

SGB II-Forschung

Mit einem schnellen Schnitt

Um möglichst rasch die Wirkungen des Übergangs zum SGB II auf die Betroffenen zu erfassen, startet das IAB zunächst eine Querschnittsbefragung. Sie liefert allerdings nur eine Momentaufnahme des Geschehens. Prozesse aber lassen sich – wie im Film – nur durch den Längsschnitt sichtbar machen. Dazu wird noch in diesem Jahr ein Haushaltspanel in Gang gesetzt.

Die Einführung des neuen SGB II zu Beginn dieses Jahres stellt in mehrfacher Hinsicht einen „Übergang“ dar. In der politischen Öffentlichkeit wie in wissenschaftlichen Diskussionen wird erörtert, ob durch die Gesetzesreform ein Bruch mit sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Traditionen der alten Bundesrepublik vollzogen wurde, der sich als Übergang von einem „fürsorgenden“ zu einem „aktivierenden“ Wohlfahrtsstaat begreifen lässt.

Auf dem Weg zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat

Im Kern handelt es sich um eine Akzentverschiebung im Umgang mit der Gruppe erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die überwiegend aus Langzeitarbeitslosen besteht. Stärker als zuvor werden Hilfeleistungen für diese Gruppe nun unter der Maxime des „Förderns und Forderns“ gewährt. Sie besagt, dass für staatliche Unterstützungsleistungen verstärkt Gegenleistungen der Hilfe-



empfänger eingefordert werden sollen. Betont wird die Eigenverantwortlichkeit der Hilfebedürftigen, ihre Notlage möglichst schnell zu verlassen, um ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit selbst bestreiten zu können.

Dem soll vor allem die Zusammenlegung von früherer Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Hilfesystem für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 und 65 Jahren dienen. Wir haben es hier mit einem weiteren Übergang zu tun, der die organisatorische Infrastruktur sowie die Praxis der Hilfestellung und Hilfevergabe betrifft.

Mit der Umgestaltung der organisatorischen Rahmenbedingungen einher geht die Neudefinition von Berufsrollen und Tätigkeitsfeldern für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der nunmehr eng verzahnten Arbeitsagenturen und Sozialämter. Sie müssen ihr Handeln an neuen Zielvorgaben und neudefinierten Praxisfeldern ausrichten. Hier findet sich die Schnittstelle, an der das SGB II ‚praktisch‘ und damit zur Lebenswirklichkeit der Hilfeempfänger gemacht wird.

Betroffen sind die ehemaligen Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die nunmehr in der vom Gesetz definierten Gruppe der „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ zusammengefasst werden. Ebenso gilt dies für deren Angehörige und Partner, sofern sie als Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen.

Die Bezieher des neuen Arbeitslosengeldes II – bzw. des Sozialgeldes für die nicht erwerbsfähigen Angehörigen einer Bedarfsgemeinschaft – werden die Übergänge am deutlichsten spüren. Mittelbar von der Gesetzesänderung betroffen sind aber auch jene ehemaligen Bezieher von Hilfeleistungen nach dem alten Recht, die wegen der geänderten Kriterien der Hilfestellung kein Anrecht mehr auf staatliche Unterstützung haben

Das Leben nach dem Übergang

Der Übergang bedeutet für viele Betroffene zunächst eine Veränderung ihrer materiellen Versorgungslage. Für die Bezieher der früheren Arbeitslosenhilfe, die vielfach über dem Versorgungsniveau des ALG II lag, kann dies weitere

Einschränkungen mit sich bringen, für manche früheren Sozialhilfebezieher sogar eine leichte Besserung.

Mit der materiellen Gleichstellung aller Hilfebedürftigen verbunden ist eine Vereinheitlichung des sozialen Status: Bislang auf der Erwerbsbiographie beruhende Unterschiede zwischen Hilfeempfängern werden nun weitgehend ignoriert und aufgelöst. Auch dies hat zu heftigen Reaktionen Betroffener beigetragen, die den weiteren sozialen Abstieg fürchten.

Die Legitimität dieser Form von Gleichbehandlung ist auch in der politischen Öffentlichkeit umstritten, da sie mit tradierten Gerechtigkeitsvorstellungen in Konflikt geraten kann. Danach sollen sich Ansprüche auf Hilfeleistungen an individuell zurechenbaren, durch Berufstätigkeit erbrachten (Vor-)Leistungen orientieren.

