht marginalisiert worden. Wenn 2008 weniger als ein Sechstel der Bezieher von arbeitsmarktbezogenen Sozialleistungen Arbeitslosengeld erhielten, so ist das zwar teilweise auch ein erfreuliches Ergebnis guter Konjunktur. Doch auch im internationalen Vergleich ist die Absicherung bei Arbeitslosigkeit in Deutschland eher bescheiden. Deshalb sprechen wir uns für eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes aus, verbunden mit einer „bedürftigkeitsfesten“ Degression sowie der Beendigung der Sonderbehandlung Älterer. Für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit sollten freiwillige Ausstiegsoptionen aus dem SGB II in nicht arbeitsmarktbezogene Sozialleistungen in mindestens gleicher Höhe geschaffen werden. Die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft im SGB II sollte beschränkt werden auf Regelungen zur Anrechnung von Einkommen. Eine Person, die bei individueller Betrachtung für den eigenen Unterhalt sorgen kann, würde dann zwar noch in die Einkommensanrechnung einbezogen, aber nicht mehr als „bedürftig“ konstruiert und dem Aktivierungsregime des SGB II unterworfen. Die Anrechnung des Erwerbseinkommens von indivi-

duell suffizienten Familienernährerinnen und Familienernährern würde mit besserer Anreizwirkung gerahmt: Bei steigenden Verdiensten würden sie ihren Angehörigen mehr geben, nicht das eigene Transfereinkommen zu Gunsten des Staates reduzieren. Im Übrigen sollten auch nur Einkommen von Personen angerechnet werden, die einer zivilrechtlichen Unterhaltsverpflichtung unterliegen. Durch diese Maßnahmen würde der Personenkreis, der unmittelbar den Regelungen des SGB II unterworfen ist, erheblich reduziert auf diejenigen, bei denen der Anspruch der Aktivierung und Erwerbsaufnahme aktuell oder perspektivisch (nach Gesundung, nach Beendigung der Schule, wenn die Kinder älter geworden sind) gerechtfertigt ist.

Für die nach Individualisierung der Definition von Bedürftigkeit verbleibenden erwerbstätigen Aufstocker sollten die Regeln der Anrechnung von Erwerbseinkommen einfach, transparent und stabil gestaltet werden. Die ständigen Veränderungen der Anrechnungsformel bewirken nichts außer Verunsicherung und Verunklarung der Zusammenhänge. Es gibt keine Zauberformel höherer Arbeitsanreize in Kombination mit Leistungsbezug, wenn man nicht die Grenze, bei der der Leistungsbezug endet, sehr stark anheben und sich damit dem „bedingungslosen Grundeinkommen“ nähern will. Auch *workfare*-Ansätze führen nicht aus diesem Dilemma heraus: Entweder bringen sie den Staat in die Rolle des „*employer of last resort*“, die organisatorisch nicht ausfüllbar ist; oder sie laufen lediglich auf einen umfassenden Aktivierungsanspruch hinaus, der bereits heute gesetzlich normiert ist und dessen volle Durchsetzung an der Begrenzung der personellen Kapazitäten der Jobcenter scheitert. Deshalb plädieren wir für eine einfache, linearprozentuale Anrechnungsformel für Erwerbseinkommen.

4. Reformoptionen im Bereich Aktivierung, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung

Nachdem wir uns in Kapitel 3 mit der leistungsrechtlichen Grundkonstruktion des SGB II auseinandergesetzt haben, geht es im folgenden Kapitel um verschiedene Aspekte des „Förderns“. Der Abschluss der Arbeiten an diesem Gutachten trifft zusammen mit der Debatte über den Referentenentwurf zur „Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ (Bundesregierung 6.4.2011), wenig später in der vom Bundeskabinett verabschiedeten Fassung umgetauft in „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ (Bundesregierung 25.5.2011). Deshalb wird dieser Gesetzentwurf hier einbezogen; jedoch sollte die Reformdebatte nicht reaktiv verengt werden auf die Sachverhalte, die die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf anspricht. Denn problematischer als die Inhalte des Gesetzentwurfs sind seine Lücken. Vor dem Hintergrund der zeitgleich stattfindenden gesellschaftlichen Debatten scheint dieser Gesetzentwurf in eigentümlicher Weise „aus der Zeit gefallen“. Die Beschränkung von arbeitsmarktpolitischen Reformen auf „Instrumente“ – das Gesetz zur „Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vom 21.12.2008 ist gerade gut zwei Jahre in Kraft – greift offensichtlich zu kurz. Reichweite und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik bestimmen sich in einem umfassenderen Kontext als nur der gesetzlichen Definition von Instrumenten. Die Bundesregierung scheint dieses selbst gesehen zu haben, aber bisher hat sich diese Einsicht in nicht mehr als einer semantischen Kosmetik am Gesetzestitel ausgedrückt.

4.1 Die „blinden Flecken“ der Instrumentenreform

Fachkräftemangel und berufliche Weiterbildung

Der durch Turbulenzen im Finanzsektor ausgelöste Produktionseinbruch war noch nicht vorbei, die Zahlen der Kurzarbeiter befanden sich noch auf Rekordniveau, als das jeden Aufschwung begleitende Thema „*Fachkräftemangel*“ wieder die Schlagzeilen eroberte. Zwar ist umstritten, wie verbreitet und relevant der Fachkräftemangel wirklich ist (exemplarisch für das Spektrum der Einschätzungen Koppel, Plünnecke 2009; Mesaros et al. 2009; Brenke 2010; Spöttl 2011; hinzu kommen zahlreiche regionale Analysen), und ein Konsens in dieser Frage ist schon allein dadurch kaum möglich, dass es keine allgemein anerkannte Definition von „Fachkräftemangel“ und folglich auch keine etablierte Methode zu seiner Messung gibt.⁴⁴ Aber angesichts des Stellenwertes, den das Thema auch in den Verlautbarungen von Politikern einnimmt, sollte man erwarten, dass die Arbeitsmarktpolitik dieses Thema aufgreift und ihren Beitrag zur Vermeidung von Engpässen bei der Versorgung der Betriebe mit Fachkräften umreißt. Jedoch sucht man das Stichwort in der Gesetzbegründung zur Instrumentenreform vergeblich, und inhaltlich kann man allenfalls die Entfristung der Weiterbildungsförderung älterer Arbeitnehmer in KMU (bisher § 417 SGB III, künftig vorgesehen als § 82 SGB III neu) der Fachkräftesicherung zurechnen. Hier geht es jedoch ausschließlich um bereits Be-

⁴⁴ Am 22.6.2011 kündigte das BMAS mit der Vorstellung seines Konzepts zur Fachkräftesicherung (BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2011) die Entwicklung eines „Jobmonitors“ an, mit dem künftig Arbeitskräftemangel gemessen werden soll.

schäftigte, und nach allen Erfahrungen mit Weiterbildungsteilnahmen wird die Regelung vor allem denen zu Gute kommen, die bereits Fachkräfte sind – die Erschließung von Fachkräfte-reserven ist kaum zu erwarten.⁴⁵

Demografischer Wandel und arbeitsmarkt-integrative Gesundheitsförderung

Antworten der Arbeitsmarktpolitik auf den *demografischen Wandel* sucht man im Gesetzentwurf – abgesehen von der gerade erwähnten Weiterbildungsförderung für ältere Beschäftigte in KMU – ebenfalls vergeblich. Im Jahre 2012 beginnt der schrittweise Einstieg in die „Rente mit 67“: Beschäftigte müssen länger als bisher im Erwerbsleben bleiben; Arbeitslose sind bis in ein höheres Alter als bisher darauf angewiesen, eine Beschäftigung zu finden. Zwar gibt es bereits jetzt ermutigende Entwicklungen in dieser Richtung, die als Ergebnis eines besseren Gesundheitszustandes und höherer Qualifikation nachrückender Alterskohorten, bereits wirksamer Rentenreformen und der dadurch sowie durch die Arbeitsmarktreformen durchgesetzten Eindämmung des „Vorruhestandes“ zu verstehen sind (Brussig, Knuth 2011). Zugleich ist aber auch erkennbar, dass es eine Gruppe von Älteren gibt, die buchstäblich zwischen die Mühlsteine von Rentenreformen, Arbeitsmarktpolitik und betrieblichen Einstellungskriterien gerät: „Für eine Arbeitsaufnahme zu alt oder zu krank, für eine Erwerbsminderungsrente nicht krank genug, für eine (abschlagsfreie) Altersrente nicht alt genug“ umschreibt das Dilemma dieser Gruppe, deren Angehörige sich aufgrund der eher restriktiven Voraussetzungen eines Zugangs in Erwerbsminderungsrente und eher diskontinuierlicher Erwerbsbiografien vornehmlich im Langzeitbezug von ALG II konzentrieren. Diese Gruppe, deren genaue statistische Eingrenzung bisher nicht gelungen ist (vgl. Bundesregierung 2011 b), bedarf verstärkter arbeitsmarktpolitischer Förderung. Tatsächlich ist aber eine mit zunehmendem Alter abnehmende Ak-

tivierung und Förderung durch die Jobcenter zu beobachten (Mümken et al. 2011).

Die im Referentenentwurf vorgeschlagene Streichung des Eingliederungszuschusses für Ältere (§ 421f SGB III) sowie des Eingliederungsgut-scheins für Ältere (§ 223 SGB III) sind nicht zu kritisieren: Diese Instrumenten-Varianten waren als symbolische Begleitmusik zur Gesetzgebung über die „Rente mit 67“ eingeführt worden, nachdem die Differenzierung des Eingliederungszuschusses nach Alter durch die Hartz-Reformen zuvor abgeschafft worden war. Diese Varianten haben aber nichts gebracht, was nicht auch mit dem „normalen“ Eingliederungszuschuss zu erreichen wäre (BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2011) – ihre Streichung gehört folglich zu den zu begrüßenden Vereinfachungen der Instrumente und führt zu keinen Nachteilen für die älteren Arbeitsuchenden (Brussig et al. 2011).

Aber die Erwerbsintegration von Älteren wird z.B. häufig durch gesundheitliche Beeinträchtigungen gehemmt, die unterhalb der Schwelle von „Behinderung“ liegen und die häufig nicht mit spezifischen Diagnosen zu belegen sind. Die Betroffenen gelten trotz ihrer Einschränkungen als erwerbsfähig, werden also auf den Arbeitsmarkt verwiesen, kommen aber nicht für Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation in Frage. Im seit 2005 laufenden Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ nimmt die *Gesundheitsförderung* einen zunehmenden Stellenwert ein (Büttner, Schweer 2011), und erklärtes Ziel dieses Programms ist es, Erfahrungen für die Regelförderung zu sammeln. Wo also bleibt die arbeitsmarktintegrative Gesundheitsförderung (Hollerer 2009) als Regelinstrument? Zwar dürfte es noch zu früh sein, derartige Maßnahmen im Detail gesetzlich zu regulieren – falls das überhaupt jemals empfehlenswert sein sollte. Aber es sollte gesetzlich klar gestellt werden, dass das in § 1 Abs. 2 Nr. 2 SGB II normierte Ziel, dass „die

45 Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, die Förderung zu beschränken auf Maßnahmen, die zu Berufsabschlüssen oder kammerzertifizierten Teilabschlüssen führen, legt andererseits die Latte für dieses bisher – mit rund 6.000 aktuell Geförderten im Dezember 2010 – eher moderat genutzten Instrument so hoch, dass im Falle der Berücksichtigung eine weitere Marginalisierung dieses Instrumentes zu erwarten wäre (vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2011).

Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, verbessert oder wiederhergestellt wird“, wesentlich auch die Dimension der Gesundheit umfasst, und dass derartige Leistungen nach dem SGB II zu erbringen sind, wenn sie nicht von einem anderen Träger erbracht werden. Folglich muss auch entschieden werden, ob gesundheitsförderliche Leistungen im SGB III für alle Arbeitslosen verankert und in den Verweiskatalog der Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 1 aufgenommen werden sollen, oder ob es sich um eine eigenständige Eingliederungsleistung des SGB II handelt. In diesem Falle muss dann auch entschieden werden, ob die originäre Zuständigkeit für diese Leistungen bei der Bundesagentur liegt oder ob es sich hier in Analogie zur psychosozialen Betreuung und zur Suchtberatung um eine kommunale Eingliederungsleistung nach § 16a SGB II handeln soll. Hier, bei der Zuordnung der primären Zuständigkeiten und damit der Kosten, ist das hauptsächliche Hemmnis für die Aufnahme der Gesundheitsförderung in die Regelförderung zu erwarten. Wenn jedoch diese Frage nicht entschieden wird, muss man damit rechnen, dass die im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ gewonnenen und sich noch immer entwickelnden positiven Erfahrungen nach dem Auslaufen dieses Programms ab 2016 nicht mehr umgesetzt werden können.

