

# Neues Arbeitsfeld

## IAB forscht zum SGB II

Von den neuen Arbeitsmarktgesetzen steht vor allem das Sozialgesetzbuch II für einen Paradigmenwechsel: Aus dem „fürsorgenden“ Wohlfahrtsstaat alter Prägung soll ein „aktivierender“ Sozialstaat werden. Dieser Prozess wird nun auch vom IAB forschend begleitet, indem es die komplexen Wirkungen des SGB II umfassend untersucht. Für eine feste Verbindung mit der traditionellen SGB III-Forschung ist gesorgt.

Am 1. Januar 2005 ist das zweite Buch des Sozialgesetzbuches – das SGB II – in Kraft getreten. Damit wurden Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Ziel des Gesetzes ist es, die „...Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben [zu] stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“.

### Der Paradigmenwechsel

Die Grundsicherung umfasst deshalb neben den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts auch solche, die durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die Hilfebedürftigkeit verringern bzw. zu beenden sollen. Außerdem sollen sie dazu dienen, die Beschäftigungsfähigkeit des Hilfebedürftigen zu erhalten, wiederherzustellen oder zu verbessern.

Die Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts, das Arbeitslosengeld II (ALG II), bezieht sich nicht mehr auf das frühere Arbeitseinkommen. Ihre Höhe entspricht in etwa der alten Sozialhilfe, ihr Bezug ist aber stärker als früher an Voraussetzungen geknüpft. Hierzu gehört die Bereitschaft, durch Arbeit die Abhängigkeit des Haushalts von Transferzahlungen zu verringern. Bei der Arbeitssuche ist Eigeninitiative gefragt.

An die Arbeit selbst werden keine besonderen Anforderungen gestellt: Grundsätzlich ist jede Erwerbstätigkeit zumutbar. Wer die verlangte Eigeninitiative vermissen



lässt, eine Eingliederungsmaßnahme oder eine angebotene Arbeit ablehnt, muss mit Leistungskürzungen rechnen.

Hauptziel des SGB II ist es, die Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden. Dem dienen vor allem die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des SGB III, dem



Regelwerk für die Bezieher von Arbeitslosengeld I, die auch den Empfängern von ALG II zur Verfügung stehen. Zusätzlich gewährt das SGB II weitere Hilfen, z.B. eine Unterstützung bei der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen, die Schuldnerberatung oder das Einstiegsgeld bei der Aufnahme einer gering bezahlten Beschäftigung. Große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit haben die neuen Arbeitsgelegenheiten gefunden, die auch als 1-Euro-Jobs bezeichnet werden.

Durch eine einheitliche Zuständigkeit für Vermittlung, finanzielle Absicherung und soziale Dienstleistungen zur Unterstützung der Eingliederung sollen „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Zukunft vermieden werden. Bis zum Jahr 2008 werden hierfür – im Rahmen einer Experimentierklausel – zwei verschiedene Modelle erprobt: In der Regel schließen sich Kommune und Agentur für Arbeit zu einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) zusammen, in der die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen alle Leistungen der Grundsicherung erhalten. In 69 kreisfreien Städten oder Kreisen übernehmen kommunale Träger diese Aufgaben allein.

### Zwei Forschungsaufträge

Um die Wirkungen des neuen SGB II umfassend zu analysieren, hat der Gesetzgeber zwei Forschungsaufträge formuliert: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit vergleicht die Wahrnehmung der Aufgaben durch die kommunalen Träger mit den ARGEN und vergibt entsprechende Forschungsaufträge (Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach §6c). Diese Forschung beschränkt sich auf die Frage, welches Modell besser geeignet ist, die Ziele des SGB II umzusetzen.

Die Forschung für die Grundsicherung als Ganze soll in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach §282 SGB

III einbezogen und damit vom IAB durchgeführt werden (Wirkungsforschung nach §55). Dieser Forschungsauftrag geht sehr viel weiter und stellt die gesamte Arbeitsmarktforschung inhaltlich und organisatorisch vor große Herausforderungen. Das IAB hat diese Herausforderung angenommen. In den letzten Monaten wurden Forschungsinhalte definiert und die nötigen Organisationsstrukturen geschaffen.