Die per Gesetz veränderte soziale Statuszuweisung bedeutet für die Betroffenen, ihr alltägliches Leben auf Basis des ALG II bestreiten zu müssen. Für die Verlierer des Übergangs bedeutet dies ‚weniger Geld‘. Vielfach wird dadurch die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sowie die Basis der längerfristigen sozialen Absicherung eingeschränkt. Dies stellt die Betroffenen nicht nur vor neue Herausforderungen bei der praktischen Bewältigung ihres Alltags. Es könnte auch der gesellschaftlichen Marginalisierung von Hilfebeziehern Vorschub leisten – eine Folge, die nicht intendiert wäre, aber nach der Logik des Gesetzes auch nicht ausgeschlossen werden kann.

Denn das Gesetz baut auf eine ökonomische Hypothese, nach der zu hohe Unterstützungsleistungen die Bereitschaft zur Aufnahme vor allem von gering entlohnter Erwerbsarbeit mindern. Auf dem Weg (zurück) in die Erwerbsarbeit sollen jedoch die Betroffenen durch verschiedene Angebote zur Erhaltung und Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit unterstützt werden, sei es durch Maßnahmen zur psychosozialen Stabilisierung, zum Kompetenzerwerb oder durch materielle Anreize.

Insofern versucht das Gesetz, mehr Chancen zu eröffnen. Zugleich aber wird der Erwerbsdruck durch die relativ niedrige Grundsicherung erhöht, die am früheren Sozialhilfesatz orientiert ist. Er steigt zudem wegen der geänderten Zumutbarkeitsregeln für die Arbeitsaufnahme

und wegen der Sanktionen, mit denen Betroffene rechnen müssen, wenn sie Eingliederungsmaßnahmen oder Arbeitsangebote ablehnen.

Insgesamt zeigt diese ‚Tour de Force‘ durch das SGB II, dass damit sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt werden, die in erster Linie über Einwirkungen auf das Verhalten der Betroffenen erreicht werden sollen. Weil das Handeln des einzelnen Hilfeempfängers ins Zentrum gerückt wird, stellt sich für eine wissenschaftliche Untersuchung unter anderem die Aufgabe, äußere wie innere Bedingungen dieses Handelns empirisch zu erfassen. Ziel ist, Rückschlüsse auf intendierte wie nicht-intendierte Wirkungen der Reform ziehen zu können.

Zustandsbeschreibung und Wirkungsanalyse

Mit einer Repräsentativbefragung wird das IAB die Auswirkungen des Übergangs zum SGB II auf die Betroffenen zeitnah erfassen und dokumentieren. Dabei können wegen des Querschnittsdesigns der Untersuchung die hierbei wirksamen Prozesse nicht gänzlich eingefangen werden. Dafür braucht man (neben flankierenden Untersuchungen zu speziellen Fragen) vor allem eine Längsschnittuntersuchung, die wie ein Film Verläufe sichtbar machen kann. Eine solche Befragung ist in Form eines „Haushaltspanels“ geplant. Sie kann jedoch erst später starten, da hierfür ein viel komplexeres Design erforderlich ist als für eine Querschnittserhebung.

Letztere hat – um im Bild zu bleiben – eher die Qualität einer ‚Momentaufnahme‘. Führt man die Analogie zur Fotografie fort, dann ist das Bild von der Wirklichkeit nicht nur von dem abhängig, ‚was‘ da ist, sondern ebenso davon, ‚wie‘ dieses Bild gemacht wird – z. B. mit welcher Kamera und aus welcher Perspektive. Übertragen auf die

Querschnittbefragung bedeutet dies: Unter welchen Aspekten und mit welchen Fragen soll sich die Forschung dem „Übergang zum SGB II“ nähern?

Es ergeben sich sechs miteinander verbundene Fragenkomplexe:

- **Reorganisation der Population Hilfebedürftiger durch das SGB II:** In einem ersten Schritt gilt es festzustellen, wer von den Bezugsberechtigten der bis Ende 2004 bestehenden Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den Geltungsbereich des SGB II übergegangen ist, und wer nach den neuen Regeln als nicht mehr hilfebedürftig gilt.
- **Die SGB II Population unter sozialstrukturellen Aspekten:** Als Hilfebedürftige sind zwar alle Betroffenen unter dem Dach des SGB II ‚gleich‘ – jenseits der rechtlichen Klassifikation jedoch ungleich. Unterschiede bestehen etwa bezüglich des Alters und des Geschlechts, der Bildung und der Erwerbskarrieren. Dies gilt auch für die Frage, an welchen sozialen Gruppen sich Betroffene in ihren Erwartungen orientieren, wo in der Gesellschaft sie – jenseits ihrer Erwerbslosigkeit – ihren ‚Ort‘ sehen. Beides dürfte nicht ohne Einfluss auf ihre Aktivierbarkeit und Aktivierungsbereitschaft sein. Daher soll auf dieser Ebene die Struktur der SGB II-Population ebenso differenziert erfasst werden wie die der Personen, die beim Übergang zum SGB II aus der anerkannten Hilfebedürftigkeit ausgeschieden sind.
- **Materielle, (psycho)soziale und gesundheitliche Lebenssituation Hilfebedürftiger:** Hierbei sollen die von den Betroffenen wahrgenommenen Veränderungen der materiellen Versorgungslage er-

fasst werden. Auch interessiert deren Auswirkungen auf die alltägliche Lebensführung, auf die soziale und die kulturelle Integration.

Es ist bekannt, dass Arbeitslosigkeit und Armut vielfach mit gesundheitlichen Belastungen einhergehen. Daher erhebt die Querschnittbefragung auch Daten zu diesen Aspekten der Lebenssituation und der Wahrnehmung von Veränderungen unter den Bedingungen des Übergangs. Erwartet werden Aufschlüsse darüber, ob sich für bestimmte Gruppen unterschiedliche Formen subjektiver Betroffenheiten ergeben und ob sie mit der Aktivierbarkeit / Aktivierungsbereitschaft von Hilfebeziehern korrelieren.

- **Innere Verteilungslogik des SGB II:** Hier geht es darum, festzustellen, welche Gruppe von Hilfebedürftigen bereits Leistungen nach dem SGB II zur psychosozialen Stabilisierung, Erhaltung und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und zur (Wieder)Eingliederung in Erwerbsarbeit erhalten hat. Auch will man wissen, ob, warum und in welchem Umfang Sanktionen verhängt wurden. Erwartet werden Aufschlüsse über Implementationsprobleme des SGB II, eine Übersicht über Vergabepraktiken und deren Beziehung zu Fallverläufen.

- **Erfassung von Aktivierungserfahrungen und Arbeitsmarktnähe:** In engem Zusammenhang mit dem letzten Fragekomplex steht die Erforschung der Aktivierungsstrategien des SGB II. Sie stellen ab auf den Erhalt, die Verbesserung bzw. Wiederherstellung von Erwerbsfähigkeit sowie auf eine Erhöhung von Arbeitsmarktnähe.

Es soll erfasst werden, inwieweit durch „Fördern und Fordern“ die Beschäftigungsfähigkeit, die Akzeptanz von Beschäftigungsmöglichkeiten, das Arbeitssuchverhalten und die räumliche Mobilität beeinflusst werden. Erhoben werden die entsprechenden Selbstwahrnehmung und Bereitschaft der Betroffenen sowie deren Erfahrungen mit dem neuen Prinzip des Förderns und Forderns.

- **Allgemeine Akzeptanz des SGB II und der Betreuungsverhältnisse:** Ermittelt werden soll die allgemeine Einschätzung der Legitimität des durch das

SGB II neu geordneten Hilfesystems für erwerbsfähige Hilfebedürftige. Dies richtet sich sowohl an die Empfänger von Hilfeleistungen als auch an diejenigen, die bei der Systemumstellung nicht mehr leistungsberechtigt waren.

Dahinter steht die Annahme, dass eine grundsätzliche Akzeptanz der Reform Einfluss auf die geforderte aktive Mitwirkung hat. Darüber hinaus bietet sich Gelegenheit, erste konkrete Erfahrungen mit dem SGB II durch die Hilfeempfänger selbst bewerten zu lassen und Aufschlüsse zu gewinnen über die Zufriedenheit mit dem jeweiligen Fallmanagement.

Das IAB wird mit dieser Untersuchung eine für Politik und Wissenschaft sowie für die Praxis gleichermaßen aufschlussreiche ‚Momentaufnahme‘ vorlegen können. Es sollen positive Ansätze identifiziert, aber auch Problemfelder und Veränderungsbedarf benannt werden.

Der Autor



Dr. Andreas Hirseland ist Leiter der Arbeitsgruppe Querschnittsbefragung am IAB.

Für weitere Informationen

andreas.hirseland@iab.de