

1 Einleitung

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

Das SGB II: Ein dynamischer Forschungsgegenstand

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

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

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

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

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

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

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

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

Der Forschungsauftrag und seine Umsetzung

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

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

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

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

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

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

Aufbau des Bandes

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

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

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

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

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

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

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