### „Wirkung“ allein ist zu wenig

Die neuen Arbeitsmarktgesetze, insbesondere das SGB II, stehen für einen tief greifenden Wandel der gesellschaftlichen Regulierung von Arbeitslosigkeit. Das dahinter stehende Modell des „aktivierenden“ Sozialstaates unterscheidet sich wesentlich vom bisherigen sozialstaatlichen Umgang mit Risiken. Die Begleitforschung darf sich deshalb nicht auf die Wirkungen einzelner Instrumente beschränken, sondern muss versuchen, die komplexen Zusammenhänge der Wirkungen des Gesetzes auf verschiedenen Ebenen zu erfassen.

Kurzfristig geht es zunächst darum, die neuen „Mengengerüste“ zu beschreiben: Welche Personenkreise sind überhaupt von ALG II-Bezug betroffen, welche Struktur haben die Haushalte und Bedarfsgemeinschaften, welche Art von Leistungen haben sie vor ALG II bezogen? Hierzu ist es notwendig, schnell eine einheitliche Datenbasis der Leistungsempfänger zu schaffen, in die Daten aus den Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und Kommunen einfließen – eine Aufgabe, die alles andere als trivial ist. Die bisherigen Schätzungen sind noch mit großen Unschärfen behaftet, wie die Berichte über mehrfach nach oben korrigierte Zahlen zeigen. Außerdem wird geprüft, inwieweit sich die neuen Regelungen auf verschiedene Gruppen von Arbeitslosen unterschiedlich auswirken. So könnten Frauen zunehmend in die stille Reserve abwandern.

Der mittelfristige Forschungsbedarf umfasst die Wirkungen auf Individuen und Haushalte, auf Betriebe und Regionen bis hin zu gesamtwirtschaftlichen Effekten und internationalen Vergleichen. Auf der individuellen Ebene wird es darum gehen, ob und wie sich die veränderte Gewährung von Leistungen auf Erwerbsverläufe auswirkt. Ebenso ist zu fragen, ob die mit der Leistung verbundenen

Anreize und Sanktionen zu einer „Bestandsbereinigung“ in dem Sinne führen, dass nur Personen, die wirklich Arbeit suchen, die Leistung auch in Anspruch nehmen.

Die Arbeitsgelegenheiten sind bei der Erforschung der Wirkungen des SGB II von besonderem Interesse. Ein Aspekt soll hier herausgehoben werden: Wohlfahrtsverbände haben vor, entsprechende Stellen in Pflege- und Betreuungseinrichtungen anzubieten. Andere Einsatzmöglichkeiten bilden der kommunale Umwelt- und Kulturbereich sowie mehrere zehntausend unbesetzte Zivildienststellen, zum Großteil im Sozial- und Gesundheitssektor. In all diesen Bereichen sind bislang überwiegend Frauen beschäftigt, so dass Frauen davon vermutlich besonders betroffen sein werden. Dieses Beispiel zeigt, welche Bedeutung das Gender Mainstreaming in der Forschung zum SGB II hat.

### Zwei Rechtskreise

Ein anderer wichtiger Aspekt ist die Verschränkung der Rechtskreise. Bei Jugendlichen wird besonders deutlich, dass Analysen zu Individuen und Haushalten oft nicht nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III zu trennen sind. Denn betroffene Jugendliche werden häufig zwischen den Rechtskreisen wechseln. Zudem sind noch andere Hilfesysteme wie die Ausbildungsförderung zu berücksichtigen.

Ein nur auf Maßnahmen und deren Wirkung fokussierter Ansatz greift daher zu kurz. Er muss um Verlaufsanalysen ergänzt werden, die den gesamten Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung umfassen. Besonders wichtig sind dabei Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsentscheidungen.