Zunehmende kulturelle Vielfalt der Arbeitsbevölkerung

Die Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen oder akademischen Qualifikationen ist mit verantwortlich für die hohen Hilfequoten in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (vgl. 2.1.2, S. 15). Der kürzlich vorgelegte Entwurf eines „Anerkennungsgesetzes“ (Bundesregierung 2011a) will diese Situation durch die Einführung des Rechts auf ein Anerkennungsverfahren verbessern. Diese Absicht wird nicht zuletzt mit Verweis auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel begründet. Im Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt findet sich jedoch keinerlei Bezugnahme auf diesen Kontext.

Das „Anerkennungsgesetz“ (Bundesregierung 2011a) umfasst nur die bundesrechtlich ge-

regelten Berufe (also weder akademische Abschlüsse noch die vollzeitschulischen Berufsausbildungen nach Landesrecht); es kann nur ein Verfahren regeln, aber nicht dessen positiven Ausgang garantieren; und es kann nichts ändern an der Zersplitterung der für die Anerkennung zuständigen Stellen, deren Zahl auf über 400 geschätzt wird. Folglich kann das Anerkennungsgesetz das Problem der Anerkennung nicht lösen, sondern es schafft lediglich einen Verfahrensrahmen für die Bearbeitung eines Teils der Problemfälle. Für die betroffenen Migrantinnen und Migranten – und insbesondere für künftige Neuankömmlinge – bietet dieser Rahmen dann Chancen, wenn sie rasch Informationen darüber erhalten, wie wichtig ein zertifizierter Abschluss auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist und wer für eine etwaige Anerkennung in ihrem Falle zuständig ist. Sofern die Überprüfung der mitgebrachten Nachweise zu dem Ergebnis führt, dass ergänzende Qualifizierungen notwendig sind, müssen diese rasch zugänglich gemacht werden. Für den erheblichen Teil der Betroffenen, der sich im SGB II-Leistungsbezug befindet oder – im Falle von Neuzuwanderern mit Zugangsproblemen zum Arbeitsmarkt – befindet wird, wird das Jobcenter diejenige Behörde sein, mit der sie am häufigsten Kontakt haben. Deshalb wurden im Ergebnis des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ u.a. folgende Empfehlungen zur „migrationsfesten“ Weiterentwicklung des SGB II gegeben (vgl. ausführlich Frings, Knuth 2010):

- Verankerung der Zielsetzung, „Nachteile aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ethnischen Herkunft oder mangelnder Beherrschung der deutschen Sprache“ zu überwinden „und die Integration dieser Personen unter Beachtung ihrer Qualifikationspotenziale“ zu fördern (vorgeschlagene Ergänzung zu § 1 Abs. 1 Satz 4 SGB II);
- Bestellung von Integrationsbeauftragten bei Jobcentern, sofern Personen mit Migrationshintergrund einen zu definierenden Anteil der von ihnen zu betreuenden Leistungsberechtigten übersteigen;

- Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund unter den Fachkräften der Jobcenter durch eine gezielte *Diversity*-Politik bei der Einstellung;
- beratende Unterstützung beim Bemühen um die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse („Anerkennungs-Fallmanagement“);
- Förderung der Vorbereitung auf Externenprüfungen bei den Kammern;
- abweichend von der für Bildungsinländer geltenden Regelung: Förderung eines kurzzeitigen Hochschulbesuchs zwecks Erwerb eines deutschen Abschlusses, für den im Ausland absolvierte Module anerkannt werden, unter Fortzahlung der Leistungen nach dem SGB II.⁴⁶

Im Gesetzentwurf finden sich keinerlei Anknüpfungspunkte dafür, die Arbeitsmarktpolitik an die zunehmende *Diversity* der Arbeitsbevölkerung bzw. der Arbeitslosen und Hilfebedürftigen anzupassen.

4.2 Vermittlung und Aktivierung

Ausweislich der seit kurzem verfügbaren Kennzahlen nach § 48a SGB II beträgt die *Integrationsquote*⁴⁷ 18,7 Prozent im Januar 2011.⁴⁸ Das liegt nicht wesentlich über den durch die SGB II-Kundenbefragung im Zeitraum 2007/2008 ermittelten Werten (siehe 2.6, S. 32) – es scheint seitdem keine wesentliche Verbesserung gegeben zu haben. Pro Jahr nimmt also nur etwa ein Fünftel der Bezieherinnen und Bezieher von ALG II eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung auf, wobei es nach der Definition der Kennzahl nicht notwendig zur Beendigung der Arbeitslosigkeit⁴⁹

(= Erwerbstätigkeit von mindestens 15 Stunden pro Woche) oder der Hilfebedürftigkeit kommen muss – lediglich Minijobs werden in der Integrationsquote nicht gezählt, sondern separat erfasst. Während sich die offiziellen Evaluierungen auf die „Experimentierklausel“ (den Wettbewerb zwischen Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Trägern) konzentrierten und nicht danach fragen konnten, ob sich durch die Reform der Arbeitsmarktzugang arbeitsloser Bezieherinnen und Bezieher bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen verbessert hat, deutet eine kürzlich veröffentlichte Analyse mit dem Sozio-oekonomischen Panel darauf hin, dass dieses nicht der Fall ist (Fehr, Vobruba 2011).

Die Integrationen dürfen nicht verwechselt werden mit *Arbeitsvermittlungen* „durch Auswahl und Vorschlag“. Der größere Teil der Stellen, die zu Integrationen führen, wird von den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten selbst gefunden. Inwieweit hierbei Anregungen und Anleitungen durch das Personal der Jobcenter oder durch Maßnahmeträger eine Rolle gespielt haben, ist statistisch nicht erfasst. Lediglich bezogen auf die arbeitslosen Leistungsberechtigten werden in den Eingliederungsbilanzen Vermittlungen in ungeforderte Beschäftigung (ohne Daten der zKT) ausgewiesen, und diese Daten liegen nur für 2007 und 2008 vor (sowie für 2009 nur mit Daten der zKT).

Danach betragen die ungeforderten *Vermittlungsraten*⁵⁰ lediglich 2,4 (2007), 3,2 (2008) und 2,9 (2009) Prozent. Sicherlich ist Vermittlung kein Selbstzweck, sondern Hauptzielsetzung des SGB II sind die Integrationen, und wenn Hilfebedürftige auf eigene Faust Arbeit finden, so ist das nicht zu kritisieren. Dennoch sollte man nach

46 Dieses ist notwendig, weil die betroffenen Personen für Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in der Regel zu alt sind bzw. Angehörige zu versorgen haben.

47 Definition „Integrationsquote“: Aufnahmen von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen, voll qualifizierenden beruflichen Ausbildungen oder selbstständiger Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den vergangenen zwölf Monaten geteilt durch den durchschnittlichen Bestand der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im gleichen Zeitraum.

48 <http://www.sgb2.info/kennzahlen/statistik>, abgerufen am 18.05.2011.

49 Das liegt auch daran, dass die Integrationsquote Integrationen von Leistungsberechtigten einbezieht, die vorher nicht als arbeitslos registriert waren. Tatsächlich kommen Integrationen unter nichtarbeitslosen Leistungsberechtigten fast so häufig vor wie unter den als arbeitslos gezählten (Bundesagentur für Arbeit 2008).

50 Eigendefinition „Vermittlungsrate“: Arbeitsvermittlungen in ungeforderte Beschäftigung im Kalenderjahr geteilt durch Jahresdurchschnittsbestand von Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II. Eigene Berechnung aufgrund der Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II. Die BA berechnet aufgrund der gleichen Daten „Vermittlungsquoten“ als Anteile der Vermittlungen an den ungeforderten Beschäftigungsaufnahmen, die mit 9,1 (2007) und 11,6 (2008) Prozent ebenfalls nicht besonders beeindruckend sind. Sie drücken den Beteiligungsgrad der BA an erfolgten Integrationen aus, aber im Gegensatz zu unserer Vermittlungsrate nicht die Vermittlungsleistung im Verhältnis zu der eigentlich zu erfüllenden Aufgabe.

den grundlegenden Reformen der Arbeitsmarktpolitik, die durch einen „Vermittlungsskandal“ ausgelöst wurden und in deren grundlegendem programmatischem Dokument es hieß: „Im Zentrum der Arbeit des JobCenter steht der Vermittlungsprozess“ (Hartz et al. 2002), höhere Vermittlungsraten erwarten. Offensichtlich ist es um die Arbeitsvermittlung nach wie vor nicht zum Besten bestellt.

So sehen es offenbar auch die so genannten „Kunden“. Bei der Beurteilung der Beratungsgespräche in den Jobcentern erhielt die Aussage „man unterstützt mich, wieder Arbeit zu bekommen“ die im Vergleich niedrigste Zustimmung (Tisch 2010) – die Befragten empfinden ihre Ansprechpartner als freundlich, aber wenig hilfreich bei der Lösung ihrer Probleme. Dieser Befund stimmt überein mit den Ergebnissen der Kundebefragung, die im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel durchgeführt wurde (vgl. Tabelle 6, S. 26).⁵¹ Für eine wirkliche Unterstützung bei der Arbeitsuche scheint der Personalschlüssel zu gering zu sein; teilweise mag es auch an mangelnder Kenntnis des Arbeitsmarktes bei den Betreuern liegen. In der Gesetzesbegründung zu „Hartz IV“ war eine Betreuungsrelation von 1:75 in Aussicht gestellt worden (Bundesregierung 2003); der seit 1.1.2011 gesetzlich „im Regelfall“ postulierte Personalschlüssel beträgt jedoch nur für Jugendliche 1:75, für über 25-Jährige dagegen 1:150 (§ 44c Abs. 4 Satz 2 Nr. 2). Im Rahmen des Modellprojekts der BA „Kunden aktivieren und Integrationsleistung verbessern“ wurde in 14 Dienststellen im Rechtskreis des SGB III das Vermittlungspersonal mindestens verdoppelt, so dass Betreuungsrelationen von etwa 1:45 erreicht wurden. Hierdurch wurde die Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant verringert.⁵² Dieses sollte auch bei SGB II-Kunden möglich sein.

Die naheliegende Lösung für das nach wie vor bestehende Vermittlungsproblem wäre also eine Erhöhung des Personalschlüssels. Das allein wird aber nicht ausreichen. Die SGB II-Evaluation hat ergeben, dass sich das von der BA verfolgte

Vermittlungskonzept im Rechtskreis des SGB II eher negativ auf die Integrationswahrscheinlichkeit auswirkt (Bundesregierung 2008): Kundensegmentierung nach dem damaligen BA-Konzept und gemeinsamer Arbeitgeberservice von ARGEN und Arbeitsagenturen schnitten im Vergleich zu eigenständigen Lösungen der Grundsicherungsstellen negativ ab (ebenda, S. 21, 112), während die Integration der Arbeitsvermittlung in das Fallmanagement – also der Verzicht auf die von der BA verfolgte Trennung in „bewerberorientierte“ Vermittlung (die i.d.R. keinen Kontakt mit Arbeitgebern hat) und „stellenorientierte Vermittlung“ (die i.d.R. keinen Kontakt zu den Arbeitsuchenden hat) – positive Effekte auf verschiedene Zielindikatoren zu haben scheint (ebenda S. 21, 115f., 151). Durch die einseitige Fokussierung der Evaluation auf die Konkurrenz der Formen der Aufgabenwahrnehmung – eine Fragestellung, die seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 zu den Arbeitsgemeinschaften eigentlich obsolet war – sind die Ergebnisse, die die Binnenorganisation der Grundsicherungsstellen betreffen, von der Politik überhaupt nicht zur Kenntnis genommen worden.

Es scheint also an der Zeit, die Arbeitsvermittlung „neu zu erfinden“. Stattdessen beschränkt sich der Gesetzentwurf darauf, den Vermittlungsgutschein unbefristet zu stellen und ihm als „Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein“ ein inhaltlich breiteres Anwendungsspektrum zu eröffnen, aber den bisher unter bestimmten Voraussetzungen bestehenden Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein zu beseitigen. Zwar gibt es kaum Evidenz für eine im Vergleich zur öffentlichen Arbeitsvermittlung höhere Wirksamkeit von privaten Arbeitsvermittlern (Winterhager 2006; Bernhard, Wolff 2008; BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2011), und ausgegebene Vermittlungsgutscheine werden – ähnlich wie andere Arten von Gutscheinen für Arbeitsmarktdienstleistungen –

51 Bestnote für die Freundlichkeit, schlechteste Note für die „Förderung der beruflichen Fähigkeiten“, „wirkliche Unterstützung bei der Arbeitssuche“ wurde hier nur von gut einem Drittel, „Unterstützung bei der Entwicklung einer neuen Perspektive“ von knapp einem Viertel der Befragten wahrgenommen.

