

Standpunkt



Fünf Jahre SGB II –
eine Zwischenbilanz

Fünf Jahre SGB II – eine Zwischenbilanz

von Joachim Möller und Ulrich Walwei



Ulrich Walwei und Joachim Möller (v.l.n.r.)

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige, landläufig als „Hartz IV“ bezeichnet, war Anfang 2005 der letzte große Baustein der Hartz-Reformen. Das Sozialgesetzbuch (SGB) II, in dem die Grundsicherung für Arbeitssuchende geregelt ist, steht für den konsequenten Übergang von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Maßgeblich war und ist die Vorstellung, dass gesellschaftliche Teilhabe sich am besten über die Beteiligung am Erwerbsleben erreichen lässt. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dienen somit in erster Linie dem Ziel, die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu eigenverantwortlichem und autonomem Handeln zu befähigen und die Aufnahme einer – möglichst bedarfsdeckenden – Erwerbstätigkeit zu erreichen.

War die Reform, gemessen an diesen Zielen, erfolgreich oder nicht? Fünf Jahre nach Inkrafttreten des SGB II hat das IAB eine erste

umfassendere Bilanz gezogen, die alles in allem verhalten positiv ausfällt (eine ausführliche Darstellung sowie eine Angabe aller Originalquellen findet sich im IAB Kurzbericht 29/2009, abrufbar unter: www.iab.de).

Rückgang der Sockelarbeitslosigkeit

Erfreulich ist zunächst, dass in den Jahren nach der Reform die Sockelarbeitslosigkeit in Deutschland erstmals seit langem gesunken ist – ein Umstand, der nicht allein auf die günstige Konjunkturlage in den Jahren 2006 bis 2008 zurückzuführen ist. Bisher hatte die Arbeitslosigkeit alleine in Westdeutschland pro Konjunkturzyklus um etwa 720.000 Personen zugenommen. Dennoch ist der Anteil der Langzeitbedürftigen – dazu zählen auch diejenigen, die trotz Arbeit Leistungen aus dem SGB II beziehen – immer noch hoch. So waren 3,15 Millionen Personen bzw. 1,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften auch 36 Monate nach Einführung des SGB II noch immer auf Unterstützung angewiesen. Dies sind bezogen auf den Anfangsbestand 45 Prozent. Insgesamt konnten also die Verfestigungstendenzen im SGB II nicht auf breiter Front durchbrochen werden. In der aktuellen Krise besteht ein besonderes Risiko, dass mehr Personen als bisher nach Auslaufen ihrer Ansprüche auf Arbeitslosengeld (ALG) I ins SGB II rutschen. Gelingt es nicht, sie rasch wieder in Beschäftigung zu bringen, könnte sich ein solcher Trend verstärken: Momentan steigt die Konkurrenz um die verfügbaren Stellen, und Geringqualifizierte ebenso wie Langzeitarbeitslose ziehen hierbei oft den Kürzeren.

Problemgruppe Alleinerziehende

Alleinerziehende haben nach wie vor das höchste Risiko, sehr lange im SGB II zu verbleiben. Fast die Hälfte der alleinerziehenden ALG-II-Bezieher

ist drei Jahre lang durchgehend im Leistungsbezug gewesen. Vor allem eine unzureichende Kinderbetreuung verhindert die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit. Kann die Kinderbetreuung in einer frühen Phase des Leistungsbezugs nicht sichergestellt werden, verfestigt sich der ALG-II-Bezug häufig.

In der Betreuungspraxis vor Ort findet dieser Aspekt bislang noch zu wenig Berücksichtigung. Bessere Chancen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden, haben Paare ohne Kinder und Alleinstehende. Allerdings ist der Ausstieg aus Hartz IV vielfach nur vorübergehend. Trotz strenger Zutrittsregeln finden aber immerhin 59 Prozent derjenigen, die den Sprung aus Hartz IV in den Arbeitsmarkt geschafft haben, eine ausbildungsadäquate Beschäftigung. Dies zeigen Daten aus der IAB-Befragung „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“. Gleichwohl sind neue Arbeitsverhältnisse überwiegend im Niedriglohnbereich angesiedelt; annähernd jeder Zweite verdient weniger als 7,50 Euro brutto pro Stunde.

Positive Wirkungen arbeitsmarktnaher Instrumente

Alles in allem zeigt sich, wie schwierig es ist, die Betroffenen dauerhaft aus dem Hilfebezug herauszuführen. Dennoch gibt es Lichtblicke. So wirken die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die sich im SGB III bewährt haben, auch im SGB II. Besonders arbeitsmarktnahe Instrumente, wie Eingliederungszuschüsse und betriebliche Trainingsmaßnahmen, wirken sich positiv auf die Beschäftigungschancen der Betroffenen aus. Bei den längerfristigen Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) hat sich für Westdeutschland gezeigt, dass sich diese zumindest mittelfristig durchaus positiv auf die Beschäftigungschancen der Betroffenen auswirken. Neueste ökonomische Untersuchungen des IAB zeigen schließlich, dass sich die Substitution regulärer Beschäftigung durch

Arbeitsgelegenheiten nicht nachweisen lässt. Weil dieses Instrument gerade im Bereich Betreuung und Pflege immer wichtiger wird, muss die Entwicklung aber weiter beobachtet werden. Bei der Diskussion um Arbeitsgelegenheiten ist zudem immer im Blick zu behalten, dass sie auch anderen Zwecken dienen sollen als der unmittelbaren Eingliederung. Vielfach geht es darum, arbeitsmarktfremde Personen wieder mit dem Arbeitsalltag vertraut zu machen oder ihnen zu mehr gesellschaftlicher Teilhabe zu verhelfen.

Aktivierung muss stärker am individuellen Bedarf ansetzen

Die insgesamt günstige Gesamtbilanz des SGB II ist dennoch nicht ungetrübt. Auf der Habenseite stehen die positiven Arbeitsmarktwirkungen, der einheitliche Zugang zu Arbeitsmarktdienstleistungen für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die empirisch belegte Wirksamkeit insbesondere arbeitsmarktnaher Instrumente. Verbesserungsbedarf gibt es jedoch bei der Betreuung vor Ort. Aktivierung kann greifen und Menschen den Weg in Beschäftigung und zu mehr Teilhabe erleichtern, wenn sie am individuellen Bedarf ansetzt und nicht schematisch erfolgt. Zudem lassen sich keine empirischen Anhaltspunkte dafür finden, dass Regelungen generell verschärft oder der Druck auf die Hilfebedürftigen erhöht werden müssten.

Das Fazit, dass sich aus fünf Jahren IAB-Forschung zum SGB II ziehen lässt, fällt unterm Strich positiv aus. Bei aller berechtigten Kritik an einzelnen Aspekten der Reform – sie hat die Rahmenbedingungen für die Aufnahme einer Beschäftigung verbessert. Und sie kann aus unserer Sicht dazu beitragen, einer Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Krise entgegenzuwirken und einen neuerlichen Wirtschaftsaufschwung beschäftigungsfreundlicher zu gestalten.