Auch die rechtlichen Regelungen selbst legen eine komplexere Betrachtungsweise nahe. Leistungen des SGB III, die auch ALG II-Empfängern zur Verfügung stehen, sind Beratung und Vermittlung, Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten, die Förderung der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung sowie die Förderung der beruflichen Weiterbildung. Dazu kommen noch Leistungen an Arbeitgeber sowie an Träger. Sie umfassen die Berufsausbildung, Eingliederungshilfen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Infrastrukturmaßnahmen, die Beschäftigung schaffen.

Die Wirkungsforschung fragt sowohl danach, welche Instrumente in der neuen Struktur bei den Leistungsempfängern eingesetzt werden, als auch nach ihrem Erfolg. Kriterien sind dabei nicht nur die Übergänge in Erwerbstätigkeit sowie die Qualität und Dauer der Beschäftigungsverhältnisse, sondern auch der im Gesetz verankerte Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit. Was das genau bedeutet und wie man Beschäftigungsfähigkeit messen kann, ist allerdings noch offen.

### Der Haushaltszusammenhang und vieles mehr

Mit dem neuen Konzept der Bedarfsgemeinschaften kommt auch der Haushaltszusammenhang ins Spiel. Damit stellt sich der Begleitforschung die Frage, wie sich die Änderungen des Leistungsrechts auf die Struktur, die Einkommenssituation und das Armutsrisiko der betroffenen Haushalte auswirken. Wie stabil oder dynamisch ist deren Situation zwischen Leistungsbezug und Beschäftigung? Welchen Einfluss hat das Gesetz auf Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen? Wie weit berücksichtigen die Maßnahmen die Lebensverhältnisse der Betroffenen und ihrer Familien?

Auch Betriebe sind von den Regelungen des SGB II betroffen. Es muss überprüft werden, ob sich Stellenbesetzungsprozesse verändern, ob Druck auf die Löhne entsteht, ob die Arbeitsgelegenheiten zu Mitnahmeeffekten führen oder reguläre Beschäftigung ersetzen. Könnte es z.B. sein, dass Landschaftsgärtner Personal abbauen, das dann später im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten die selben Anlagen pflegt wie vorher in regulärer Beschäftigung?

Die Instrumente des SGB II müssen auch auf regionaler Ebene evaluiert werden. Messen lässt sich z.B. der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und dem Instrumenteneinsatz. Hierzu hat das IAB eigene Verfahren entwickelt, die auch die wechselseitige Beeinflussung dieser Größen berücksichtigen. Darüber hinaus ist nach Strukturen und Vorgehensweisen in unterschiedlichen Regionen zu suchen, die über den Erfolg oder Misserfolg von Maßnahmen entscheiden.



### Gesamtwirtschaftliche Effekte

Von besonderem Interesse sind natürlich die gesamtwirtschaftlichen Effekte: Wie wirkt sich das Gesetz auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit oder auf die Verteilung der Einkommen aus? Das SGB II zielt hauptsächlich auf eine Veränderung des Arbeitsangebots, z.B. auf die Bereitschaft, eine Stelle zu einem geringeren als dem vorher erzielten Entgelt zu akzeptieren (Reservationslohn). Dabei stellt sich die Frage, ob geringere Reservationslöhne zu Beschäftigungszuwächsen führen und ob sie Einfluss auf die Lohnfindung insgesamt haben. In Bezug auf die Lohnersatzleistungen wird zu untersuchen sein, ob ihr Absinken zu einer geringeren Nachfrage führt und welche Konsequenzen dies hat.

Schließlich lässt sich im internationalen Vergleich untersuchen, welche Strategien andere Länder im Bereich der Arbeitsmarktpolitik einschlagen. Auch wenn die institutionellen Bedingungen nie identisch sind, so lassen sich doch aus vergleichenden Analysen Hinweise darauf gewinnen, welche Strategien der Aktivierung Erfolg versprechen oder wie sich Organisation und Steuerung der Arbeitsverwaltung auswirken.