52 Vgl. HEGA 5/08-17, http://www.arbeitsagentur.de/nn_164884/zentraler-Content/HEGA-Internet/A04-Vermittlung/Dokument/HEGA-05-2008-Konzept-Kunden-aktivieren.html, abgerufen am 18.05.2011.

zu weniger als zehn Prozent eingelöst (Bernhard, Kruppe 2010). Dabei ist nicht bekannt, wo die hauptsächliche Schwelle der Einlösung zu verorten ist: Nehmen die Gutscheininhaber gar nicht erst Kontakt zu privaten Vermittlern auf, verfügen diese nicht über geeignete Stellenangebote, kommt es trotz Stellenangebot zu keiner Arbeitsaufnahme, oder ist diese nicht nachhaltig? Jedenfalls führt die Ungewissheit über die Einlösung von Gutscheinen zu Problemen bei der budgetären Steuerung derartiger Instrumente. Im Rechtskreis des SGB II wird bisher von Vermittlungsgutscheinen – relativ zum Bestand an Arbeitslosen – deutlich weniger Gebrauch gemacht, und die Nachhaltigkeit der Vermittlungen ist geringer (ebenda).

Künftig sollen nun laut Gesetzesbegründung Hilfebedürftige mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen wie persönlichen Problemen und mangelhafter Tagesstrukturierung Aktivierungs- oder Vermittlungsgutscheine – ihrer multiplen Problemlage entsprechend u.U. mehrere gleichzeitig – erhalten, die sie dann aufgrund von informierten Wahlentscheidungen zu denjenigen Trägern tragen, die die für ihre Probleme am besten geeigneten Maßnahmen anbieten. Soweit die bisher geringen Einlösequoten auf vermutete Zweifel der Gutscheininhaberinnen und Gutscheininhaber an der Qualität des Dienstleistungsangebots zurückzuführen sein könnten⁵³, sollen diese durch Trägerzertifizierungen ausgeräumt werden. Alternativ können die Maßnahmen auch vergeben werden. In jedem Fall muss also „Markt“ simuliert werden – entweder durch eine „Konsumentenentscheidung“ in einem Markt, der für die Leistungsberechtigten nicht transparent sein kann, oder durch eine wettbewerbliche Vergabe. Letztere erlaubt bei den in der Zuständigkeit der BA vorherrschenden zentralisierten Verfahrensweisen keine ausreichende Berücksichtigung von Qualität, Problemangemessenheit und regionaler Vernetzung und läuft auf reinen Preiswettbewerb hinaus (Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. 2011). Gutscheine dagegen

führen zu verstärkter Selektivität zu Lasten benachteiligter Gruppen, die den Gutschein entweder nicht erhalten oder nicht einlösen, und sie erzeugen erst recht keinen Innovationswettbewerb. Dieses kann auch nicht von der künftig vorgesehenen Zertifizierung der Maßnahmequalität durch eine Stelle erwartet werden, die selbst keinen unmittelbaren Erfahrungszugang zur Praxis der aktiven Arbeitsförderung hat und nicht in ihre Evaluation eingebunden ist.

Hier wie auch bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung steckt die deutsche Arbeitsmarktpolitik in einer Sackgasse bezüglich der Steuerung und qualitativen Weiterentwicklung des Maßnahmeangebots. Bei Vertrauensgütern, um die es sich ja handelt, kann die Simulation von kurzfristigen Marktbeziehungen durch Gutscheine oder wettbewerbliche Vergabe keine Innovation erzeugen. Diese ist nur möglich in längerfristigen Vertragsbeziehungen, die durchaus ergebnis- und leistungsbezogene Elemente der Vergütung enthalten könnten.

4.3 Qualifizierung

Nachdem arbeitsmarktpolitisch geförderte Weiterbildung (FbW) in zahlreichen Studien mit Datengrundlagen wie dem Sozio-oekonomischen Panel oder vorübergehend in Ostdeutschland eingesetzten Arbeitsmarktmonitorings als wirkungslos oder gar nachteilig für die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden eingeschätzt worden war (Kraus et al. 1999; Prey 1999), steuerte die Arbeitsmarktpolitik mit der Reduzierung von FbW auf eine Ermessensleistung (1997), der Einführung von Bildungsgutscheinen (2004) und der Abschaffung des Unterhaltsgeldes (2005) einen restriktiven Kurs. Mit dem Verfügbarwerden von Geschäftsdaten, die differenziertere Analysen mit größeren Fallzahlen erlaubten, setzte sich dann die Erkenntnis durch, dass längerfristige und insbesondere auf berufliche Abschlüsse zielende Maßnahmen in mittelfristiger Betrachtung

53 Es gibt keine empirischen Befunde zur differenzierten Erklärung der geringen Einlösequoten – der Referentenentwurf zitiert rein hypothetische Überlegungen aus einem Evaluationsbericht als angebliches Ergebnis der Evaluation ((Bundesregierung 2011 #18147 :190, mit impliziter Bezugnahme auf Bernhard, Kruppe 2010).

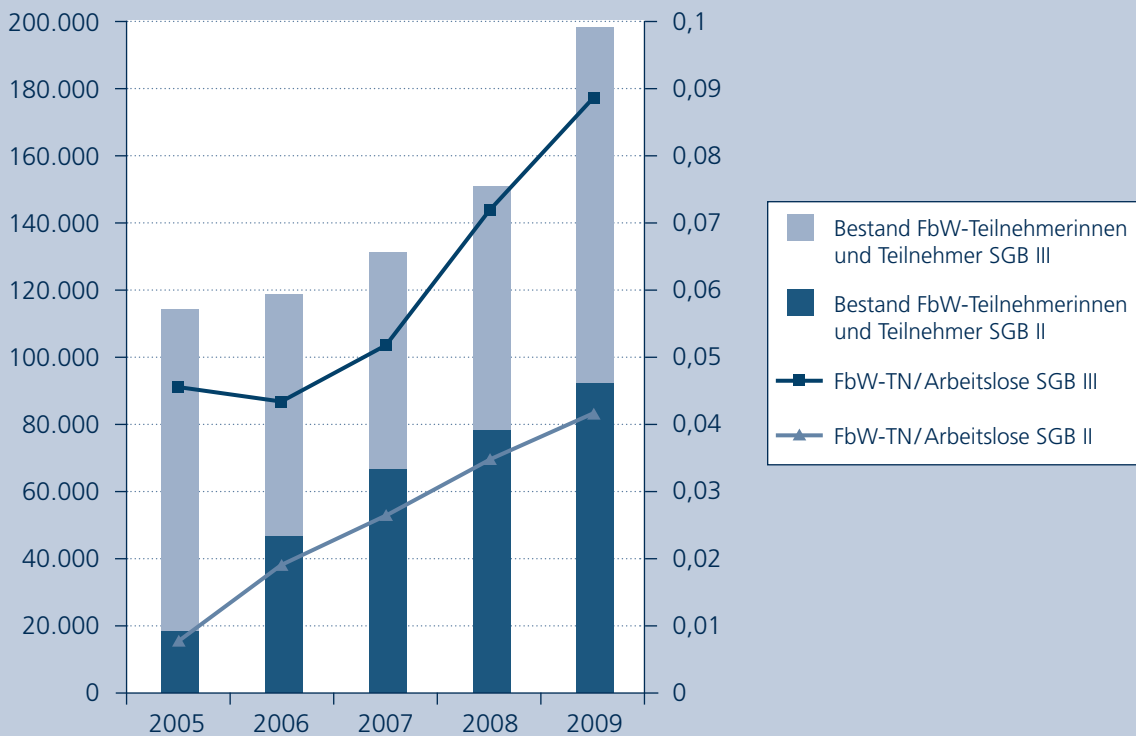
durchaus positive Effekte haben (Lechner et al. 2005; Biewen et al. 2006; Fitzenberger et al. 2010). Diese Befunde haben sich bis heute in der Arbeitsmarktpolitik nicht erkennbar niedergeschlagen. Die Hartz-Reformen haben im Gegenteil zu einem tiefen Einbruch der Teilnahmen an beruflicher Weiterbildung geführt und insbesondere die abschlussbezogenen Maßnahmen völlig marginalisiert (Bosch 2009). Ab 2006 ist es zu einer gewissen Erholung gekommen, die allerdings nach Rechtskreisen betrachtet und relativ zu den jeweiligen Arbeitslosenzahlen im Bereich des SGB II schwächer war als im Bereich des SGB III (vgl. Abbildung 18). Der Trend zu eher kurzzeitigen Maßnahmen hat sich dabei fortgesetzt, d.h.

die Relation von Beständen zu Zugängen⁵⁴ ist weiter gesunken, wenn auch mit abnehmender Tendenz (vgl. Abbildung 19). Im Gesamtspektrum der Maßnahmeförderung im Bereich des SGB II nimmt die berufliche Weiterbildung mit 12,1 Prozent des Teilnehmendenbestandes in 2009 nur einen mittleren Platz ein (vgl. Abbildung 21, S. 71).

Die arbeitsmarktpolitisch geförderte Weiterbildung wird seit 2003 ausschließlich über Bildungsgutscheine abgewickelt. Anders als bei den Vermittlungsgutscheinen scheint die Einlösequote (86 Prozent) in rein quantitativer Hinsicht kein Problem darzustellen (Kruppe 2008, 2009); offenbar ist der Zugang zu einem Bildungsträger

Abbildung 18:

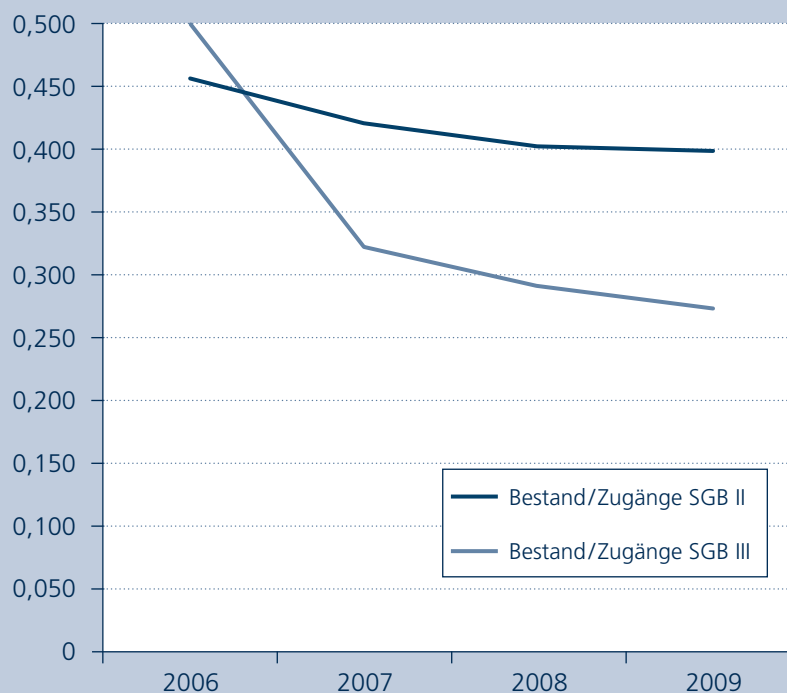
Jahresdurchschnittliche Bestände an Teilnehmerinnen und Teilnehmern an geförderten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung – absolut und im Verhältnis zu jahresdurchschnittlichen Beständen von verbleibenden Arbeitslosen



Quelle: Eingliederungsbilanzen der BA; ohne berufliche Weiterbildung behinderter Menschen; 2005/2006 ohne Daten der zKT.

54 Mangels veröffentlichter Daten über den Anteil abschlussbezogener Maßnahmen dient dieser „Dauerkoeffizient“ als Hilfsgröße der Maßnahmedauer. Zur Seltenheit abschlussbezogener Maßnahmen in den Jahren 2005 und 2006 vgl. Kruppe 2008: 17.

Abbildung 19:

Dauerkoeffizient bei beruflicher Weiterbildung nach Rechtskreisen

Quelle: Eingliederungsbilanzen der BA; ohne berufliche Weiterbildung behinderter Menschen; 2006 ohne Daten der zkt.

weniger voraussetzungsvoll als das Gelingen einer Arbeitsvermittlung. Differenziertere Analysen decken jedoch signifikante Selektivitäten zum Nachteil derjenigen Gruppen auf, die am ehesten einen Nachholbedarf an beruflicher Qualifizierung haben. Diese Selektivitäten ergeben sich sowohl bei der Ausgabe der Gutscheine als auch bei deren Einlösung. Die Zugehörigkeit zum Rechtskreis des SGB II hat einen eigenständigen negativen Effekt auf die Einlösewahrscheinlichkeit, unabhängig vom Qualifikationsniveau (ebenda). Jedoch wurde nicht untersucht – und kann vermutlich mangels vergleichbarer Daten nicht mehr untersucht werden – ob sich diese Selektivitäten durch die Einführung des Gutscheinverfahrens verstärkt haben. Denn auch beim traditionellen Verfahren der Zuweisung in Maßnahmen ist mit Selektivitäten zu rechnen, sowohl bei der Auswahl der Zuzuweisenden durch die

Fachkräfte der Arbeitsverwaltung als auch hinsichtlich des tatsächlichen Maßnahmeeintritts nach erfolgter Zuweisung.

Angesichts des Fachkräftemangels ist es dringend erforderlich, die auf Abschlüsse bezogene berufliche Weiterbildung wieder auszubauen (siehe auch Bäcker et al. 2011: 71-74, insb. 74). Hierbei sind neue Ansätze für bildungsferne Personengruppen zu entwickeln, wozu auf einschlägige Modellversuche wie das Projekt „Optimierung der Qualifizierungsangebote für gering qualifizierte Arbeitslose“ zurückgegriffen werden kann. Mögliche Gestaltungselemente sind einerseits die Modularisierung (vgl. aktuell Krings 2011), andererseits die Aufhebung des „Verkürzungsgebots“ für besondere Fälle. Z.B. kann es sinnvoll sein, jüngeren Zuwanderern durch eine abschlussbezogene Weiterbildung den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu öffnen; aber ins-

besondere wenn das Erlernen der deutschen Sprache gleichzeitig bewältigt werden muss, ist ein Abschluss für sie i.d.R. nicht in zwei Jahren erreichbar.

Ein weiteres für den Eingliederungseffekt von beruflicher Weiterbildung entscheidendes Merkmal ist ihre Betriebsnähe. Betriebliche Trainingsmaßnahmen haben hohe Eingliederungseffekte gezeigt (Jozwiak, Wolff 2007; Kopf, Wolff 2009). Als „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ nach § 46 SGB III derzeitiger Fassung sind sie jedoch in ihrer Dauer auf vier Wochen beschränkt (früher acht Wochen); der aktuelle Gesetzentwurf (§ 45 SGB III vorgeschlagener neuer Fassung) will es dabei belassen. Vermutlich sollen dadurch Mitnahmeeffekte bei den Betrieben vermieden werden. Hierzu gäbe es jedoch auch andere Möglichkeiten. In Flandern (Belgien) beispielsweise zahlen Betriebe während eines derartigen Betriebspraktikums von Arbeitslosen, deren Lohnersatzleistung weitergezahlt wird, eine entsprechende Gebühr an die Arbeitsverwaltung, die sich an der Differenz zwischen Lohn und durchschnittlicher Lohnersatzleistung orientiert. Nachgewiesene Qualifizierungsaufwendungen können auf diese Gebühr angerechnet werden. In einem derartigen Rahmen wäre es möglich, ein betriebliches Training „on the job“ ohne die Gefahr von Mitnahmeeffekten auf bis zu drei Monate auszudehnen. In einem solchermaßen verlängerten zeitlichen Horizont der Umsetzung könnte man auch Teilzeit-Praktika mit zielgenauer geförderter Weiterbildung außerhalb des Betriebes kombinieren. Die derzeitige Trennung zwischen „Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ mit ihrer Beschränkung der Vermittlung von beruflichen Kenntnissen auf acht Wochen einerseits und der Förderung der beruflichen Weiterbildung ist künstlich. Ein Gesetzentwurf, der angeblich auf die Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenz zielt, könnte derartige Festlegungen aufheben.

4.4 Öffentlich geförderte Beschäftigung im „Zweiten Arbeitsmarkt“

Gesamtüberblick

Das neben der beruflichen Weiterbildung zweite traditionelle Standbein⁵⁵ der aktiven Arbeitsförderung weist eine ähnlich wechselvolle Geschichte auf wie jene (vgl. Abbildung 20). Auch hier bedeuteten die Hartz-Reformen einen tiefen Einschnitt sowohl hinsichtlich der Anzahl der Förderfälle als auch in der Ausgestaltung der Maßnahmen. Seit 2005 überwiegt mit den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („1-Euro-Jobs“) eine Maßnahmeform, die kein Arbeitsverhältnis beinhaltet. Um leistungsrechtliche „Verschiebebahnhöfe“ zu verhindern – man erinnere sich: Eigentlich sollten die ja schon durch die „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als solcher beseitigt sein – wurden geförderte Arbeitsverhältnisse im „2. Arbeitsmarkt“ seit 2004 aus der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Dieses galt zunächst für ABM und seitdem für alle weiteren neu eingeführten Formen geförderter Beschäftigung, sofern sie ein Arbeitsverhältnis beinhalten – seit 2009 auch für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, für die es bis dahin keine ausdrückliche Regelung gab.

Während die Arbeitsmarktpolitik bei beruflicher Weiterbildung die Reaktion auf neuere Evaluationsergebnisse verweigerte, reagiert sie bei der geförderten Beschäftigung auf kritische Befunde mit der Erfindung immer neuer Maßnahmen in immer kürzeren Abständen. Nachdem klar war, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit von Übergängen in reguläre Beschäftigung nicht erhöhen, wurden die aus dem BSHG in das SGB II übernommenen Arbeitsgelegenheiten massiv hochgefahren. 2008 wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für den Rechtskreis des SGB II geschlossen, obwohl positive Wirkungen dieses Instruments zumindest auf die Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit noch

55 Bereits das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 sah Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor, die aber erst ab Mitte der 1970er Jahre in nennenswertem Umfang zum Einsatz kamen. Unter Bezeichnungen wie „Produktive Erwerbslosenfürsorge“, „Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge“ oder „Notstandsarbeiten“ sind ähnlich strukturierte Maßnahmen seit dem Ende des 1. Weltkriegs belegt (Winkel 1976; Eichener et al. 1988).

am ehesten bei arbeitsmarktfernen Gruppen festzustellen sind (COMPASS; IMU; SÖSTRA; PIW; Universität Hamburg 2006), die sich ja heute eher im Rechtskreis des SGB II als des SGB III konzentrieren. Nachdem sich nicht mehr übersehen ließ, dass auch Arbeitsgelegenheiten die Beschäftigungschancen nicht erhöhen (s. u.), wurden weitere Instrumente wie der „Kommunalkombi“ (kein Regelinstrument, nur regional eingesetzt), der „Beschäftigungszuschuss“ und jüngst die „Bürgerarbeit“ (wiederum kein Regelinstrument, sondern ein ESF-Programm mit optionaler Beteiligung der einzelnen Jobcenter) erfunden.

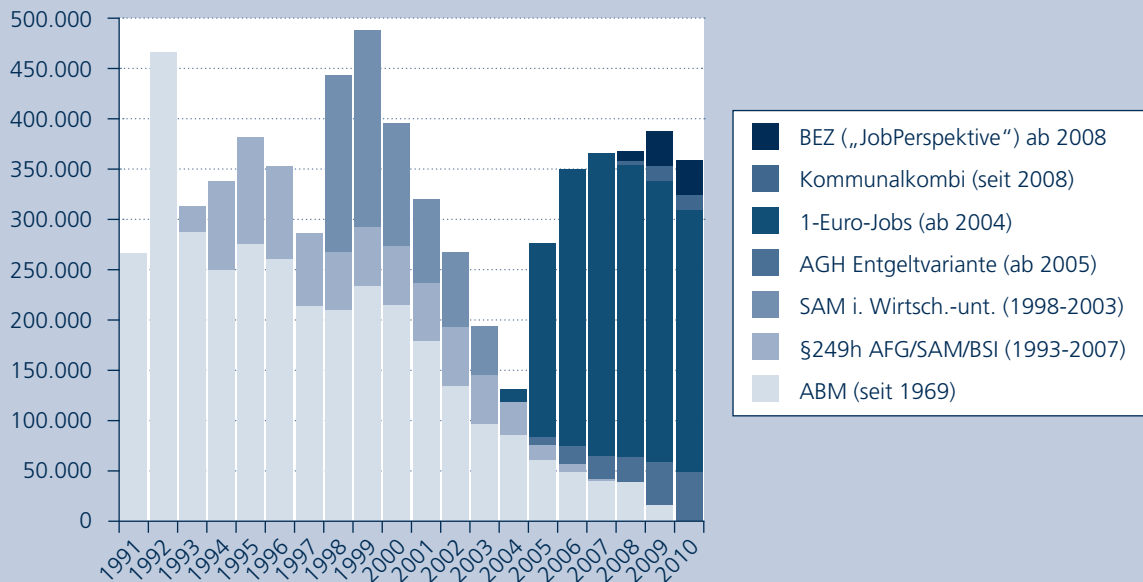
Geförderte Beschäftigung im SGB III

Durch die Instrumentenreform sollen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nunmehr gänzlich abgeschafft werden. Damit gäbe es im SGB III überhaupt kein Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung mehr. Dieses entspricht einer öffentlichen Wahrnehmung, wonach das SGB III der Rechtskreis für „Kurzzeitarbeitslose“, das SGB II

dagegen derjenige für „Langzeitarbeitslose“ sei. Beides trifft in dieser Absolutheit nicht zu. Tatsächlich betrug der statistisch ausgewiesene jahresdurchschnittliche Anteil der Langzeitarbeitslosen im SGB III (nach der Definition des § 18 Abs. 1 SGB III) elf Prozent im Jahre 2009⁵⁶. Nach förderungsrechtlicher Definition (§ 18 Abs. 2 SGB III), bei der Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigung herausgerechnet werden, ergibt sich ein mit Sicherheit höherer, aber statistisch nicht ausgewiesener Anteil. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass im SGB III überhaupt kein Bedarf an geförderter Beschäftigung bestünde. Zudem würde die oben (3.1.1, S. 43) vorgeschlagene Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes dazu führen, dass Versicherte, die keine Arbeit finden können, länger im Rechtskreis des SGB III verbleiben. Im Gesamtkontext unserer Vorschläge würde folglich auch im SGB III durchaus Bedarf für ein Instrument geförderter Beschäftigung bestehen.

Abbildung 20:

Jahresdurchschnittliche Teilnahmebestände in öffentlich geförderter Beschäftigung

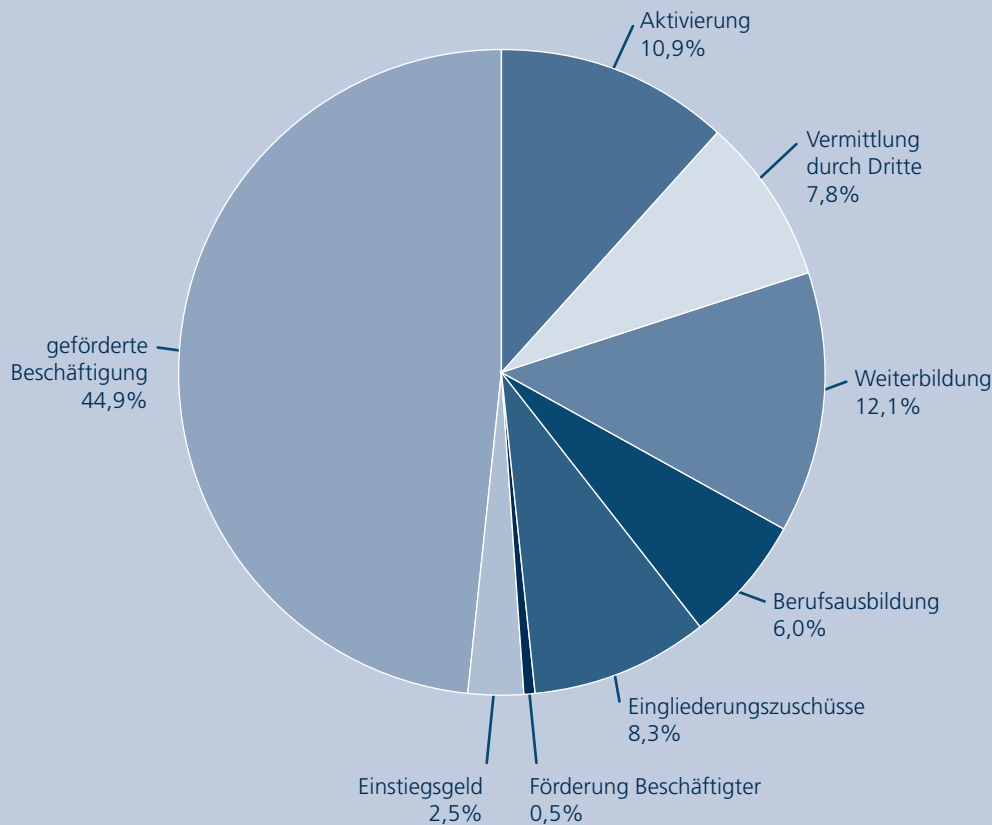


Quelle: Internet-Angebot der BA-Statistik, ab 2005 Eingliederungsbilanzen, für die frühen Jahre Daten heute teilweise nicht mehr verfügbar.

56 Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III für 2009 (Daten für 2010 noch nicht verfügbar).

Abbildung 21:

Jahresdurchschnittsbestand geförderter Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Rechtskreis des SGB II, 2009, mit Daten der zKT



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II.