### Die Forschung zur „Experimentierklausel“

Die Forschung, die das BMWA zur Wirkung der Experimentierklausel (§ 6c des Sozialgesetzbuches II) ausschreibt, wird unterteilt in sechs Untersuchungsfelder, von denen die ersten beiden, „Deskriptive Analyse und Matching“ sowie „Implementations- und Governanceanalyse“, noch in diesem Jahr mit der Arbeit beginnen werden. Das IAB beteiligt sich beratend an der Forschung zum § 6c, ist aber selbst kein Bieter. Auch wenn der Forschungsauftrag viel enger geschnitten ist als die Fragen, die das IAB bearbeitet, sind an vielen Stellen Überschneidungen möglich.

Außer den leistungsrechtlichen Fragen wird wohl kaum ein Effekt des Gesetzes völlig unabhängig von der Organisationsform sein, in der die Leistungen erbracht werden. Die kommunalen Mitarbeiter kommen aus einer anderen Organisation als die der Bundesagentur. Dies kann sich auf die Wahrnehmung von Problemen auswirken und damit auf Strategien des Einsatzes der Arbeitsmarktinstrumente oder auf Sanktionen, was wiederum

deren Wirkungen beeinflusst. Die Organisationsform wird deshalb in der Forschung des IAB stets eine Variable sein, die zu berücksichtigen ist („Options-Mainstreaming“).

Umgekehrt befassen sich die Implementationsstudien im Rahmen der 6c-Forschung, die die Entstehung der organisatorischen Strukturen zur Umsetzung der neuen Gesetze untersuchen sollen, nicht nur mit dem Vergleich von ARGen und kommunalen Trägern. Sie untersuchen auch Aspekte regional unterschiedlicher Ausgestaltung der Umsetzung des SGB II und liegen damit nahe an den Arbeiten der IAB-Regionalforschung.

Dies zeigt, dass es von beiden Seiten Verschränkungen zwischen der Forschung zur Experimentierklausel und dem umfassenden Forschungsauftrag des IAB geben muss. Eine enge Abstimmung zwischen den beiden Forschungsprogrammen wird dafür sorgen, dass die Forscherinnen und Forscher zusammenarbeiten und Synergien nutzen.

### Umsetzung I: Basis sind die Daten

Die oben skizzierten Fragen lassen sich nur mit soliden Daten gehaltvoll bearbeiten. Das IAB stützt sich dabei zunächst auf drei Säulen: Erstens auf die Prozessdaten, die von den Trägern der Grundsicherung gesammelt und in der BA-Statistik zusammengefasst werden. Dies sind jedoch zunächst Querschnittsdaten, während die Forschung überwiegend auf Längsschnitte angewiesen ist. Das IAB arbeitet deshalb eng mit dem Statistikbereich der BA zusammen, um so rasch wie möglich die Daten für die Forschung aufbereiten und für die verschiedenen Untersuchungen zur Verfügung stellen zu können.

Zweitens wird auf der Basis einer Stichprobe aus Prozess- und Leistungsdaten ein „administratives Panel“ aufgebaut, das die Zusammensetzung von Bedarfsgemeinschaften, ihr Einkommen und seine Komponenten, den Arbeitsmarktstatus ihrer Mitglieder und die Beteiligung an Aktivierungsmaßnahmen abbilden soll. Diese Aspekte, ihre Veränderung im Zeitablauf und ihre Verbindung mit erwerbsbiographischen Ereignissen werden für die Forschung aufbereitet.

Dabei interessieren besonders die Dauer von ALG II-Ansprüchen sowie Phasen des vorübergehenden oder dauerhaften Ausscheidens aus dem Leistungsbezug – also

die Rückkehr in Arbeit oder das Verlassen des Arbeitsmarktes. Die Forschungsdaten des administrativen Panels sollen nicht nur für Verlaufs- und Strukturuntersuchungen der Bedarfsgemeinschaften genutzt werden. Sie können auch ergänzende Informationen für Evaluationsprojekte zu SGB II-Instrumenten bieten.