Geförderte Beschäftigung im SGB II

Im Rechtskreis des SGB II stellen die „Ein-Euro-Jobs“ mit fast 720.000 Zugängen in 2009 das – nach der inhaltlich sehr vielgestaltigen Individualförderung nach § 45 SGB III („Förderung aus dem Vermittlungsbudget“) – am häufigsten eingesetzte Instrument dar (vgl. Abbildung 21). Mit jährlich rund einer Milliarden Euro (die Fortzahlung der Grundsicherungsleistungen während der Teilnahme nicht gerechnet!)⁵⁷, wovon rund zwei Drittel an Träger gehen, handelt es sich um ein auch finanziell gewichtiges Instrument mit großer Bedeutung im Markt der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen.

Das SGB II normiert bisher für die Arbeitsgelegenheiten keine Zielsetzung, sondern lediglich eine Zielgruppe:

„Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.“ (§ 16d Satz 1 SGB II)

Damit ist der Personenkreis, der für Arbeitsgelegenheiten in Frage kommen soll, definiert durch seine Chancenlosigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt. Mangels anderer Zielindikatoren werden Arbeitsgelegenheiten in der öffentlichen Debatte durchweg am Ziel der Integration in den regulären Arbeitsmarkt gemessen – ohne dass dabei diskutiert würde, durch welche fördernde

⁵⁷ Ein adäquater Vergleich der Kosten von öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses mit den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante wird dadurch erschwert, dass die Entgeltförderung des Arbeitsverhältnisses vollständig als Maßnahmekosten betrachtet wird, obwohl das Entgelt die Grundsicherung zumindest teilweise ersetzt.

Elemente eine solche Maßnahme aus einer Person, „die keine Arbeit finden kann“, eine Person machen kann, die Arbeit findet.

Bereits die deskriptiven Eingliederungsbilanzen der BA (in diesem Punkt nur verfügbar ohne Daten der zKT) weisen die Arbeitsgelegenheiten⁵⁸ als im Vergleich zu anderen Maßnahmen nicht besonders wirksam im Hinblick auf die Vermeidung anschließender Arbeitslosigkeit ohne Folgeförderung aus.⁵⁹ Darüber hinaus liegen – neben wiederholten sehr deutlichen Rügen des Bundesrechnungshofes (2007; 2010) – eine ganze Reihe von Forschungsergebnissen vor:

- Angaben der Einsatzbetriebe über Entlastung des Stammpersonals durch „Ein-Euro-Jobber“, über Urlaubsvertretung und Überstundenabbau sowie den Einsatz in Tätigkeiten, die auch früher schon ausgeführt wurden, lassen in erheblichem Maße an der Einhaltung des Kriteriums der Zusätzlichkeit der Arbeiten zweifeln; Aussagen über Erweiterung des Leistungsangebots oder Ausweitung der Öffnungszeiten wecken Befürchtungen der Wettbewerbsverzerrung, soweit sich die Einsatzbetriebe trotz ihrer überwiegenden Zugehörigkeit zum Bereich der Sozialen Dienstleistungen in einer Art Wettbewerb – z.B. um Klienten – befinden (Kettner, Rebien 2007). Allerdings konnten ökonometrische Analysen nicht nachweisen, dass Betriebe mit Ein-Euro-Jobs reguläre Arbeitsplätze abgebaut oder auf Einstellungen verzichtet hätten, mit denen andernfalls zu rechnen gewesen wäre (Hohendanner 2009). Das liegt vermutlich daran, dass die geleisteten Arbeiten zwar eigentlich notwendig, aber als reguläre Arbeitsplätze nicht finanzierbar sind.
- Kontakte zwischen den Einsatzbetrieben und den Persönlichen Ansprechpartnern der Hilfebedürftigen in den Jobcentern finden nur sporadisch statt, die Kontaktdichte hat sich im Zeitablauf eher verringert (Bela et al. 2010), und die Jobcenter haben unzureichende Kenntnis über die tatsächlichen Tätigkeiten und Einsatzfelder (Bundesrechnungshof 2007). Folglich können die Ein-Euro-Jobs weder zur vertieften Feststellung von Stärken und Schwä-

chen der Teilnehmenden noch als Ausgangspunkt für eine Qualifizierungs- und Eingliederungsstrategie genutzt werden.

- Insbesondere in der Einführungsphase war die Zuweisung nicht zielgerichtet (Wolff, Hohmeyer 2006, Hohmeyer, Wolff 2010). Nach Einschätzung der Einsatzbetriebe wäre etwa die Hälfte der Ein-Euro-Jobber durchaus geeignet für den 1. Arbeitsmarkt, während etwa ein Drittel als ungeeignet eingeschätzt wurden – mit im Zeitverlauf steigender Tendenz (Bela et al. 2010), was sowohl auf die günstige Konjunktorentwicklung als auch auf eine zielgerichteteren Auswahl der Teilnehmenden zurückzuführen sein könnte. Von den Betrieben in erster Linie genannte Defizite lagen im Bereich der Kommunikations- und Teamfähigkeit (ebenda).
- Für einige Zeit nach der Teilnahme und für einige Gruppen wirkt sich die Teilnahme zwar leicht positiv auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung aus, jedoch nicht oder sogar negativ auf die Wahrscheinlichkeit, dadurch die Hilfebedürftigkeit zu verlassen (Wolff, Hohmeyer 2008; IAQ et al. 2009; Thomsen, Walter 2010b; Wolff et al. 2010; Hohmeyer, Wolff 2010). Drei komplementäre Erklärungen bieten sich hierfür an: (a) In dem eher seltenen Fall der Fortsetzung der Tätigkeit durch Übernahme durch den Einsatzbetrieb wird diese Tätigkeit so niedrig entlohnt oder umfasst eine so geringe Arbeitszeit, dass dadurch kein bedarfsdeckendes Einkommen erzielt werden kann. (b) Wer eher unfreiwillig einen Ein-Euro-Job ausgeübt oder diesen Einsatz als negativ erlebt hat und künftigen Zuweisungen in weitere Ein-Euro-Jobs aus dem Weg gehen möchte, kann sich durch Aufnahme einer Beschäftigung in geringem zeitlichem Umfang, die folglich nicht bedarfsdeckend ist, vor weiteren Zuweisungen schützen. (c) Die Teilnahme an einem Ein-Euro-Job erhöht zwar die Beschäftigungsfähigkeit, aber nicht so weit, dass es für die Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung ausreichen würde.

58 Hier nicht differenzierbar nach Mehraufwands- und Entgeltvariante, letztere fällt aber nach Teilnehmerzahlen nicht stark ins Gewicht.

59 Bundesagentur für Arbeit, Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II.

Zielsetzungen und Funktionen von Ein-Euro-Jobs neben der unmittelbaren Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt könnten sein:

- (1) Test der Verfügbarkeit und Arbeitsbereitschaft;
- (2) vertiefte Feststellung von Potenzialen und Förderbedarfen durch praktische Erprobung;
- (3) soziale, psychische und gesundheitliche Stabilisierung durch Einbindung in eine feste Tagesstruktur;
- (4) Stärkung des Selbstbewusstseins durch Vermittlung von Erfolgs- und Sinnerlebnissen;
- (5) Entlastung des Arbeitsmarktes und der Statistik durch „Marktersatz“.

Zumindest die Funktionen (2) bis (4) könnten längerfristig durchaus die Chancen auf Aufnahme einer regulären, im günstigen Fall sogar bedarfsdeckenden Beschäftigung erhöhen. Dieses Ergebnis tritt jedoch nicht von selbst ein, sondern an den Ein-Euro-Job müsste sich ein Arbeitsangebot oder weitere Förderung anschließen, damit eine etwaige positive Wirkung dieser Erfahrung nicht wieder verloren geht. An der Einbettung von Ein-Euro-Jobs in mehrstufige Förderkonzepte fehlt es jedoch bisher.

Geförderte Beschäftigung im Gesetzentwurf zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt⁶⁰

Waren die *Arbeitsgelegenheiten* bisher als eine Art Marktersatz definiert, ohne dass dadurch für die Teilnehmenden ein Förderziel bestimmt war, soll das Instrument ihnen künftig „zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit“ dienen - wobei sich der Sinn des Zusatzes „die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist“ nicht ganz erschließt, weil unter Beschäftigungsfähigkeit schon immer (mindestens auch) die individuellen Voraussetzungen einer Arbeitsaufnahme verstanden wurden (Brussig, Knuth 2009). Immerhin hält der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit, der sich bisher nur im SGB III fand, nun auch Einzug in das SGB II, wo er mindestens ebenso notwendig ist. Die Gesetzesbegründung macht klar, dass Arbeitsgelegenheiten, die es künftig nur noch in der Mehraufwandsvariante geben wird, die Chancen auf eine reguläre

Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen und Integrationsfortschritte erzielen sollen. Damit dürfte implizit klar gestellt sein, dass sich ihr Erfolg nicht unmittelbar an Eingliederungsquoten bemessen lässt und dass es weiterer Förderung bedarf, um Eingliederungen zu erzielen.

Anschlussförderung ist auch deshalb erforderlich, weil das Instrument künftig noch marktferner ausgestaltet werden soll als bisher: Zu den bisherigen Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses tritt als dritte Einschränkung die Wettbewerbsneutralität, nämlich dass durch sie „Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt weder verdrängt noch in ihrer Entstehung verhindert wird“. Ob diese Formulierungen eher zur Beschwichtigung ordnungspolitischer Kritik dienen sollen oder zu tatsächlichen Änderungen der Förderpraxis führen werden, ist derzeit nicht absehbar. Gerade aber auch vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Arbeitsgelegenheiten in der einzig verbleibenden Form der Mehraufwandsvariante nicht um Arbeitsverhältnisse handelt, ist diese Einschränkung sachlich nachvollziehbar. Man darf dann aber auch nicht erwarten, dass sie unmittelbar in Arbeitsverhältnisse im allgemeinen Arbeitsmarkt führen.

Umso wichtiger wäre die Kombination mit qualifizierenden Elementen, damit das Ziel der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und damit der mittelfristigen Integration im ersten Arbeitsmarkt auch erreicht werden kann. Für „begleitende Betreuung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit besonderem Anleitungsbedarf“ definiert der Gesetzentwurf Trägerpauschalen von bis zu 120 Euro pro Monat und zugewiesenen Teilnehmer, zusätzlich zu den Verwaltungskosten von künftig 30 Euro. Diese Festlegungen lösen Kritik der Träger aus, die bisher höhere Maßnahmekostenpauschalen erhalten haben (Bundesrechnungshof 2007). In der Tat ergeben sich aus diesen Kostensätzen unzureichende Betreuungsrelationen. Andererseits fehlt es aber auch an einer klaren Definition der Leistungen, die für diese Kostenpauschalen erbracht werden, sowie an einer Ergebniskontrolle. Deshalb sollte

60 Nach dem Stand des Kabinettsentwurfs vom 25.5.2011.

alternativ zu den Pauschalzuschüssen zu den Anleitungskosten die Möglichkeit vorgesehen werden, Arbeitsgelegenheiten durch Gruppenmaßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung begleiten zu lassen oder sie mit beruflicher Weiterbildung zu kombinieren, wenn damit Träger beauftragt werden, die nicht identisch sind mit dem jeweiligen Träger der Arbeitsgelegenheit.

Interessant sind die Entwicklungen beim neu vorgesehenen Instrument der „*Förderung von Arbeitsverhältnissen*“, im ursprünglichen Referentenentwurf „*Förderung zusätzlicher Arbeitsverhältnisse*“. Das Instrument führt Traditionen und Bestimmungen der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und des Beschäftigungszuschuss („*JobPerspektive*“) zusammen. Im Referentenentwurf sollte wie bei den Arbeitsgelegenheiten die dreifache Einschränkung von Zusätzlichkeit, öffentlichem Interesse und Wettbewerbsneutralität gelten. Solchermaßen auf marktferne Tätigkeiten eingeschränkt, blieb rätselhaft, wie ein etwaiger Arbeitgeber bei einer Förderung von maximal 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts die fehlenden Kostenbestandteile darstellen sollte. Das Instrument schien festgelegt auf ergänzende Förderung durch Länder oder Kommunen, die sich das in der Regel gar nicht würden leisten können.

Im Kabinettsentwurf sind nun diese Beschränkungen entfallen. Danach wäre es zulässig, mit diesem Instrument in Marktnischen zu operieren und den Teilnehmenden realitätsnähere Arbeitserfahrungen zu vermitteln. Im Gegenzug wurden jedoch andere Beschränkungen eingeführt: Die maximale Förderdauer beträgt zwei innerhalb von fünf Jahren (Referentenentwurf noch drei), und es dürfen nur maximal fünf Prozent des Eingliederungstitels für dieses Instrument eingesetzt werden. Damit könnte in Anknüpfung an Erfahrungen aus den 1990er Jahren mit „*Sozialen Betrieben*“ (Bonn 1995; Christe 1995; Freier 1994) so etwas wie ein „*sozialer Arbeitsmarkt*“ nahe am regulären Arbeitsmarkt entstehen, der jedoch in seiner Größe beschränkt bleiben soll. Zum Vergleich: Für Arbeitsgelegen-

heiten in der Entgeltvariante plus Beschäftigungszuschuss wurden im Jahre 2009 etwa 21,5 Prozent des Eingliederungstitels ausgegeben⁶¹ – die vorgesehene quantitative Einschränkung ist also durchaus erheblich, zumal der Eingliederungstitel, von dem die fünf Prozent zu berechnen sind, erheblich gekürzt wird. Es ist sicherlich richtig, dass ein geförderter „*sozialer Arbeitsmarkt*“, der nicht hermetisch vom allgemeinen Arbeitsmarkt abgeschottet ist, in seiner Größe beschränkt bleiben muss, um negative Wettbewerbseffekte zu vermeiden. Diese Anforderung wäre jedoch auch noch bei einem Anteil von zehn Prozent des Eingliederungstitels erfüllt.