Drittens sind Haushaltsbefragungen geplant, denn nicht alle Fragen lassen sich mit den Prozessdaten vollständig beantworten. Es fehlen Daten zur Lebenssituation der Betroffenen, vor allem im Zusammenhang der Bedarfsgemeinschaften, zu ihren Wahrnehmungen, Belastungen und gesundheitlichen Problemen. Um möglichst rasch die Übergänge vom alten ins neue System abbilden zu können, wurde daher eine Querschnittsbefragung konzipiert, die im Herbst ins Feld gehen soll. Zusätzlich wird eine Panelbefragung („Haushaltspanel“) vorbereitet, die beim IAB angesiedelt ist, aber in enger Kooperation mit anderen Instituten durchgeführt wird. Dafür wird das IAB inhaltliche Module definieren und ausschreiben.

### Umsetzung II: Die neuen Forschungsbereiche

Für den umfassenden Forschungsauftrag, den das IAB mit dem §55 des SGB II erhalten hat, waren organisatorische Veränderungen im IAB notwendig. Drei neue Forschungsbereiche wurden aufgebaut, in denen die Hauptarbeiten gebündelt werden. Die thematischen Schwerpunkte spiegeln sich in den Namen wider:

Der Bereich „SGB II: Soziale Sicherung und Partizipation“ beschäftigt sich mit den Auswirkungen des Gesetzes auf die soziale Lage und Teilhabe der betroffenen Personen und Bedarfsgemeinschaften.

Im Bereich „SGB II: Effektivität und Effizienz von Leistungen“ steht zum einen die klassische Evaluation von Instrumenten auf dem Programm, zum anderen die Frage nach den Integrationswirkungen von Anreizen und Sanktionen.

Der dritte der drei neuen Forschungsbereiche „SGB II: Strukturen und Bewegungen im Niedrigeinkommensbereich“ analysiert die strukturelle Zusammensetzung der SGB II-Klientel und erschließt die neuen Datenquellen für die Forschung (*Näheres zu allen drei neuen Forschungsbereichen finden Sie in den Kästen auf den Seiten 83-84*).

### Die neuen Forschungsbereiche

#### Forschungsbereich „SGB II: Soziale Sicherung und Partizipation“



*Dr. Markus Promberger ist seit Juli 2005 Leiter des Forschungsbereichs „SGB II: Soziale Sicherung und Partizipation“, am IAB.*

Der erste der drei neuen Forschungsbereiche ist auch derjenige, der das Forschungsspektrum des IAB am stärksten erweitert. Geht es doch um die Folgen, die Regelungen und Praxis des SGB II für die Lebenssituation der Betroffenen und die Gesellschaft haben. Auch interessiert die Frage, welche korrespondierenden Wirkungen auftreten können. Der Forschungsbereich befasst sich daher mit der sozialen Lage erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. Dies meint Lebenslagen, Biographien, Sozialintegration, Employability und Arbeitsorientierung ebenso wie Bildungsaspekte der SGB II-Klientel. Seine Analysen gelten den Bedarfsgemeinschaften bzw. den dahinter stehenden Familien, Partnerschaften und Lebensgemeinschaften

erwerbsfähiger Hilfebedürftiger sowie den sozialen Milieus und Netzwerken. Wichtig sind auch die Beziehungen der Hilfebedürftigen zu den Institutionen, mit denen sie zu tun haben – von den SGB II-Behörden über Maßnahmeträger bis zu den Arbeitgebern.

Im Vordergrund der Arbeit stehen zunächst die Konsequenzen, die das neue Recht für die Einkommenssituation und soziale Lage der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hat. Darüber hinaus geht es um die Frage, welche Dynamik sich in den Lebensverläufen der Hilfebedürftigen unter dem Einfluss des SGB II zeigt, etwa bei der Arbeitsmarktpartizipation, den Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen oder der Veränderung innerhalb der Haushalte selbst. Gegenstand der Forschung wird hier die Analyse der Formen, Voraussetzungen und Folgen solcher Veränderungen sein.

Dabei müssen selbstverständlich die unterschiedlichen persönlichen Charakteristika der Hilfebedürftigen berücksichtigt und in die Analyse einbezogen werden. Gleichwohl erscheint es sinnvoll, Personengruppen, die mutmaßlich von der Neuregelung besonders betroffen sind, auch einer besonderen Betrachtung zu unterziehen. Der Bereich beschäftigt sich deshalb speziell mit der Situation von Behinderten und Rehabilitanden sowie mit den Problemlagen Älterer.

Zentrale Aufgabe des Arbeitspaketes zur beruflichen Rehabilitation ist eine breit angelegte Implementations- und Wirkungsanalyse der Leistungen zur Teilhabe behinderter und von Behinderung bedrohter Menschen. Es ist notwendig, diese Untersuchungen gemeinsam für das SGB II, das SGB III sowie das SGB IX durchzuführen, in dem Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen geregelt sind.

Die Arbeiten zu den Älteren werden sich damit befassen, welche Konsequenzen das SGB II für Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit Älterer mit sich bringt und ob sich daraus besondere Armutsrisiken für diesen Personenkreis ergeben – auch mit Blick auf die spätere Rente.



### Forschungsbereich „SGB II: Effektivität und Effizienz von Leistungen“



PD Dr. Joachim Wolff ist seit Juli 2005 Leiter des Forschungsbereichs „SGB II: Effektivität und Effizienz von Leistungen“, am IAB.

Der Bereich untersucht die Arbeitsmarktwirkungen von Anreizen und Sanktionen der Hartz IV-Reformen und bewegt sich somit stärker auf dem „klassischen“ Terrain der Arbeitsmarktforschung.

Auf der individuellen Ebene steht die Frage im Vordergrund, wie sich die Veränderungen bei den Lohnersatzleistungen, sowie die Instrumente des SGB II (Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld) und des SGB III (z.B. Förderung der Weiterbildung) auf die Arbeitsmarktlage von ALG II-Empfängern auswirken. Dabei geht es um die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, die Stabilität der regulären Beschäftigung, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und die Monatsverdienste in regulärer Beschäftigung.

Viele Faktoren beeinflussen die Effektivität der Instrumente. Dazu gehören Charakteristika der betroffenen Personen wie Geschlecht und Alter, die jeweilige Haushaltssituation, aber auch regionale Gegebenheiten wie die Arbeitsmarktlage und das Organisationsmodell der Arbeitsförderung.

Ferner wird untersucht, inwiefern die Art und Weise des Einsatzes einzelner Instrumente deren Effektivität bestimmt: Welche Rolle spielt z.B. der Zeitpunkt des Einsatzes der einzelnen Instrumente? In welchem Maße beeinflussen die Änderungen der Lohnersatzleistungen die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit bis zum Übergang in reguläre Beschäftigung?

Um auch die wichtigen gesamtwirtschaftlichen Nettoeffekte dieser Instrumente zu erfassen, sind makroökonomische Analysen geplant. Sie befassen sich mit der Wirkung des Einsatzes der einzelnen Instrumente auf wichtige gesamtwirtschaftliche Größen wie die Quoten von Arbeitsuchenden und ALG II-Empfängern oder die Zahl der regulär Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Dies soll mit Regionaldaten der Arbeitsagenturbezirke untersucht werden.

### Forschungsbereich „SGB II: Strukturen und Bewegungen im Niedrigeinkommensbereich“



Helmut Rudolph ist seit Juni 2005 Leiter des Forschungsbereichs „SGB II: Strukturen und Bewegungen im Niedrigeinkommensbereich“, am IAB.

Der dritte der SGB II-Forschungsbereiche hat zunächst die Aufgabe, die SGB II-Klientel in ihren Strukturen zu beschreiben: Welche Typen von Bedarfsgemeinschaften gibt es überhaupt, wie sind die bedürftigen Haushalte zusammengesetzt und wie ändert sich diese Zusammensetzung? Aus welchem Leistungssystem kommen die Mitglieder der bedürftigen Haushalte und wie setzen sie sich zusammen? Ändert sich durch Anreize des Systems und durch Aktivierung ihre Zusammensetzung? Gibt es Typen von Bedarfsgemeinschaften, die sich im Hinblick auf Aktivierungsmöglichkeiten und Aktivierungserfordernisse unterscheiden? Gegenwärtig geht es dabei um die Auswirkungen des Systemwechsels auf Arbeitsmarktstatus und Einkommensposition, die aus den BA-Daten zum Übergang von Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe in die neue Grundsicherung ermittelt werden. Später werden Analysen zur Dauer der Bedürftigkeit, zu ihrer Entstehung und Überwindung hinzukommen.

Das zweite Standbein des Bereichs umfasst Analysen zum Zusammenhang von Niedriglohnbeschäftigung und Bedürftigkeit. Es geht dabei z.B. um die Frage, inwieweit Minijobs für die SGB II-Klientel als Brücke zum Ausstieg aus der Bedürftigkeit dienen können oder ob sie doch nur „alternative Arbeitsgelegenheiten“ ohne echte Integrationschancen sind.

Schließlich spielt der Forschungsbereich eine maßgebliche Rolle bei der Datenerschließung. So wird daran gearbeitet, die BA-Daten zu Bedarfsgemeinschaften und ihren Mitgliedern auch in einer Längsschnittperspektive für die Forschung nutzbar zu machen. Das bereits beschriebene administrative Panel wird in diesem Bereich konzipiert und betreut. Bei den geplanten eigenen Befragungen im SGB II-Kontext ist der Bereich vor allem für die Stichprobengewinnung und die Gewichtung bei der Hochrechnung zuständig.

### Umsetzung III: Forschung zum SGB II in alten Bereichen

Es gibt gute Gründe dafür, nicht alle Arbeiten in den neuen Forschungsbereichen anzusiedeln. Dort, wo besonders hohe Synergieeffekte zu erwarten sind, wurden deshalb bestehende Bereiche lediglich erweitert.

So wird im Forschungsbereich „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ eine Vielzahl „klassischer“ Evaluationsprojekte zu den SGB III-Instrumenten durchgeführt. Bei der Wirkungsforschung zu diesen Instrumenten im SGB II-Kontext kooperiert dieser Bereich daher intensiv mit dem neuen Forschungsbereich „SGB II: Effektivität und Effizienz von Leistungen“.

Wie erwähnt, wechseln Jugendliche vermutlich häufig die Rechtskreise. Deshalb muss man die Wirkung des SGB II auf diese Gruppe im Gesamtzusammenhang mit dem Übergang in Ausbildung und Beschäftigung betrachten. Das Arbeitspaket zu Konsequenzen des SGB II für Jugendliche wird daher in die Forschungen zur Jugendarbeitslosigkeit in den bereits bestehenden Bereich „Bildung und Beschäftigung, Lebensverläufe“ integriert.

Ähnlich sieht es auch auf der betrieblichen Ebene aus. Hier liegt es nahe, die schon im IAB laufenden Erhebungen zu nutzen: In den nächsten Wellen des IAB-Betriebspanel werden detaillierte Fragemodule zu den Arbeitsgelegenheiten enthalten sein, die von den neuen Forschungsbereichen und dem alten Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ ausgewertet werden. Auch die Erhebung zum Stellenangebot im Bereich „Konjunktur, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ wird dazu genutzt werden, Daten über die Auswirkungen des SGB II auf das betriebliche Einstellungsverhalten zu gewinnen.

Für regionale Untersuchungen kann ebenfalls auf vorhandenes Know-how zurückgegriffen werden: Der Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“ entwickelt eine Typisierung der Regionen und wird sich dabei methodisch an seine Typisierung der Agenturbezirke anlehnen. Außerdem werden dort in Kooperation mit den neuen Bereichen auch regionale Wirkungsanalysen durchgeführt.

Das vorhandene Politiksimulationsmodell PACE-L des Forschungsbereichs „Wachstum, Demographie und Beschäftigung“ wird erweitert und um ein Simulationsmodell

zu Steuern und Transfers ergänzt. Damit können Untersuchungen zu den gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Konsequenzen der Reform durchgeführt werden.

Schließlich rundet ein Arbeitspaket zu internationalen Aspekten den Kanon der IAB-Forschungsarbeiten ab. Der Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und europäische Integration“ untersucht in einem Kooperationsprojekt mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht die Frage, welchen Platz Aktivierungsstrategien, wie sie durch das SGB II verfolgt werden, im internationalen Vergleich einnehmen.

### Und was bringt das?

Bereits das SGB III hat die Bedeutung der Evaluation von Arbeitsmarktpolitik im IAB deutlich gestärkt. Der umfassende Auftrag zur Wirkungsforschung, den das Institut durch das SGB II bekommen hat, beschleunigt diese Entwicklung. Zum einen wird Forschung dort intensiviert werden, wo das IAB auch bisher schon aktiv war, etwa in der „klassischen“ Evaluationsforschung, aber auch bei Untersuchungen zu Erwerbsverläufen, zu Betrieben, zu Regionalentwicklung und Makrowirkungen. Zum anderen wird die Forschung auf Fragen ausgedehnt, die das IAB bisher nur am Rande behandelt hat. Beides erfordert viel Aufbauarbeit innerhalb eines kurzen Zeitraums und eine enge Zusammenarbeit mit der Wissenschaft außerhalb des IAB (*siehe Kasten auf Seite 86*).

Der Aufwand kann sich lohnen. Denn erstmals ist in einem so umfangreichen Gesetzeswerk eine systematische Evaluation von Anfang an vorgesehen und auch mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet worden. In vier Jahren wird man mehr wissen über die Wirkungen von Maßnahmen und ihren Einfluss auf die Lebenszusammenhänge von Arbeitslosen.

Dieses Wissen wird sich aber nicht nur auf das SGB II beschränken. Vielmehr werden Erkenntnisse vorliegen über die „Sorgenkinder“ des Arbeitsmarktes: Wie lassen sich Personen charakterisieren, die nur geringe Chancen am Arbeitsmarkt haben, welche Instrumente wirken wie und warum, welche Rolle spielt der regionale Kontext und anderes mehr?

## Die Autoren



Dr. Susanne Koch leitet die Koordination der Evaluationsforschung am IAB.



Dr. Peter Kupka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Koordination der Evaluationsforschung am IAB.

### Für weitere Informationen

susanne.koch@iab.de  
peter.kupka@iab.de

Der Gesetzgeber hat entschieden, einen Großteil der Forschung zum SGB II in einem Institut zu bündeln. Das IAB nimmt diese Herausforderung an und bearbeitet die Wirkungen des Gesetzes umfassend und kontextbezogen mit seinem multidisziplinären Ansatz. Es erhält damit die große Chance, selbst ein gutes Stück voranzukommen bei der Beantwortung der Frage, wie Ökonomie, Gesellschaft und Sozialstaat zusammenhängen.

### Einladung zur Mitarbeit

Das Forschungsprogramm, das sich das IAB bis zum Jahr 2008 vorgenommen hat, ist umfangreich und anspruchsvoll. Gleichwohl kann das IAB nicht alle Fragen zu den Wirkungen des SGB II untersuchen. Themen, die über den Arbeitsmarkt hinausweisen, wird das IAB nicht zentral bearbeiten. Dies gilt vor allem für den Grenzbereich zur Sozialhilfe- und Armutsforschung, wie den Wirkungen der Schuldnerberatung.

Um die Palette der Forschungsfragen sinnvoll zu ergänzen, wird das IAB künftig in erheblichem Umfang Aufträge an externe Forscher vergeben. Dabei wird ein transparentes zweistufiges Verfahren gewählt: Zunächst sind alle Forscher eingeladen, ihre Forschungs-ideen zum SGB II an das IAB heranzutragen. Dort werden aus den Skizzen Forschungsprojekte generiert, die dann – je nach Umfang und Fragestellung – beschränkt oder offen ausgeschrieben werden. Eine erste Tranche solcher Projekte soll noch im Jahr 2005 vergeben werden.