Weitere Einschränkungen werden aus dem Beschäftigungszuschuss sowie den Regelungen zum Bürgergeld übernommen: Die zuzuweisenden Personen müssen neben Langzeitarbeitslosigkeit zwei weitere Vermittlungshemmnisse aufweisen und zuvor für sechs Monate „*verstärkte vermittlerische Unterstützung*“ erhalten haben. Durch den Misserfolg dieser Bemühungen soll wohl gewissermaßen praktisch bewiesen werden, dass eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt für die Dauer der Förderung nicht in Frage kommt. Eine solche Stigmatisierung der potenziell Teilnehmenden passt jedoch nicht recht zu einem Instrument, bei dem immerhin 25 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts sowie alle weiteren Kosten inklusive Anleitung und Betreuung im Markt verdient werden müssen. Im Übrigen ist nach den bisherigen Erfahrungen auch künftig mit dem Vorwurf an die Jobcenter zu rechnen, dass die geforderte verstärkte Aktivierung häufig nicht durchgeführt oder zumindest nicht dokumentiert wird (Bundesrechnungshof 2010). Offensichtlich gehen derartige Konstruktionen an der Praxis in den Jobcentern vorbei: Angesichts der bestehenden Betreuungsrelationen kann man von den Fachkräften nicht wirklich erwarten, dass sie besonders arbeitsmarktferne Personen verstärkt aktivieren und betreuen, nur um zu beweisen, dass diese Bemühungen aussichtslos sind. Wären sie andererseits wider Erwarten erfolgreich, so entstünden Probleme mit dem Mittelabfluss für die vorgesehenen Maßnahmen.

61 Berechnung nach Eingliederungsbilanz 2009, ohne Daten der zKT.

Wenn man die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ in der vom Bundeskabinett am 25.5.2011 verabschiedeten Fassung als ein marktnahes Instrument der geförderten Beschäftigung ansehen will, mit dem die Teilnehmenden – anders als bei den Arbeitsgelegenheiten – an reale betriebliche Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes herangeführt werden können, dann fehlt hier noch dringender als bei den Arbeitsgelegenheiten eine Qualifizierungskomponente. Es wurde versäumt, dieses Element aus dem Beschäftigungszuschuss (bis zu 200 Euro monatlich) zu übernehmen, obwohl das Instrument ansonsten diesem Vorläuferinstrument außerordentlich ähnlich ist.

4.5 Zusammenfassung

Die bei Redaktionsschluss des vorliegenden Textes noch in der Diskussion befindliche Reform „zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ lässt wesentliche gesellschaftliche Problemlagen, die gleichzeitig intensiv diskutiert werden, völlig unberücksichtigt. Hierzu gehören der Fachkräftemangel, der demografische Wandel und die zunehmende Diversität des Arbeitskräftepotenzials, die sich wegen der höheren Hilfequoten in Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund besonders stark im SGB II widerspiegelt. Die Konzentration auf eine „Instrumentenreform“, also auf die üblicherweise Dritten übertragenen Formen der Förderung, weicht der Tatsache aus, dass die mit den Hartz-Reformen versprochenen Verbesserungen bei der Betreuung und Vermittlung bisher nicht realisiert werden konnten. Sowohl Modellversuche als auch das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ zeigen die zentrale Bedeutung und Wirksamkeit einer Verbesserung der Betreuungsschlüssel in den Jobcentern auf.

Im Kontext der Instrumentenreform ist das Fehlen einer Qualifizierungsoffensive zu kritisieren. Nachdem die mittelfristige Wirksamkeit der abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung für den Arbeitsmarkterfolg nachgewiesen wurde, ist es an der Zeit, die vorherrschende Konzentration auf Kurzzeit-Maßnahmen, die die Qualifikation der Teilnehmenden nicht verbessern, auf-

zugeben. Die öffentlich geförderte Beschäftigung sollte verstärkt mit Qualifizierungselementen verbunden und in mehrstufige Konzepte integriert werden. Die erkennbar werdende Zweiteilung in ein marktfernes Instrument (Arbeitsgelegenheiten) und ein marktnahes (geförderte Arbeitsverhältnisse) ist akzeptabel, wenn sie konsequent durchgehalten wird. Das heißt zum einen, dass bei der Bewertung von Arbeitsgelegenheiten künftig akzeptiert wird, dass sie i. d. R. nicht unmittelbar in den regulären Arbeitsmarkt führen, dass sie aber eben aus diesem Grunde mit unmittelbaren anschließenden Schritten der Förderung verbunden werden müssen. Das heißt zum anderen, dass die zu nur maximal 75 Prozent der Lohnkosten geförderten Arbeitsverhältnisse wirklich die Chance erhalten, die fehlenden Kostenbestandteile (und dazu gehören weitaus mehr als die fehlenden 25 Prozent der Lohnkosten) in Märkten zu verdienen. Dazu brauchen die Träger, die sich als „Soziale Betriebe“ betätigen werden, stabile Rahmenbedingungen und keine jährliche Veränderung der Förderkonditionen. Und sie brauchen – nach in den 1990er Jahren längst etablierten Vorbildern – ein Verfahren der regionalen Konsensbildung, das sie vor dem Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung und Verdrängung schützt. Unter dieser Voraussetzung kann die Beschränkung der Förderung auf nur fünf Prozent des Eingliederungstitels ausgeweitet werden, ohne dass negative Auswirkungen auf Wirtschaft und ungeförderten Arbeitsmarkt zu befürchten sind. Diese Betriebe können dann Arbeitserfahrungen vermitteln, die so realistisch und nahe am regulären Arbeitsmarkt liegen, dass Übergänge häufiger möglich sein werden. Ältere Arbeitskräfte, deren Einstellungschancen nach wie vor gering sind, könnten nach Auslaufen der Förderphase so weit sein, dass sie als Stammkräfte in „Sozialen Betrieben“ die Kosten ihrer Beschäftigung vollständig im Markt erarbeiten. Auf diese Weise könnte die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ einen Beitrag zur „Initiative 50plus“ der Bundesregierung leisten, d.h. älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die aus welchen Gründen auch immer aus betrieblichen Zusammenhängen herausgefallen sind, eine Erwerbstätigkeit bis in ein höheres Lebensalter ermöglichen.

5. Ausblick

Die Vierte Stufe der Hartz-Reformen war eine radikale, in gewissem Sinne „pfadbrechende“, in jedem Falle aber eine „pfadverschiebende“ Reform: Traditionen und Begründungslogiken der Sozialfürsorge sind dadurch für den nach Betroffenen und Ausgabevolumen dominanten Teil der Arbeitsmarktpolitik pfadbestimmend geworden, was zu einem dem System der Grundsicherung inhärenten Trend zur immer weiteren Kommunalisierung und – aufgrund der Stellung der Kommunen im deutschen Staatswesen – zu künftig wachsender Verantwortung der Länder geführt hat. Angestoßen durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts von weit reichender Bedeutung, war die Politik zur „Reform der Reform“ bisher weitgehend damit beschäftigt, die Verfassung und das SGB II an die politischen Konsensmöglichkeiten zur Organisationsform der Jobcenter anzupassen sowie dem nicht explizit aus dem Bundessozialhilfegesetz in das SGB II übernommenen Grundsatz der „Würde des Menschen“⁶² als Maßstab der Leistungsgewährung widerwillig nachzukommen („Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen“ vom 24. März 2011).

Über diesen unabweisbaren Reparaturarbeiten am System der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, durch die anhaltenden Organisationsdebatten und Umorganisirungen der Jobcenter und durch die nur befristete Einstellung von Personal wegen ungesicherter organisatorischer Zukunft sind die inhaltlichen Ansprüche der Hartz-Reformen vernachlässigt worden. Ja, es gibt durchaus Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt,

die mit den Reformen in Verbindung gebracht werden können und deren Bewertung nur ambivalent sein kann; diese Veränderungen resultieren aber offenbar eher aus dem „Abschreckungseffekt“ der Grundsicherung als aus ihrem Fördereffekt auf diejenigen, die in diesem System betreut werden. Insbesondere der Anspruch der Reform, durch wirksamere Arbeitsvermittlung Brücken in die Betriebe zu bauen, wurde nicht erfüllt. Dieses liegt an den immer noch unzureichenden Personalschlüsseln, dem teilweise systembedingten hohen Verwaltungsaufwand, der personelle Kräfte bindet, aber vermutlich auch daran, dass die bisher verfolgten Konzeptionen von Arbeitsvermittlung den Zielgruppen und der veränderten Realität des Arbeitsmarktes nicht angemessen sind.

Bisher gelingt es weder der Politik noch der Bundesagentur für Arbeit als einflussreichem Akteur für die Verwaltung eines Teils der Grundsicherung, der ungeheuren Heterogenität der Leistungsberechtigten nach dem SGB II und der Vielfalt ihrer Lebenslagen angemessen Rechnung zu tragen. War die erste Fassung des SGB II noch vergleichsweise offen hinsichtlich der Frage, auf welche Weise der Anspruch des Förderns einzulösen sei, so beobachten wir seitdem die zunehmende gesetzgeberische „Instrumentierung“ des SGB II, teils durch SGB II-spezifische Instrumente, teils durch Ankoppelung der SGB II-Förderung an das SGB III. Die aktuelle „Instrumentenreform“ ist ein weiterer Schritt in diese Richtung. Die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik qua Gesetz-

62 „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“ (§ 1 Abs. 2 BSHG) – „Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“ (Bundesverfassungsgericht 2010)

gebung ist nie besonders erfolgreich gewesen; angesichts der sozialen und Regionalen Heterogenität in der Grundsicherung ist nicht zu erwarten, dass sie ausgerechnet hier erfolgreicher sein könnte. Die Ergänzung der Regelsteuerung durch die Steuerung qua Zielvereinbarungen auf mehreren Ebenen und durch den Wettbewerb um Ergebnisindikatoren führt zu einer widersprüchlichen „Über-Steuerung“, aber nicht zu größerer Wirksamkeit. Die Frage, wie man örtliche Innovations- und Gestaltungsfreiheit mit Transparenz, Rechenschaftspflicht, Evaluation und bundesweit organisiertem Erfahrungslernen so verbinden kann, dass aus einem übersteuerten System ein lernendes System wird, wurde bisher nicht einmal ansatzweise angegangen.

Während der inkludierende Anspruch der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ in der Dimension des Aktivierens und Förderns bisher kaum eingelöst wurde, stellt dieses System in

der Dimension administrativer Subsumtion ein gigantisches Inklusionsprojekt dar. Mit seiner extensiven Definition von Erwerbsfähigkeit und aufgrund der „horizontalen“ Methode der Ermittlung von Bedürftigkeit werden Personen in das System hineindefiniert, gegenüber denen der Anspruch der Arbeitsuche perspektivisch unangemessen ist oder die bei individueller Betrachtung nicht bedürftig wären. Dadurch wird die Anzahl der Leistungsberechtigten aufgebläht und das System mit der Verwaltung von „Fällen“ belastet, für die es keine Lösung anzubieten hat oder die kein Problem haben, das gelöst werden müsste. Wir schlagen deshalb vor, das Konstrukt der „Bedarfgemeinschaft“ im Leistungsrecht und in der Aktivierung und Förderung aufzugeben und lediglich bei der Einkommensanrechnung in einer auf zivilrechtlich normierte Ansprüche reduzierten Form beizubehalten.

Anhang

Tabelle 10:

Struktur des Bestandes und der Zugänge im SGB II

	Differenz Zugang/ Bestand in %	Stichprobe 2 (Zugang)	Stichprobe 3 (Bestand)
Männer	108,9	53,7	49,3
Frauen	91,3	46,3	50,7
Jugendliche	125,9	31,2	24,8
Ältere	83,1	14,1	16,9
Eltern mit Kind unter 3 J.	68,6	8,8	12,8
alleinerziehend	31,5	3,8	12,0
Migrationshintergrund	94,6	33,2	35,1
schlechte Gesundheit	67,7	16,6	24,5
Behinderung	80,0	6,4	8,0
Größe der BG	93,6	2,41	2,57
Qualifikation			
in Ausbildung	107,5	12,9	12,0
ohne Ausbildung	86,2	24,5	28,4
Lehre	102,9	35,0	34,0
schulische Berufsausbildung	108,4	11,0	10,1
Fachschule, Fachakademie	102,0	5,5	5,4
Fachhochschule, Hochschule	124,5	10,1	8,1
Erwerbsstatus			
SV-pflichtig erwerbstätig	132,3	17,4	13,1
geringfügig usw. erwerbstätig	93,9	20,4	21,7
erwerbstätig (insg.)	100,7	41,3	41,0
arbeitslos	97,1	58,8	60,5
Übergänge			
Abgang aus dem LBZ bis W1	156,0	17,8	11,4
<i>davon durch Aufnahme einer Arbeit</i>	<i>113,3</i>	<i>66,3</i>	<i>58,5</i>
Abgang LBZ, alle Gründe zwischen W1 und W2	163,6	17,3	10,5
Abgang aus LBZ wg. Arbeit zw. W1 und W2	163,7	13,1	8,0
Aufnahme einer ET zwischen W1 und WS	137,5	12,4	9,0

Anmerkungen: Differenz zwischen Zugang und Bestand ermittelt auf Grundlage der Zugangs- und Bestandsstichprobe hochgerechnet für 154 ausgewählte Landkreise und kreisfreie Städte.

Quelle: Kundenbefragung, eigene Berechnungen.

Tabelle 11:

Index zur gesundheitlichen Selbsteinstufung und seine Verteilung auf erwerbsfähige Hilfebedürftige

		Tägliche Arbeitsfähigkeit (in Std.)					alle
		8 h oder mehr	6 ... <8 h	3 ... <6 h	<3 h		
Gesundheitszustand	Sehr gut	19,0 (1)	2,9	1,0	0,0	23,0	
	Gut	27,9 46,9	6,7 (2)	2,6	0,2 (3)	37,4	
	Zufriedenstellend	12,8	5,6 27,8	4,4	0,6 15,1	23,4	
	Weniger gut	2,4	2,2	3,9 (4)	1,3 (5)	9,8	
	Schlecht	1,0	0,7	2,1 6,0	2,7 4,0	6,4	
	Alle	63,0	18,1	14,0	4,9	100,0	

Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Tabelle 12:

Gesundheitsindex nach ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen

	alle	Männer	Frauen	Jugendliche (u. 25 J.)	Ältere (ab 50 J.)
Sehr gut	46,9	53,4	40,6	60,2	28,1
Gut	27,8	27,3	28,7	26,9	18,6
Schlecht	15,1	10,7	19,6	10,6	20,6
Sehr schlecht	6,0	4,9	6,9	1,0	11,8
Faktisch nicht erwerbsfähig	4,0	3,7	4,3	1,2	11,0
	Eltern m. Kindern u. 3 J.	alleinerziehend	Migrationshintergrund	schlechte Gesundheit	behindert
Sehr gut	60,6	42,5	43,3	-	16,0
Gut	25,7	28,7	26,8	-	22,7
Zufriedenstellend	12,2	19,9	19,3	60,6	25,1
Schlecht	0,8	5,6	6,2	23,6	18,3
Sehr schlecht	0,7	3,3	4,5	15,9	17,9

Quelle: Kundenbefragung, Bestandspanel hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Literaturverzeichnis

- Annesley, Claire 2007: Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system. In: *Journal of European Social Policy*, Jg. 17, H. 3, S. 195-205.
- Arntz, Melanie; Clauss, Markus; Kraus, Margit; Schnabel, Reinhold; Spermann, Alexander; Wiemers, Jürgen 2007: Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz-IV-Reform. Nürnberg. (IAB-Forschungsbericht, 10/2007).
- Bäcker, Gerhard; Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia 2011: Vorschläge zur künftigen Arbeitsmarktpolitik: integrativ – investiv – innovativ. Gutachten für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie. Duisburg.
- Becker, Irene; Hauser, Richard 2006: Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 69).
- Bela, Daniel; Kettner, Anja; Rebien, Martina 2010: Viele sind fit für den Arbeitsmarkt. Ein-Euro-Jobber aus Sicht der Betriebe. (IAB-Kurzbericht, 5).
- Berghahn, Sabine 2008: Die „Bedarfsgemeinschaft“ gemäß SGB II: Überwindung oder Verfestigung des männlichen Ernährermodells? In: Klute, Jürgen; Kotlenga, Sandra (Hg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen; Bestandsaufnahme, Analysen, Perspektiven. Göttingen: Univ.-Verl. Göttingen; Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek (Universitätsdrucke Göttingen), S. 143-168.
- Bernhard, Sarah; Kruppe, Thomas 2010: Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst (IAB-Kurzbericht, 21.)
- Bernhard, Sarah; Wolff, Joachim 2008: Nur Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung. Arbeitslosengeld-II-Empfänger (IAB-Kurzbericht, 5).
- Biewen, Martin; Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert; Waller, Marie 2006: Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, H. 3/4, S. 365-390.
- Blos, Kerstin; Rudolph, Helmut 2005: Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II: Verlierer, aber auch Gewinner. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 17/2005).
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2011: Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Berlin, Nürnberg.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2011a: Eckpunkte für ein Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Berlin.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2011b: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales).
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 2005: Vorrang für die Anständigen. Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005, Berlin.
- Bonin, Holger; Schneider, Hilmar 2006: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn. In: *Wirtschaftsdienst*, H. 10, S. 645-650.

- Bonn, Gunter 1995: Soziale Betriebe in Niedersachsen. In: Sozialer Fortschritt, H. 1, S. 274-280.
- Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas 2009: Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment. Mannheim (ZEW Discussion Paper, 09-072).
- Bosch, Gerhard 2009: Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2009: Entwicklung und Reformoptionen. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94-111.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (Hg.) 2007: Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt/Main, Campus-Verlag.
- Brenke, Karl 2010: Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht. In: DIW-Wochenbericht, Jg. 77, H. 46, S. 2-15.
- Brenke, Karl; Eichhorst, Werner 2010: Arbeitsmarktpolitik: Falsche Anreize vermeiden, Fehlentwicklungen korrigieren. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 79, H. 1, S. 56-84.
- Bruckmeier, Kerstin; Graf, Tobias; Rudolph, Helmut 2007: Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II: Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. (IAB-Kurzbericht, 22/2007).
- Bruckmeier, Kerstin; Schnitzlein, Daniel 2007: Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosenhilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform. (IAB Discussion Paper, 24/2007).
- Brussig, Martin 2010: Fast die Hälfte aller neuen Altersrenten mit Abschlägen – Quote weiterhin steigend. Probleme mit dem Anstieg der Altersgrenzen vor allem bei Arbeitslosen, aber auch bei Erwerbstätigen. Duisburg; Düsseldorf. (Altersübergangs-Report, 2010-01).
- Brussig, Martin; Dittmar, Vera 2010: Aktivierung von Kunden mit Migrationshintergrund durch die Grundsicherungsstellen. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, S. 131-160.
- Brussig, Martin; Dittmar, Vera; Knuth, Matthias 2009: Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieherinnen und Beziehern mit Migrationshintergrund. Duisburg (IAQ-Report, 2009-08).
- Brussig, Martin; Dittmar, Vera; Knuth, Matthias 2010a: Migrantinnen im SGB II: Aktivierung wider Willen? In: Jaehrling, Karen; Rudolph, Clarissa (Hg.): Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von Hartz IV. 1. Aufl. Münster Westf: Westfälisches Dampfboot (Arbeit, Demokratie, Geschlecht, 13), S. 164-179.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2009: Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 62, H. 6, S. 287-294.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2009: Individuelle Beschäftigungsfähigkeit: Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: WSI-Mitteilungen, H. 6, S. 287-294.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2010: Rise up and Work! Workless People with Impaired Health under Germany's New Activation Regime. In: Social Policy & Society, Jg. 9, H. 3, S. 311-323.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2010a: Aktivierung! Oder De-Aktivierung? Intensität und Wirkung der Aktivierung bei älteren ALG II-Bezieherinnen und Beziehern. In: Arbeit, Jg. 19, H. 4, S. 253-266.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2011: Am Vorabend der Rente mit 67. Erkenntnisstand und Erkenntnislücken zur Entwicklung der Erwerbschancen Älterer. In: WSI-Mitteilungen, S. 99-106.
- Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela; Stephan, Gesine 2011: Eingliederungszuschüsse: Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten (IAB-Kurzbericht, 12).

- Brussig, Martin; Walter, Thomas; Knuth, Matthias; Boockmann, Bernhard 2010b: Die Veränderung individueller Beschäftigungsfähigkeit durch arbeitsmarktpolitische Intervention. Eine empirische Analyse für ALG II-Beziehende. In: Sozialer Fortschritt, H. 10-11, S. 279-289.
- Brussig, Martin; Wojtkowski, Sascha 2007: Mehr Ältere auf dem Arbeitsmarkt: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit nehmen zu. Institut Arbeit und Qualifikation. Gelsenkirchen. (Altersübergangs-Report, 2007-03).
- Brussig, Martin; Wübbecke, Christina 2009: Policy-Making in Ageing Labour Markets: The Case of Hidden Early Retirement in Germany. In: Kuhn, Michael; Ochs, Carsten (Hg.): Labour Markets and Demographic Change. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Demografischer Wandel – Hintergründe und Herausforderungen, 1), S. 252-280.
- Bundesagentur für Arbeit 2008: Übergänge aus Grundsicherung in Beschäftigung. Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg (Grundsicherung in Deutschland).
- Bundesagentur für Arbeit 2010a: Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen (Mai). Bundesagentur für Arbeit (Statistik).
- Bundesagentur für Arbeit 2010b: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher: Begriff, Messung, Struktur und Entwicklung (Statistik).
- Bundesagentur für Arbeit 2010c: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Zeitreihe Eckwerte SGB II nach Ländern (Februar).
- Bundesagentur für Arbeit: Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitslose bis März 2005 (Statistische Sonderberichte, 2005/08).
- Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V. 2011: Neue Vergabeverfahren von Arbeitsmarktdienstleistungen. Eine Reforminitiative der bag arbeit. Bundesarbeitsgemeinschaft Arbeit e.V.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“.
- Bundesrechnungshof 2007: Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der wirtschaftlichen und zielgerichteten Durchführung und der Erfolgsbeobachtung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II. GZ VI 6 2006 – 1133 v. 6.12.2007. Bundesrechnungshof, Bonn.
- Bundesrechnungshof 2010: Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Arbeitsgelegenheiten und Leistungen zur Beschäftigungsförderung (§§16d und 16e SGB II). GZ VI 6 – 2009 – 0740 vom 12.0.2010. Bundesrechnungshof, Bonn.
- Bundesregierung 2003: Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stand: 15.8.2003. Bundesrat, Berlin (Bundratsdrucksache, 558/03).
- Bundesregierung 2008: Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundesregierung, Berlin (Bundestagsdrucksache, 16/11488).
- Bundesregierung 2011a: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Fassung vom 17.03.2011. Bundesregierung.
- Bundesregierung 2011b: Index Älterer am Arbeitsmarkt vor dem Übergang in Rente. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/5138. Deutscher Bundestag. Berlin (Bundestagsdrucksache, 17/5410).
- Bundesregierung 2011: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Kabinettsentwurf. Bundesregierung.
- Bundesregierung 2011: Gesetzentwurf „Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“. Bundesregierung.
- Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 9.2.2010, Aktenzeichen BVerfG, 1 BvL 1/09, 1-220.
- Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 20.12.2007, Aktenzeichen 2 BvR 2433/04 – 2 BvR 2434/04.

- Büttner, Renate; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Stegmann, Tim 2009: Der Beitrag des Bundesprogramms Perspektive 50plus zur Verbesserung der Situation älterer Langzeitarbeitsloser. In: Behling, Michael; Huber, Andreas; Staudinger, Thomas (Hg.): Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt von morgen. Herausforderungen erkennen, Chancen nutzen. Augsburg: AIP Augsburg Integration Plus GmbH, S. 32-47.
- Büttner, Renate; Schweer, Oliver 2011: Gesundheitliche Orientierung in der Arbeitsmarktpolitik. Aktuelle Entwicklungen und Praxisbeispiele im Rahmen einer arbeitsmarktintegrativen Gesundheitsförderung. (IAQ-Report, 1).
- CDU; CSU; FDP 2009: Wachstum – Bildung – Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. CDU; CSU; FDP.
- Christe, Gerhard 1995: Soziale Betriebe – Konzeption, Erfahrungen, Folgerungen. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, H. 6.
- COMPASS; IMU; SÖSTRA; PIW; Universität Hamburg 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. COMPASS; IMU; SÖSTRA; PIW; Universität Hamburg. Berlin/Bremen/Hamburg (Forschungsbericht, F356c).
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2011): Stellungnahme zum „Gesetz zur Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 6. April 2011. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bonn.
- Deutscher Bundestag 2010: Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Deutscher Bundestag (BT-Drs., 17/464).
- Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode 2011: Psychologische Gutachten bei Erwerbslosen im Bezug von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/5292 –, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode. Berlin (Bundestagsdrucksache, 5554).
- Eichener, Volker; Humke, Andrea; Kahlert, Sylvia 1988: Arbeitslosigkeit und Infrastruktur. Im Auftrage des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWV), Dortmund (ILS Schriften, 28).
- Eichhorst, Werner 2002: „Benchmarking Deutschland“ – Wo stehen wir im internationalen Vergleich? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B 46-47, S. 22-31.
- Eichhorst, Werner; Sesselmeier, Werner 2006: Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung).
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne 2010: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2009. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 63, H. 4, S. 204-209.
- Erlinghagen, Marcel 2010: Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland. Institut Arbeit und Qualifikation. Duisburg (IAQ-Report, 2/2010).
- Erlinghagen, Marcel; Knuth, Matthias 2010: Unemployment as an institutional construct? Structural differences in non-employment in Europe and the United States. In: Journal of Social Policy, Jg. 39, H. 1, S. 71-94.
- Erlinghagen, Marcel; Mühge, Gernot 2006: Wie kann man die Beständigkeit von Beschäftigungsverhältnissen messen? Durchschnittliche Betriebszugehörigkeitsdauer und Überlebensrate: zwei Messkonzepte im Vergleich. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 35, S. 308-315.
- Fehr, Sonja; Vobruba, Georg 2011: Die Arbeitslosigkeitsfälle vor und nach der Hartz-IV-Reform. In: WSI-Mitteilungen, H. 5, S. 211-217.

- Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Paul, Marie 2010: The heterogeneous effects of training incidence and duration on labor market transitions (ZEW Discussion Paper, 077).
- Freier, Dietmar 1994: Sozialbetriebe als Instrument sozialer Arbeitsmarktpolitik. Die Umriss einer neuen Konzeption werden sichtbar. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, H. 3, S. 33-36.
- Frings, Dorothee; Knuth, Matthias 2010: Weiterentwicklung des SGB II und seiner Organisationspraxis in integrationspolitischer Perspektive. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 213-234.
- Gazier, Bernhard 1999: Beschäftigungsfähigkeit: Konzepte und politische Maßnahmen. In: inforMISEP, H. 67/68, S. 38-51.
- Graf, Tobias; Rudolph, Helmut 2009: Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 5/2009).
- Grau, Andreas 2010: Befristete Beschäftigung: Jeder elfte Vertrag hat ein Verfallsdatum. Statistisches Bundesamt (STATmagazin).
- Greve, Georg; Pfeiffer, Roman; Vennebusch, Thorsten 2007: Minijob-Zentrale – Entwicklung und Status quo der geringfügigen Beschäftigung. In: RV aktuell, S. 38-43.
- Hartmann, Michael 2010: Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher: Begriff, Messung, Struktur und Entwicklung. Bundesagentur für Arbeit – Statistik.
- Hartz, Peter et al. 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Hassel, Anke; Schiller, Christof 2010a: Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Hassel, Anke; Schiller, Christof 2010b: Sozialpolitik im Finanzföderalismus. Hartz IV als Antwort auf die Krise der Kommunalfinanzen. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 51, S. 95-117.
- Hohendanner, Christian 2009: Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels. (IAB Discussion Paper, 24).
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim 2010: Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher. Macht die Dosierung einen Unterschied? (IAB-Kurzbericht, 4).
- Hollederer, Alfons 2009: Arbeitsmarktintegrative Gesundheitsförderung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen. In: Holleder, Alfons (Hg.): Gesundheit von Arbeitslosen fördern! Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis: Fachhochschulverlag Frankfurt a.M., S. 12-38.
- IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee 2009a: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Anhang B: Methoden. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (Forschungsbericht, 394).
- IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee 2009b: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (Forschungsbericht, 395).
- Institut Arbeit und Qualifikation; Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt; GendA 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht: Evaluation der Wirkungen der Grundsicherung nach § 55 SGB II. Abschlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (Forschungsbericht, 396).
- Jozwiak, Eva; Wolff, Joachim 2007: Kurz und bündig – Trainingsmaßnahmen im SGB II (IAB-Kurzbericht, 24).
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2009: Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen. Duisburg (IAQ-Report, 2009-05)

- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2010: Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus, IAQ-Report, 6).
- Kaltenborn, Bruno; Schiwarov, Juliana 2006: Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfängerinnen und Fürsorgeempfänger. Berlin (Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, 5/2008).
- Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina 2010: Hartz IV: Haushaltsstrukturen und Lebensbedingungen. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 93-109.
- Kettner, Anja; Rebien, Martina 2007: Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 19/2007).
- Kettner, Anja; Rebien, Martina 2007: Soziale Arbeitsgelegenheiten – Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 2).
- Kettner, Anja; Spitznagel, Eugen 2007: Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot: Kräftige Konjunktur stärkt die Arbeitsnachfrage. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 11/2007).
- Kirsch, Johannes; Knuth, Matthias; Mühge, Gernot; Schweer, Oliver 2010: Der Abschied von der Dienstleistung aus einer Hand. Die getrennte Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch II. Berlin: edition sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 111).
- Kitschelt, Herbert; Streeck, Wolfgang 2003: From stability to stagnation: Germany at the beginning of the twenty-first century. In: West European Politics, Jg. 26, H. 4, S. 1-34.
- Knuth, Matthias 2006: „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 55, H. 7, S. 160-168.
- Knuth, Matthias 2007: Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. In: Rudolph, Clarissa; Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 66-92.
- Knuth, Matthias 2009a: Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: Ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61-78.
- Knuth, Matthias 2009b: Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism. In: International Journal of Public Administration, Jg. 32, H. 12, S. 1048-1069.
- Knuth, Matthias 2010: Fünf Jahre Hartz IV – Zwischenbilanz und Reformbedarf. In: Orientierungen, H. 123, S. 14-23.
- Knuth, Matthias (Hg.) 2010a: Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knuth, Matthias; Larsen, Flemming 2010: Increasing roles for municipalities in delivering public employment services: The cases of Germany and Denmark. In: European Journal of Social Security, Jg. 12, H. 3, S. 174-199.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß 2009: Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. 1. Aufl. Bielefeld: Bertelsmann (IAB-Bibliothek, 315).
- Kopf, Eva; Wolff, Joachim 2009: Auf den Inhalt kommt es an. Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher (IAB-Kurzbericht, 23).
- Koppel, Oliver; Plünnecke, Axel 2009: Fachkräftemangel in Deutschland. Bildungsökonomische Analyse, politische Handlungsempfehlungen, Wachstums- und Fiskaleffekte. Köln: Dt. Inst.-Verl. (IW-Analysen, 46).

- Kraus, Florian; Puhani, Patrick A.; Steiner, Viktor 1999: Employment effects of publicly financed training programs. The East German experience. In: Jahrbücher f. Nationalökonomie u. Statistik, Jg. 219, H. 1-2, S. 216-248.
- Krings, Ursula 2011: Modularisierung in der beruflichen Bildung. In: Icking, Maria (Hg.): Die berufliche Bildung der Zukunft. Herausforderungen und Reformansätze. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung (Schriften zu Bildung und Kultur, 7), S. 59-66.
- Kruppe, Thomas 2008: Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen. Nürnberg (IAB Discussion Paper, 17).
- Kruppe, Thomas 2009: Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 1, S. 9-19.
- Lechner, Michael; Miquel, Ruth; Wunsch, Conny 2005: Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany (IAB Discussion Paper, 3).
- Lietzmann, Torsten 2009: Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Kurzbericht, 12).
- Lindsay, Colin; Serrano Pascual, Amparo 2009: New Perspectives on Employability and Labour Market Policy: Reflecting on Key Issues: Guest Editorial. In: Environment and Planning C: Government and Policy, Jg. 27, H. 6, S. 951-957.
- McQuaid, Ronald W.; Lindsay, Colin 2005: The concept of employability. In: Urban Studies, Jg. 42, H. 2, S. 197-219.
- Mesaros, Leila; Vanselow, Achim; Weinkopf, Claudia 2009: Fachkräftemangel in KMU – Ausmaß, Ursachen und Gegenstrategien. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn (WISO direkt).
- Mohr, Katrin 2009: Von „Welfare to Workfare“? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49-60.
- Mümken, Sarah; Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2011: Beschäftigungslosigkeit im Alter. Die Älteren ab 60 Jahren sind besonders betroffen. (Altersübergangs-Report, 1).
- Peichl, Andreas; Schneider, Hilmar; Sieglöcher, Sebastian 2010: Reform der Hinzuverdienstregeln in der Grundsicherung: Kein Entkommen aus der Transferfalle (IZA Standpunkte, 26).
- Prey, H. 1999: Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Radl, Jonas 2007: Individuelle Determinanten des Renteneintrittsalters – Eine empirische Analyse von Übergängen in den Ruhestand. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 36, S. 43-64.
- Rust, Ursula 2009: Aktivierende und geschlechtergerechte Arbeitsmarktpolitik – den Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG ist erst noch Rechnung zu tragen. In: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes, Jg. 12, H. 3, S. 116-120.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010: Arbeitsmarkt: Nach erfolgreichem Krisenmanagement vor institutionellen Veränderungen. Siebtes Kapitel des Jahresgutachtens 2010. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Schettkat, Ronald (Hg.) 1996: The flow analysis of labour markets. London and New York: Routledge.
- Schneider, Hilmar; Zimmermann, Klaus F. 2010: Agenda 2020. Strategien für eine Politik der Vollbeschäftigung (IZA Standpunkte, 24).

- Sesselmeier, Werner; Yollu-Tok, Aysel 2007: Pfadabweichungen und Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung Proj. Nr. S. 2007-952-4. Hans-Böckler-Stiftung.
- Sinn, Hans-Werner 2003: Der kranke Mann Europas: Diagnose und Therapie eines Kathedersozialisten. Deutsche Rede, Stiftung Schloss Neuhardenberg, Brandenburg. Veranstaltung von 2003. München.
- Sinn, Hans-Werner; Holzner, Christian; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin 2006: Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts. München.
- Spöttl, Georg 2011: Fachkräftemangel und ein Überhang an Nachwuchskräften – ein Widerspruch! (Gegenblende, 8).
- Thode, Eric 2002: Internationaler Reformmonitor - was können wir von anderen lernen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B 46-47, S. 13-21.
- Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas 2010a: Der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Vergleich. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik. Zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 161-183.
- Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas 2010b: Temporary extra jobs for immigrants: Merging lane to employment or dead-end road in welfare? (ZEW Discussion Paper).
- Tisch, Anita 2010: Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. Kundenzufriedenheit im SGB II (IAB-Kurzbericht, 7).
- Winkel, Harald 1976: Zur historischen Entwicklung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 21, S. 317-332.
- Winterhager, Henrik 2006: Private job placement services. A microeconomic evaluation for Germany. Mannheim. (ZEW Discussion Paper, 06-026).
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin 2006: Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bisher wenig zielgruppenorientiert (IAB-Forschungsbericht, 10).
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin 2008: Für ein paar Euro mehr. Wirkungen von Ein-Euro-Jobs (IAB-Kurzbericht, 2).
- Wolff, Joachim; Popp, Sandra; Zabel, Cordula 2010: Ein-Euro-Jobs für hilfebedürftige Jugendliche: Hohe Verbreitung, geringe Integrationswirkung. In: WSI-Mitteilungen, H. 1.
- ZEW; IAQ; TNS Emnid 2007: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse. Erster Bericht. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Mannheim.
- ZEW; IAQ; TNS Emnid 2008: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“. Abschlussbericht. Mannheim.

Die Autoren

PD Dr. Martin Brussig

Institut Arbeit und Qualifikation

Leiter der Forschungsabteilung Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität

Duisburg

Prof. Dr. Matthias Knuth

Institut Arbeit und Qualifikation

Abteilung Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität

Duisburg



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Soziales Wachstum – Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Wachstum durch das Nadelöhr begrenzter Budgets
Die Expansion von Angebot und Nachfrage im politisch gelenkten Strukturwandel**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Das Arbeits-BIP
Eine umfängliche Berücksichtigung der Arbeitsleistung bei der Wohlstandsberechnung**

WISO Diskurs

Nachhaltige Strukturpolitik

Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnsektors?

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Die finanzielle Mitarbeiterbeteiligung praxistauglich weiterentwickeln

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Zehn Jahre „Riester-Rente“ – Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Reform des Personenbeförderungsgesetzes – Perspektiven für ein nachhaltiges und integriertes Nahverkehrsangebot

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Teilhabe und Sicherheit in der zusätzlichen Altersvorsorge

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

Riester-Rente: Verbreitung, Mobilisierungseffekte und Renditen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Soziale Gesundheitswirtschaft: mehr Gesundheit, gute Arbeit und qualitatives Wachstum

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Arbeit und Qualifizierung in der Sozialen Gesundheitswirtschaft

Von heimlichen Helden und blinden Flecken

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Perspektiven der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – ungerechtfertigter Stillstand auf der politischen Baustelle?

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung – Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Resettlement-Programm – Auch sinnvoll für Deutschland

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterforschung

Geschlechtergerechtigkeit im Steuerrecht?!

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso