



Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

370

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung



Holger Bähr, Martin Dietz, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato, Holk Stobbe

Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland Lebenslagen – Instrumente – Wirkungen

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

370

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung



Holger Bähr, Martin Dietz, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato, Holk Stobbe

Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland Lebenslagen – Instrumente – Wirkungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber der Reihe IAB-Bibliothek: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Regensburger Straße 100, 90478 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-0
■ **Redaktion:** Martina Dorsch, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-32 06, E-Mail: martina.dorsch@iab.de ■ **Titelfoto:** © gettyimages/Alexander Spatari ■ **Gesamtherstellung:** wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld (www.wbv.de) ■ **Rechte:** Kein Teil dieses Werkes darf ohne vorherige Genehmigung des IAB in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet oder verbreitet werden.

© 2018 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg/
wbv Publikation, ein Geschäftsbereich der wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld

In der „IAB-Bibliothek“ werden umfangreiche Einzelarbeiten aus dem IAB oder im Auftrag des IAB oder der BA durchgeführte Untersuchungen veröffentlicht. Beiträge, die mit dem Namen des Verfassers gekennzeichnet sind, geben nicht unbedingt die Meinung des IAB bzw. der Bundesagentur für Arbeit wieder.

ISBN 978-3-7639-4126-1 (Print)
ISBN 978-3-7639-4127-8 (E-Book)
ISSN 1865-4096
DOI 10.3278/300985w

Best.-Nr. 300985

www.iabshop.de

www.iab.de

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis.....	10
Vorwort der Institutsleitung des IAB.....	13
Danksagung	14
1 Einleitung.....	15
2 Struktur und Dynamik in der Grundsicherung	21
2.1 Bestand der Leistungsberechtigten	21
2.2 Struktur der Leistungsberechtigten	25
2.2.1 Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten	26
2.2.2 Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarktstatus der Leistungsbeziehenden	29
2.2.3 Zusammenhänge von Leistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit ...	31
2.2.4 Leistungsbezugsdauer und Arbeitsmarktbeteiligung in der Grundsicherung	32
2.2.5 Typische Verlaufsmuster beim Grundsicherungsbezug	35
2.2.6 Leistungsbezugs- und Erwerbssequenzen junger Leistungsberechtigter	38
2.2.7 Arbeitsmarktintegration und Arbeitslosigkeit von Zugewanderten	42
2.3 Wege in die Grundsicherung	46
2.4 Grundsicherung und Beschäftigung	47
2.4.1 Aufstockerinnen und Aufstocker in der Grundsicherung	47
2.4.2 Arbeitsmarktsituation von Aufstockerinnen und Aufstockern	53
2.4.3 Berufliche Mobilität von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	55
2.5 Mütter in der Grundsicherung	57
2.5.1 Arbeitsmarktintegration von Müttern im Leistungsbezug	57
2.5.2 Erwerbseintritte bei Müttern junger Kinder im SGB II	61
2.6 Berufliche Rehabilitation	65
2.6.1 Junge Rehabilitanden nach beruflicher Ersteingliederung	65
2.6.2 Übergang von Ausbildungsabsolventen in den Arbeitsmarkt	66
2.6.3 Erwachsene nach einer beruflichen Wiedereingliederung	70
2.7 Zwischenfazit zu Kapitel 2	75

3	Aktivierung, Betreuung und Vermittlung	79
3.1	Beratung und Vermittlung	79
3.1.1	Effekte des Vermittlerhandelns	80
3.1.2	Beratungskonzeption im SGB II	83
3.1.3	Der Arbeitgeber-Service	90
3.2	Vermittlungsdienstleistungen durch beauftragte Dritte	94
3.3	Aktivierende Wirkung von Maßnahmen	96
3.3.1	Effektivität von Bewerbungstrainings	97
3.3.2	Soziale Aktivierung	99
3.4	Sanktionen	102
3.4.1	Effekte von Sanktionen auf die Überwindung des Leistungsbezugs... ..	103
3.4.2	Effekte von Sanktionen auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung	105
3.4.3	Sanktionen und Teilhabeempfinden	108
3.4.4	Sanktionen und Bildung der Sanktionierten	109
3.4.5	Sanktionierung junger Arbeitsloser	111
3.5	Kompetenzerfassung von Arbeitsuchenden	114
3.6	Aktivierung nach Personengruppen	116
3.6.1	Langzeitarbeitslose	117
3.6.2	Impuls 50plus: Ältere ALG-II-Beziehende mit mehreren Vermittlungshemmnissen	119
3.7	Zwischenfazit zu Kapitel 3	123
4	Instrumente und ihre Wirkungen	127
4.1	Förderung beruflicher Weiterbildung	127
4.1.1	Berufliche Weiterbildung von Leistungsberechtigten der Grundsicherung	128
4.1.2	Wirkung von Weiterbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf	131
4.1.3	Weiterbildungsbereitschaft arbeitsloser Leistungsberechtigter	134
4.2	Förderung selbstständiger Beschäftigung	137
4.2.1	Wirkung des Einstiegsgelds	138
4.2.2	Implementation des Einstiegsgelds	142
4.2.3	Perspektive der Gründerinnen und Gründer	150
4.3	Förderung von Arbeitsgelegenheiten	155
4.3.1	Ankündigungseffekte von Arbeitsgelegenheiten	156
4.3.2	Wirkung auf subjektive Indikatoren	158
4.3.3	Betriebliche Perspektiven auf Arbeitsgelegenheiten	165

4.4	Maßnahmesequenzen im SGB II	172
4.4.1	Zusatzjobs	173
4.4.2	Nicht betriebliche Trainingsmaßnahmen	177
4.5	Zwischenfazit zu Kapitel 4	178
5	Lebenslagen und soziale Teilhabe	183
5.1	Materielle Situation von Leistungsbeziehenden	183
5.1.1	Sozialstruktur und Lebensumstände	184
5.1.2	Dauer des Leistungsbezugs und materielle Lebensbedingungen	187
5.1.3	Untersuchung der materiellen Lebensbedingungen von SGB-II-Leistungsempfängerinnen und -empfängern mit nicht einkommensbasierten Maßen	190
5.1.4	Nachhaltiges Wirtschaften im Grundsicherungsbezug	194
5.1.5	Kinder- und Familienarmut	196
5.1.6	Bildungs- und Teilhabepaket	199
5.1.7	SGB II und private Altersvorsorge	203
5.2	Haushaltssituation und Erwerbstätigkeit	206
5.2.1	Arbeitszeit und Arbeitszeitwünsche von Männern und Frauen	207
5.2.2	Individuelles Arbeitsmarktverhalten und Überwindung der Bedürftigkeit von Müttern im SGB II	211
5.2.3	Arbeitsuche von Männern und Frauen im Leistungsbezug	215
5.2.4	Frauen mit Partner in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – die Rollenerwartungen der Fachkräfte	219
5.3	Gesundheit und Pflege	224
5.3.1	Leistungsbezug und Gesundheit	224
5.3.2	Selbsteinschätzung des gesundheitlichen Zustands von Grund- sicherungsempfängerinnen/-empfängern und Erwerbstätigen	227
5.3.3	Psychisch Kranke im SGB II	229
5.3.4	Pflegende in Arbeitslosengeld-II-Haushalten	239
5.4	Soziale Beziehungen und gesellschaftliche Einstellungen	244
5.4.1	Soziale Lage, Bezugsdauer und Erwerbsmotivation junger Leistungsempfängerinnen und -empfänger	245
5.4.2	Das Deutungsmuster des „faulen Arbeitslosen“ in der Selbst- wahrnehmung von Betroffenen	248
5.5	Zwischenfazit zu Kapitel 5	251

6	Gesamtwirtschaftliche Analysen	257
6.1	Arbeitsmarktdynamik und Ungleichheit	258
6.1.1	Zum Zusammenhang zwischen Beschäftigungsaufbau und Abbau der Arbeitslosigkeit	258
6.1.2	Beschäftigungsstabilität und Entlohnung nach Arbeitslosigkeit	261
6.1.3	Beschäftigungsstabilität und Lohnhöhe in Abhängigkeit der Arbeitslosigkeitsdauer	264
6.2	Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen aus betrieblicher Sicht	265
6.3	Inanspruchnahme von Sozialleistungen	268
6.3.1	Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen	268
6.3.2	Untererfassung von Leistungsberechtigten in Befragungen	270
6.3.3	Unterschiede zwischen Migrantinnen/Migranten und Einheimischen bei der Realisierung von Leistungsansprüchen	271
6.3.4	Auswirkungen der Wohngeldreform auf Grundsicherungs- bezieherinnen und -bezieher	273
6.4	Die regionale Dimension in der Grundsicherung	276
6.5	Beschäftigungseffekte von Arbeitsgelegenheiten in den Einsatz- betrieben	279
6.6	Internationaler Vergleich	282
6.6.1	Verfestigte Nicht-Erwerbstätigkeit im internationalen Vergleich.....	282
6.6.2	Integration arbeitsmarktferner Personen im internationalen Vergleich	284
6.7	Zwischenfazit zu Kapitel 6	287
7	Zusammenfassung und Fazit	289
	Literatur	297

Anhang	317
Anhang A Zentrale Gesetzesänderungen der Grundsicherung	317
Anhang A1: Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2013 bis 2016	317
(Judith Bendel-Claus)	
Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Leistungen für Bildung und Teilhabe.....	319
BMAS-Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit: „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“	323
Achstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozial- gesetzbuch – Ergänzung personalrechtlicher Bestimmungen	332
Mindestlohngesetz – Ausnahmen für Langzeitarbeitslose.....	334
Fünftes Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozial- gesetzbuch und anderer Gesetze – Assistierte Ausbildung.....	338
Gesetz zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung	342
Integrationsgesetz.....	345
Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozial- gesetzbuch – Rechtsvereinfachung	350
Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.....	357
Anhang B Zentrale Datengrundlagen der SGB-II-Forschung des IAB	361
Anhang B1: SGB-II-Prozessdatenbasis 2013-2016	361
(Martina Oertel, Ulrich Thomsen)	
Anhang B2: Das Administrative Panel SGB II (AdminP)/ Die Stichprobe Integrierte Grundsicherungsbiografien (SIG)	372
(Kerstin Bruckmeier, Tobias Graf, Thorsten Lietzmann)	
Anhang B3: Das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS)	374
(Mark Trappmann)	
Anhang B4: Die IAB-Stellenerhebung	382
(Alexander Kubis, Andreas Moczall, Martina Rebien)	
Anhang B5: Qualitatives Panel „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt – Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfe- bedürftigkeit bei Erwerbsfähigen“ mit den Ergänzungsmodulen Modul 1 „Lebenszusammenhänge in Mehrpersonenbedarfs- gemeinschaften“ und Modul 2 „Integrationsprobleme von Leistungsbeziehenden mit Migrationshintergrund“	387
(Andreas Hirsland)	
Kurzfassung	394

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Bestand und Fluktuation in der Grundsicherung 2011 bis 2015	23
Abbildung 2.2: Durchschnittliche Dauer (in Monaten) im SGB-II-Leistungs- bezug sowie in ungeförderter Beschäftigung in den neun Clustern	37
Abbildung 2.3: Arbeitsumfang von Aufstockenden nach Typ der Bedarfs- gemeinschaft (Anteile in Prozent)	48
Abbildung 2.4: Kumulierte Inzidenz von Arbeitsaufnahmen: Nicht erwerbstätige alleinerziehende Mütter im ALG II	59
Abbildung 2.5: Kumulierte Inzidenz von Arbeitsaufnahmen: Nicht erwerbstätige Mütter in Paarhaushalten im ALG II	59
Abbildung 2.6: Kumulierte Beschäftigungsaufnahmewahrscheinlichkeit von Müttern, die zeitgleich zur Geburt ihres Kindes in ALG-II-Bezug ohne Beschäftigung eintraten	61
Abbildung 2.7: Relative Eintrittsraten in Beschäftigung bei nicht erwerbstätigen Müttern mit ALG-II-Bezug	62
Abbildung 2.8: Aktueller Erwerbsstatus im Vergleich zum Erwerbsstatus 6 und 12 Monate vor der Befragung als unabhängige Variable in der Vorhersage körperlicher, psychischer und allgemeiner Gesundheit	69
Abbildung 2.9: Schätzung der Übergangsraten nach beruflicher Rehabilitation in allgemeine, ungeförderter und geförderte Beschäftigung	71
Abbildung 3.1: Beispiele sozial aktivierender Maßnahmen	100
Abbildung 4.1: Durchschnittliche Förderwirkung von beruflicher Weiter- bildung auf die Teilnehmenden	130
Abbildung 4.2: Beschäftigungseffekte von Umschulungen im SGB II und SGB III – nach Geschlecht	133
Abbildung 4.3: Schwierigkeiten, die Arbeitslose im Zusammenhang mit einer Weiterbildungsmaßnahme sehen (2013, Anteile in Prozent)	135
Abbildung 4.4: Wirkung des Einstiegsgelds auf die Überwindung von Hilfebedürftigkeit	139
Abbildung 4.5: Vorwiegendes Ziel der Ein-Euro-Jobs	169
Abbildung 4.6: Zufriedenheit mit der Arbeitsleistung der Ein-Euro-Jobber	170

Abbildung 4.7: Ungeförderte versicherungspflichtige Beschäftigung für „ZJ, ZJ“ vs. „ALG II, ALG II“	174
Abbildung 4.8: Ungeförderte versicherungspflichtige Beschäftigung für „ZJ, ALG II“ vs. „ALG II, ZJ“	176
Abbildung 5.1: Deprivation im Lebensstandard von Personen mit und ohne ALG-II-Bezug	186
Abbildung 5.2: Einkommensarmutsgefährdung und aktueller SGB-II-Bezug von Kindern unter 15 Jahren	197
Abbildung 5.3: Suchintensität im Leitungsbezug: Effekte von Geschlecht, Partnerschaft und Elternschaft	218
Abbildung 5.4: Index für körperliche und mentale Gesundheit nach Grundsicherungsbezug und Alter	228
Abbildung 5.5: Gründe, warum Leistungsbezieherinnen und -bezieher nicht zur Arbeitsuche verpflichtet sind	243
Abbildung 6.1: Verbleib der Arbeitslosenkohorte aus dem Februar 2005	260
Abbildung 6.2: Beschäftigungsdauern in Westdeutschland 1998–2009 nach Geschlecht	262
Abbildung 6.3: Perzentile der Lohnverteilung von Vollzeitbeschäftigten in Westdeutschland 1998–2010 nach Geschlecht	263
Abbildung 6.4: Berücksichtigung von Bewerberinnen und Bewerbern im Einstellungsprozess nach Dauer der Arbeitslosigkeit – Anteile an allen Betrieben in Prozent	266
Abbildung 6.5: Positive Einschätzungen der arbeitsrelevanten Eigenschaften von Langzeitarbeitslosen durch Betriebe mit beziehungsweise ohne vorherige Erfahrung mit Langzeitarbeitslosen – Anteile an den jeweiligen Betrieben in Prozent	267
Abbildung 6.6: Jobcenter-Typisierung im SGB II	277
Abbildung 6.7: Entwicklung des Anteils der Betriebe mit Ein-Euro-Jobs nach Sektoren, 2005 bis 2015	280
Abbildung 6.8: Dauerverteilung der Langzeiterwerbslosigkeit im Ländervergleich, 2014, in Prozent aller Erwerbslosen	285
Anhangabbildung B1.1: IAB-ITM-Prozessdatenbasis: Datenflüsse SGB II	362
Anhangabbildung B3.1: Befragungsprogramm des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) (Stand: Welle 10, 2016)	375
Anhangabbildung B3.2: Entwicklung der Fallzahlen des PASS bis Welle 9 ...	378

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Eckdaten des SGB II für Deutschland – 2011 bis 2015 (in Tausend)	22
Tabelle 2.2: Personen nach ununterbrochener Dauer des Leistungsbezugs.....	24
Tabelle 2.3: Personen nach kumulierter Dauer des Leistungsbezugs (Bestand zum Dezember des jeweiligen Jahres, in Tausend)	25
Tabelle 2.4: Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach Typ im Juni 2016 (in Tausend)	26
Tabelle 2.5: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, Entwicklung nach Personengruppen 2012 bis 2016 (in Tausend)	27
Tabelle 2.6: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte und Arbeitsmarktstatus	28
Tabelle 2.7: Personen im Leistungsbezug SGB II nach Arbeitsmarkt- status – Jahresdurchschnitte 2014	29
Tabelle 2.8: Ausgewählte Strukturmerkmale der Kurzzeit- und Lang- zeitarbeitslosen im Zeitvergleich (Juni 2010 und 2014, Anteile in Prozent)	32
Tabelle 2.9: Soziodemografische Zusammensetzung der Leistungs- bezieherinnen und -bezieher nach Bezugsdauer – Anteile in Prozent	34
Tabelle 2.10: Durchschnittliche Dauern des Arbeitslosengeld-II-Bezugs und der Erwerbszustände in den Verlaufstypen im Zeitraum 2005 bis 2010 (in Monaten)	39
Tabelle 2.11: Bruttostundenlöhne von Aufstockenden nach Typ der Bedarfs- gemeinschaft	49
Tabelle 2.12: Haushalte mit Erwerbspersonen und Bedürftigkeit.....	52
Tabelle 2.13: Bruttolöhne von Aufstockenden nach Typ der Bedarfs- gemeinschaft	54
Tabelle 4.1: Geschätzte Effekte der Teilnahme an Ein-Euro-Jobs auf die Selbstwirksamkeitserwartung	162
Tabelle 5.1: Multivariate Analysen zum Zusammenhang zwischen Dauer des ALG-II-Leistungsbezugs und Lebensstandard beziehungsweise Haushaltseinkommen	189
Tabelle 5.2: Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeit von Männern und Frauen nach Haushaltskontext	208
Tabelle 5.3: Einstellung von Frauen, ab welchem Alter des Kindes eine Mutter wieder (ganztags) erwerbstätig sein sollte	210

Tabelle 5.4: Wahrscheinlichkeit, innerhalb von 42 Monaten nach Beginn einer ALG-II-Leistungsbezugsepisode, eine Erwerbstätigkeit begonnen zu haben	212
Tabelle 5.5: Anteile bedarfsdeckender Arbeitsaufnahmen von Müttern mit ALG II nach Arbeitszeit	213
Tabelle 5.6: Pflegetätigkeiten von Arbeitslosengeld-II-Empfängerinnen und -Empfänger	240
Tabelle 5.7: Erwerbssituation von pflegenden und nicht pflegenden Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern.....	242
Tabelle 5.8: Soziale Lage 18- bis 24-jähriger Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II	246
Tabelle 6.1: Status der Arbeitslosenkohorte aus dem Februar 2005 im Februar 2009	261
Tabelle 6.2: Gewichtete Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen, 2015–2011 (in Prozent)	269
Tabelle 6.3: Nicht-Ausschöpfungsquoten von Sozialleistungen, 2005–2011	272
Tabelle 6.4: Reformeffekte auf die Zahl der Transferbezieherhaushalte	274
Tabelle 6.5: Reformeffekte auf die öffentlichen Haushalte	275
Tabelle 6.6: Anteil der Betriebe mit Ein-Euro-Jobs nach Branche, 2015	281
Tabelle 6.7: Anteile einzelner Gruppen von Langzeit-Nicht-Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung im Alter von 25–64 Jahren, 2008 und 2012	283
Tabelle 6.8: Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit, langzeiterwerbslos zu sein, bei 25- bis 64-jährigen Personen, 2013, Abweichung von der durchschnittlichen Wahrscheinlichkeit, langzeiterwerbslos zu sein, in Prozent (Simulationen basierend auf Probit-Schätzungen)	286
Anhangtabelle B1.1: Quellenübergreifend verfügbare Merkmale für die SGB-II-Forschung	363
Anhangtabelle B5.1: Samplezusammensetzung Ergänzungsmodul 1	389
Anhangtabelle B5.2: Datensatz Ergänzungsmodul 1	390
Anhangtabelle B5.3: Samplebeschreibung Ergänzungsmodul 2	392
Anhangtabelle B5.4: Datensatz Ergänzungsmodul 2	393

Vorwort der Institutsleitung des IAB

Mit der Wirkungsforschung zum SGB II beschäftigt sich das IAB nun mehr als eine Dekade lang: Seit 2005 bildet sie den zweiten maßgeblichen gesetzlichen Forschungsauftrag des Instituts. Die thematische Ausrichtung der SGB-II-Forschung wird zwischen dem IAB und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in jeweils auf vier Jahre angelegten Forschungsprogrammen konkretisiert. Der vorliegende Band – im Wesentlichen von den Mitarbeitern der Forschungscoordination verfasst – bündelt die Ergebnisse der Ende 2016 abgeschlossenen dritten Periode der SGB-II-Forschung des IAB.

Zu den zentralen Forschungssträngen der SGB-II-Forschung gehören Analysen der strukturellen Zusammensetzung der Gruppe der Leistungsberechtigten, des Beratungs- und Vermittlungsprozesses, der Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie der Lebenssituation und der sozialen Teilhabe von Grundsicherungsempfängerinnen und -empfängern. In den Jahren 2013 bis 2016 galt drei Themen besondere Aufmerksamkeit: der Situation von Langzeitarbeitslosen in der Grundsicherung, dem Zusammenspiel von Arbeitsmarktintegration und Gesundheit sowie der Lebenssituation und Förderung von Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften.

Die Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II bildet einen zentralen Baustein der Arbeit des IAB und eine fundierte Basis für wissenschaftliche Politikberatung. Sie ist aus der Forschung des IAB nicht mehr wegzudenken. Die Zusammenfassung der Forschungsergebnisse der letzten vier Jahre in diesem Band wäre ohne die tatkräftige Mitwirkung vieler nicht zustande gekommen. Dafür danken wir zuvorderst den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IAB, die dieses wichtige Forschungsfeld seit Jahren kompetent und engagiert bearbeiten. Außerdem gilt unser Dank dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Bereitstellung der finanziellen Mittel sowie der BA, ohne deren organisatorisches Dach die Forschung zu den Rechtskreisen SGB II und SGB III nicht hätte verknüpft werden können.

Namentlich danken möchten wir den Kollegen Holger Bähr, Martin Dietz, Peter Kupka, Philipp Ramos Lobato und Holk Stobbe aus der Stabsstelle Forschungscoordination, die die vielfältigen Ergebnisse aus der SGB-II-Forschung der letzten vier Jahre in einer überzeugenden und ansprechenden Form zusammengefasst haben. Besonderer Dank gilt ihnen darüber hinaus für die Koordination, Unterstützung und Weiterentwicklung der Wirkungsforschung zum SGB II im IAB.

Joachim Möller und Ulrich Walwei

Danksagung

Dieser Band dokumentiert die Ergebnisse der Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II, die vornehmlich in den Jahren 2013 bis 2016 entstanden sind. Dazu fasst er die Befunde vieler aktueller und ehemaliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des IAB zusammen. Ohne die Forschungsarbeiten unserer Kolleginnen und Kollegen und ohne ihre Bereitschaft, offene Fragen mit uns zu diskutieren und die unterstützende Qualitätssicherung, die die Kolleginnen und Kollegen aus der Forschung übernehmen, hätte dieser Band nicht entstehen können. Ihnen gilt daher unser ausdrücklicher Dank!

Weiterhin danken wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dabei speziell dem Referat Grundsatzfragen der Arbeitsmarktpolitik von Vanessa Ahuja und später Klaus Brandenburg für die ausgesprochen gute und stets konstruktive Zusammenarbeit!

Schließlich danken wir Isabell Klingert und Julia Lenhart, die in den vergangenen Jahren ebenfalls an der Erstellung von Berichten an das BMAS beteiligt waren, Anke Hänel und Helen Stöhr, die uns bei der Erstellung der Publikationsfassung auf vielfältige Weise unterstützt haben, sowie Martina Dorsch für die sorgfältige redaktionelle Durchsicht des Textes.

Alle verbleibenden Fehler und Unzulänglichkeiten gehen selbstverständlich zu Lasten der Autoren dieses Bandes.

1 Einleitung

In der Nachfolge der 2009 und 2013 veröffentlichten Bände der IAB-Bibliothek – *Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe* (Koch et al. 2009) sowie *Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende* (Dietz et al. 2013) – legt das IAB nun einen dritten Band mit Forschungsbefunden aus vier weiteren Jahren Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende vor. In Fortführung der beiden vorangehenden Publikationen bündelt das vorliegende Buch die Befunde aus den Forschungsarbeiten des IAB der Jahre 2013 bis 2016. Erneut bilden die Basis dafür die zahlreichen Einzelveröffentlichungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB, die seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor nunmehr dreizehn Jahren die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und zur Sicherung des Lebensunterhalts des SGB II im gesetzlichen Auftrag untersuchen.

Anspruch und Idee dieses Buches ist es, die vornehmlich in den vergangenen vier Jahren am IAB entstandenen, aber in den verschiedensten Formaten publizierten Befunde zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihren Wirkungen zu bündeln und somit eine fundierte Gesamtschau der gewonnenen Wissensbestände und Einsichten zu ermöglichen. In anderer Hinsicht bleibt dieser Band jedoch notwendigerweise unvollständig. So ist es nicht möglich, in der Zusammenstellung die zahlreichen Forschungsbefunde zum SGB II systematisch zu berücksichtigen, die fortlaufend in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungslandschaft entstehen. Ohne Zweifel hätte dies die Anlage, aber auch den Umfang dieses Buches deutlich überstiegen.

Bevor in den folgenden Kapiteln die verschiedenen Themenbereiche der SGB-II-Forschung des IAB dargestellt werden, folgt zu deren besserer Einordnung zunächst ein kurzer Blick auf den Forschungsgegenstand von dem hier bislang so selbstverständlich die Rede ist, den gesetzlichen Forschungsauftrag des IAB sowie den Aufbau des vorliegenden Buches.

Das SGB II: Ein Forschungsgegenstand in Bewegung

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde im Jahr 2005 als Nachfolgerin der ehemaligen Arbeitslosen- und Sozialhilfe eingeführt. Mit der Einführung dieses landläufig als „Hartz IV“ bekannten Sicherungssystems war seinerzeit nicht nur ein weitreichender Eingriff in die etablierte Architektur der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit verbunden, sondern auch der (endgültige) Durchbruch aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Mit dem Begriff der Aktivierung wird dabei eine arbeitsmarktpolitische Ausrichtung bezeichnet, die auf eine umgehende und zudem weitgehend bedingungslose Arbeitsmarktintegration der Hilfeempfän-

gerinnen und -empfänger setzt. Dabei betont der Aktivierungsansatz die Bedeutung der Arbeitsangebotsseite für die Entstehung und vor allem für die Verstetigung von Arbeitslosigkeit. Daher zielen auch die Maßnahmen und Interventionen aktivierender Arbeitsmarktpolitik vor allem darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsberechtigten zu verbessern und ihre Arbeits- und Konzessionsbereitschaft zu erhöhen.

Über der ausgeprägten Arbeitsmarktorientierung wurde gerade in den ersten Jahren nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende mitunter vergessen, dass die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums mindestens gleichrangig zur Aufgabe der Überwindung der Hilfebedürftigkeit ist. Mittlerweile scheint diese Doppelfunktion der Grundsicherung für Arbeitsuchende weithin bekannt und wohl auch zunehmend akzeptiert zu sein. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg war zweifellos das aus dem Jahr 2010 stammende Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die daraufhin erfolgten Rechtsänderungen. Seither definiert der erste Paragraph des SGB II gleich im ersten Absatz und in auffälliger Ähnlichkeit zur Formulierung des Bundessozialhilfegesetzes als zentrale Aufgabe der Grundsicherung und ihrer Leistungen, den Hilfeempfängerinnen und -empfängern ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Gleichzeitig hebt auch Paragraph 20, der die Leistungen zum Lebensunterhalt regelt, noch deutlicher darauf ab, dass die finanziellen Unterstützungsleistungen des SGB II über das physische Existenzminimum hinaus die „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ ermöglichen sollen.

Trotz ihrer Reichweite steht diese Änderung des SGB II keineswegs alleine dar. Vielmehr wurde seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor mittlerweile gut dreizehn Jahren eine Reihe von Gesetzesreformen umgesetzt, die nicht minder zentrale Elemente betrafen. Beispielhaft sei auf die rechtliche Neuordnung der Trägerschaft, die Modifikation der Regelsatzberechnung sowie die wiederholte Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente verwiesen. Auch in den letzten Jahren wurden weitere Rechtsänderungen vorgenommen, zuletzt im Zuge des neunten SGB-II-Änderungsgesetzes, das zum August 2016 beziehungsweise in Teilen zum Januar 2017 in Kraft getreten ist.

Hervorzuheben sind vor allem zwei Regelungen dieses Gesetzes, da sie den Zuständigkeitsbereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende respektive die Aktivitäten der Jobcenter gleich in doppelter Hinsicht ausweiten: auf Personen, die potenziell einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben könnten, sowie auf Personen, die die Hilfebedürftigkeit überwunden haben. Die Rede ist von der „Förderung schwer zu erreichender junger Menschen“ (§ 16h SGB II) sowie der „Förderung bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit“ (§ 16g SGB II). Im ersten Fall soll der Gruppe „abgekoppelter“ Jugendlicher, in Zusammenarbeit mit den Trägern der Jugendhilfe, der Zugang zu Leistungen der Grundsicherung erleichtert werden. Demgegenüber erlaubt die

zweite Regelung es den Jobcentern, Personen für bis zu weitere sechs Monate auch dann zu beraten und zu fördern, wenn die Hilfebedürftigkeit – und damit eine der zentralen Anspruchsvoraussetzungen im SGB II – im Zuge einer Arbeitsaufnahme nicht mehr gegeben ist. Ziel dieser Regelungen ist es, die Erwerbsbeteiligung ehemaliger Leistungsberechtigter zu stabilisieren und so eine (frühzeitige) Rückkehr in den Leistungsbezug zu verhindern.

Einen fundierten Überblick über diese und weitere Rechtsänderungen der Jahre 2013 bis 2016 bietet die *Chronik der Arbeitsmarktpolitik* (vgl. Anhang A1 von Judith Bendel-Claus in diesem Band). Die Chronik erläutert die zentralen Inhalte der rechtlichen Änderungen rund um die Grundsicherung für Arbeitsuchende in diesem Zeitraum, zitiert die Stellungnahmen und Einschätzungen der IAB-Forscherinnen und -Forscher und verweist auf die maßgeblichen Palamentaria.

Die Zusammenschau der vorgenommenen Rechtsänderungen unterstreicht, dass das SGB II ein höchst dynamisches Gesetzbuch ist und wohl auch zukünftig bleiben dürfte. Neben den rechtsimmanenten Änderungen tragen zu dieser Dynamik zudem Veränderungen in anderen Rechtsgebieten sowie allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen bei. Während des hier betrachteten Zeitraums der Jahre 2013 bis 2016 gilt dies zweifelsohne für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Anfang 2015, aber auch für die Fluchtmigration aus den Kriegs- und Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens, die in den Jahren 2015 und 2016 stark zugenommen hat. Flüchtlinge mit anerkanntem Aufenthaltsstatus, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Erwerbseinkünften sichern können, haben nicht nur Anspruch auf die Geldleistungen des SGB II, sondern für sie wurden – über die vorhandenen Regelinstrumente hinaus – vielfach spezifische Förder- und Integrationsprogramme aufgesetzt.

Insgesamt machen die skizzierten Veränderungen der Strukturen, Regelungen wie Kontextbedingungen des SGB II deutlich, dass es sich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende um einem höchst dynamischen Forschungsgegenstand handelt. Aufgrund dessen muss sich die Evaluationsforschung kontinuierlich mit ihrem Gegenstand und seinen programmatischen wie institutionellen Veränderungen auseinandersetzen und ihre analytischen Konzepte und empirischen Instrumente weiterentwickeln.

Der Forschungsauftrag des IAB 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 gesetzlichen Auftrag gerecht zu werden, trägt das Forschungsprogramm des IAB 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 daher einen weiteren maßgeblichen Untersuchungsschwerpunkt. 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 unter anderem 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 2017 hat bereits die vierte 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 Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarkt (Leitung: Kerstin Bruckmeier). Aber auch in weiteren Forschungsbereichen sind Projekte der Wirkungsforschung angesiedelt. Die Stabsstelle Forschungskoordination (Leitung: Martin Dietz) koordiniert die SGB-II-Forschung im IAB und fungiert als Ansprechpartnerin für das BMAS.

Inhaltliche Gliederung

Der vorliegende Band 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 spielt die Arbeitsmarktsituation von erwerbstätigen Leistungsberechtigten („Aufstockern“) sowie von Müttern im Grundsicherungsbezug eine wichtige Rolle. Ein weiteres Themenfeld bilden die Beschäftigungschancen von Rehabilitanden.

Anschließend sind in Kapitel 3 Befunde zum Themenkomplex „Aktivierung, Betreuung und Vermittlung“ zusammengestellt. Zentrale Themen dieses Kapitels sind die arbeitnehmer- und arbeitgeberseitige Beratung und Vermittlung, die Auslagerung von Vermittlungsdienstleistungen an Dritte sowie die aktivierende Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Einen Schwerpunkt bildet in diesem Zusammenhang die Analyse von Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und ihren Wirkungen befasst sich Kapitel 4. Dabei geht es um Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, zur Förderung selbstständiger Beschäftigung sowie zur Förderung mittels Arbeitsgelegenheiten. Den Abschluss des Kapitels bilden Befunde zu Maßnahmesequenzen im SGB II, also zur Kombination mehrerer Maßnahmen.

Kapitel 5 bündelt Forschungsergebnisse zum Themenkomplex „Lebenslagen und soziale Teilhabe“ der Leistungsberechtigten im SGB II. Ein Schwerpunkt des Kapitels bilden Forschungsarbeiten zur materiellen Lage von Grundsicherungsbeziehenden. Weiterhin gilt die Aufmerksamkeit der Erwerbstätigkeit von Leistungsberechtigten in unterschiedlichen Haushaltskontexten, insbesondere in Partnerschaften und Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Darüber hinaus werden die Themenkomplexe „Gesundheit und Pflege“ sowie „Soziale Beziehungen und gesellschaftliche Einstellungen“ behandelt.

Kapitel 6 befasst sich mit gesamtwirtschaftlichen Perspektiven, zu denen Veränderungen der Arbeitsmarktdynamik ebenso gehören wie die betriebliche Integration von Langzeitarbeitslosen. Mehrere Arbeiten nehmen die (Nicht-)Inanspruchnahme von Sozialleistungen unter die Lupe. Neben regionalen Aspekten werden auch Beschäftigungseffekte von Arbeitsgelegenheiten in Einsatzbetrieben untersucht. Zudem werden Ansätze zur Integration von Langzeitarbeitslosen sowie zur verfestigten Nicht-Erwerbstätigkeit aus einer international vergleichenden Perspektive vorgestellt.

Jedes Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit, bevor Kapitel 7 die wichtigsten Entwicklungen noch einmal zusammenfasst und einordnet. Im Anhang A1 des Bandes präsentiert Judith Bendel-Claus eine Übersicht wichtiger Gesetzesänderungen der Grundsicherung. Anschließend werden die zentralen Datenbestände, auf denen die SGB-II-Forschung des Instituts basiert, vorgestellt.

2 Struktur und Dynamik in der Grundsicherung

Das SGB II sieht seit seiner Einführung im Jahr 2005 eine Grundsicherung für Arbeitsuchende vor, die das „soziokulturelle Existenzminimum“ der Leistungsberechtigten sichern soll. Dies erfolgt durch die materiellen Unterstützungsleistungen der Grundsicherung: Das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld sowie die 2011 eingeführten Leistungen für Bildung und Teilhabe. Damit ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende die quantitativ bedeutsamste soziale Absicherungsleistung im deutschen Wohlfahrtsstaat.

Die Leistungsbezieherinnen und -bezieher sind eine sehr heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Lebenslagen und Bedürfnissen. Sowohl bei der Dauer des Leistungsbezugs als auch bei der Dauer der Arbeitslosigkeit gibt es große Unterschiede. Sie stehen damit vor sehr verschiedenartigen Herausforderungen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Entsprechend wichtig ist die Untersuchung der strukturellen Merkmale des Grundsicherungsbezugs, sowohl mit Blick auf die Gesamtheit der Leistungsbezieherinnen und -bezieher als auch auf wichtige Teilgruppen.

Dieses Kapitel stellt zunächst die Entwicklung der Bestandszahlen in den Jahren 2011 bis 2015 dar (Abschnitt 2.1). Abschnitt 2.2 beschäftigt sich mit den Strukturdaten der Leistungsberechtigten im SGB II und der Dynamik innerhalb dieses Bereichs der sozialen Sicherungssysteme. Hier steht die Leistungshistorie verschiedener Gruppen von leistungsberechtigten Personen im Mittelpunkt. In Abschnitt 2.3 wird nachgezeichnet, welche Ursachen für den Grundsicherungsbezug vorliegen beziehungsweise welche Wege in den Leistungsbezug führen. Abschnitt 2.4 beschäftigt sich mit der großen Personengruppe der erwerbstätigen Leistungsberechtigten (Aufstockerinnen und Aufstocker) und mit dem Verhältnis von Grundsicherungsbezug und Beschäftigung. Um die Arbeitsmarktsituation von Müttern im Grundsicherungsbezug geht es in Abschnitt 2.5. Das Kapitel schließt in Abschnitt 2.6 mit dem Thema Rehabilitation und Wiedereingliederungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit und einem Zwischenfazit zu Kapitel 2 (Abschnitt 2.7).

2.1 Bestand der Leistungsberechtigten¹

In den Jahren 2011 bis 2015 wurden durchschnittlich 6,36 Millionen Personen in Bedarfsgemeinschaften durch Leistungen der Grundsicherung unterstützt (vgl. Tabelle 2.1), im Jahr 2015 waren es 6,30 Millionen Personen. Insgesamt gab es seit dem Jahr 2007 bis Ende 2015 16,3 Millionen Menschen in Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Grundsicherungsleistungen, worin sich zum einen das hohe Ausmaß

¹ Dieser Abschnitt wurde von der Forschungsgruppe „Dynamik in der Grundsicherung“ verfasst.

an Bedürftigkeit in der Bevölkerung aufzeigt, zum anderen allerdings auch die Bedeutung der Grundsicherung für die Unterstützung von Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen.

Während die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden in Deutschland im Zuge der wirtschaftlichen Erholung nach der Rezession 2008 und 2009 deutlich zurückging, zeigen sich seit dem Jahr 2011 nur noch geringe Bestandsveränderungen. Im Vergleich zu 2011 gibt es im Jahr 2015 im Jahresdurchschnitt nur etwa vier Prozent weniger Personen in Bedarfsgemeinschaften. Bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beträgt der Rückgang sechs Prozent.

Tabelle 2.1

Eckdaten des SGB II für Deutschland – 2011 bis 2015 (in Tausend)

	2011	2012	2013	2014	2015
Personen					
Betroffene	8.121	7.821	7.772	7.775	7.768
(Jahres-)Durchschnitt	6.556	6.333	6.326	6.316	6.298
Durchgehend	4.885	4.768	4.782	4.787	4.745
Betroffene/Durchschnitt	124 %	123 %	123 %	123 %	123 %
Durchgehend/Durchschnitt	75 %	75 %	76 %	76 %	75 %
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb)					
Betroffene	5.830	5.584	5.541	5.514	5.491
(Jahres-)Durchschnitt	4.628	4.453	4.431	4.395	4.357
Durchgehend	3.359	3.271	3.259	3.237	3.173
Betroffene/Durchschnitt	126 %	125 %	125 %	125 %	126 %
Durchgehend/Durchschnitt	73 %	73 %	74 %	74 %	73 %

Hinweis: Die Angaben beziehen sich auf Personen in Bedarfsgemeinschaften.

Quelle: Leistungshistorik Grundsicherung (LHG), Berechnungen des IAB (FG Dyn und DIM).

Trotz der positiven Lage auf dem Arbeitsmarkt zeigt sich beim Leistungsbezug insgesamt nur wenig Bewegung in der Grundsicherung. Die langen Bezugszeiten, die das Bild der Grundsicherung von Anfang an prägten, sind auch im hier dargestellten Zeitraum zu beobachten. Keine klaren zeitlichen Entwicklungen zeigen sich bei den in Tabelle 2.1 dargestellten Kennziffern zur Bewegung im Bestand. Das Verhältnis von Betroffenen zum Durchschnitt gibt an, wie viele Personen im Vergleich zum Durchschnittsbestand insgesamt vom Leistungsbezug betroffen waren. Die Werte um 123 Prozent deuten also auf eine gewisse Dynamik im Bestand hin. Der Anteil der Leistungsbezieherinnen und -bezieher am Jahresdurchschnitt, die ununterbrochen Leistungen bezogen, betrug auch im Jahr 2015 75 Prozent. Der Anteil

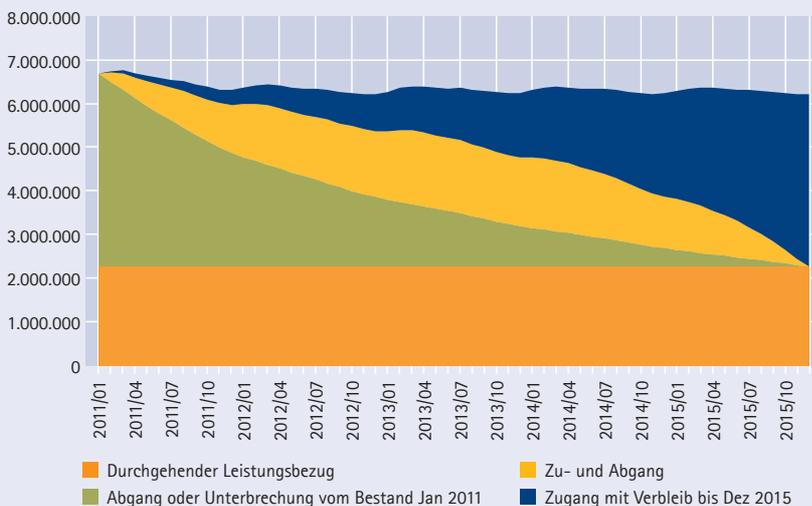
war im Beobachtungszeitraum relativ konstant und fällt bei den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden erwartungsgemäß leicht günstiger aus. Auch beim Anteil der durchgehenden Bezieherinnen und Bezieher am Jahresdurchschnitt zeigen sich bei insgesamt hohen Werten kaum Veränderungen in der zeitlichen Entwicklung.

Die Dominanz langer Bezugszeiten zeigt ein Blick auf die Leistungsberechtigten, die in den fünf betrachteten Jahren durchgehend im Leistungsbezug waren. Dazu ist in Abbildung 2.1 die Entwicklung des Bestands aller Personen in Bedarfsgemeinschaften seit dem Jahr 2011 abgetragen. Ende 2015 waren 2,27 Millionen Menschen in den letzten fünf Jahren durchgehend in der Grundsicherung, was etwa 36 Prozent des Bestands vom Dezember 2015 entspricht. Auch bei den verbleibenden Personen des Bestands vom Dezember 2015 dominieren lange ununterbrochene Bezugszeiten (blaue Fläche). Zum Ende des Betrachtungszeitraums 2015 waren von 6,22 Millionen Personen etwa 4,75 Millionen Personen seit mehr als einem Jahr durchgehend in der Grundsicherung, was einem Anteil von 76 Prozent entspricht (vgl. Tabelle 2.2). Langzeitbeziehende mit einer durchgehenden Bezugszeit von zwei und mehr Jahren gab es immer noch 61 Prozent. Diese Anteile haben sich zwischen 2011 und 2015 kaum verändert, bei den Langzeitbeziehenden mit einer Bezugszeit von zwei und mehr Jahren zeigt sich lediglich ein geringer Rückgang von 64 Prozent im Jahr 2011 auf 61 Prozent im Jahr 2015.

Abbildung 2.1

Bestand und Fluktuation in der Grundsicherung 2011 bis 2015

Bestand, Zu- und Abgang von Personen im SGB II



Hinweis: Die Angaben beziehen sich auf alle in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen.

Quelle: Leistungshistorik Grundsicherung (LHG), Berechnungen des IAB (FG Dyn und DIM).

Tabelle 2.2

Personen nach ununterbrochener Dauer des Leistungsbezugs

	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamt	6.310	6.230	6.250	6.244	6.224
bisherige ununterbrochene Dauer des SGB-II-Bezugs					
1–3 Monate	523	538	536	538	537
4–11 Monate	902	924	932	919	943
12 und mehr Monate	4.885	4.768	4.782	4.787	4.745
<i>darunter</i>					
12–23 Monate	876	902	934	929	922
24 und mehr Monate	4.009	3.866	3.848	3.858	3.823
Anteil Langzeit	77 %	77 %	77 %	77 %	76 %
Anteil 2 Jahre	64 %	62 %	62 %	62 %	61 %

Hinweise: Bestand zum Dezember des jeweiligen Jahres, in Tausend; Die Angaben beziehen sich auf alle in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen.

Quelle: Leistungshistorik Grundsicherung (LHG), Berechnungen des IAB (FG Dyn und DIM).

Neben der ununterbrochenen Dauer des Leistungsbezugs kann die kumulierte Dauer des Leistungsbezugs betrachtet werden (vgl. Tabelle 2.3). Dabei fasst die kumulierte Dauer den Verfestigungsbegriff weiter und schließt auch Zeiten des Leistungsbezugs ein, die zum Beispiel durch eine Erwerbstätigkeit unterbrochen waren. Berücksichtigt sind in der Darstellung alle Zeiten im Leistungsbezug seit dem Jahr 2007. Die starke Verfestigung im Leistungsbezug zeigt sich dabei noch deutlicher. Der Anteil der Personen, die Ende 2015 insgesamt zwei Jahre lang – also teilweise mit Unterbrechungen – im Grundsicherungsbezug waren, steigt auf 80 Prozent an, der Anteil der Personen mit einer kumulierten Bezugsdauer von mindestens einem Jahr steigt auf 89 Prozent. Auch hier zeigt sich im Zeitverlauf ein geringfügiger Rückgang in den Anteilen der Langzeitbezüge: Im Jahr 2011 waren noch 91 Prozent des Bestands vom Dezember seit insgesamt mindestens einem Jahr im Bezug, 81 Prozent seit insgesamt mindestens zwei Jahren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich im Unterschied zum Zeitraum nach der Einführung der Grundsicherung im Jahr 2005 im hier betrachteten Zeitraum von 2011 bis 2015 kaum Veränderungen im Bestand an Personen in der Grundsicherung zeigen. Tendenziell zeigt sich über die letzten Jahre eine leicht abnehmende Entwicklung bei den Leistungsbezieherinnen und -bezieher. Die Zahl der Personen im Bezug verbleibt mit circa 6,3 Millionen Personen pro Jahr auf einem hohen Niveau und zeigt, dass die Grundsicherung die mit Abstand wichtigste bedarfsgeprüfte Sozialleistung in Deutschland ist. Geprägt ist die Grundsicherung von langen Bezugszeiten. In den betrachteten Jahren lag der Anteil der Personen, die in

diesem Jahr durchgehend in der Grundsicherung waren, stets bei etwa 75 Prozent. Eine Zunahme der Dynamik kann ebenso wenig wie eine Zunahme der Verfestigung des Leistungsbezugs festgestellt werden. Auch wenn lange Bezugszeiten vorherrschen und sich die Abgänge aus dem Leistungsbezug auf einem niedrigen Niveau bewegen – die monatliche Abgangs- und Zugangsrate aus dem beziehungsweise in den Leistungsbezug betrug im Jahr 2015 nur 3,6 Prozent (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2017) – kann die fehlende Dynamik im Leistungsbezug nicht mit Inaktivität der Leistungsbeziehenden gleichgesetzt werden. Nur ein geringer Teil der Personen im Dauerbezug weist innerhalb des Bezugs keinerlei Arbeitsmarktaktivitäten auf, zum Beispiel die Teilnahme an geförderter Beschäftigung oder eine aufstockende Tätigkeit.

Tabelle 2.3

Personen nach kumulierter Dauer des Leistungsbezugs (Bestand zum Dezember des jeweiligen Jahres, in Tausend)

	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamt	6.310	6.230	6.250	6.244	6.224
bisherige kumulierte Dauer des SGB-II-Bezugs					
1–3 Monate	163	172	178	186	207
4–11 Monate	410	417	421	433	467
12 und mehr Monate	5.737	5.641	5.651	5.625	5.550
<i>darunter</i>					
12–23 Monate	612	549	560	553	564
24 und mehr Monate	5.124	5.092	5.091	5.072	4.987
Anteil Langzeit kumuliert	91 %	91 %	90 %	90 %	89 %
Anteil 2 Jahre kumuliert	81 %	82 %	81 %	81 %	80 %

Hinweis: Die Angaben beziehen sich auf alle in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen. Bisherige kumulierte Dauer im Bezug seit 2007.

Quelle: Leistungshistorik Grundsicherung (LHG), Berechnungen des IAB (FG Dyn und DIM).

2.2 Struktur der Leistungsberechtigten

Der folgende Abschnitt gibt zunächst einen allgemeinen Überblick über die soziodemografische Struktur der Leistungsberechtigten und der Bedarfsgemeinschaften sowie über die wichtigsten quantitativen Veränderungen in den Jahren 2012 bis 2016 (Abschnitt 2.2.1). Anschließend wird auf die quantitativen Dimensionen der wichtigen Unterscheidung zwischen Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden eingegangen (Abschnitt 2.2.2). Eine differenzierte Darstellung der

Zusammenhänge von Leistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit erfolgt in Abschnitt 2.2.3. Die Arbeitsmarktbeteiligung und die Arbeitsmarktnähe von Leistungsberechtigten wird in Abschnitt 2.2.4 analysiert. Anschließend wird die Gesamtheit der Leistungsbezieherinnen und -bezieher mittels Sequenzmusteranalysen in Cluster aufteilt, die Personen mit sehr ähnlichen Arbeitsmarkt- und Erwerbslosigkeitsbiografien bündeln (Abschnitt 2.2.5 und speziell für junge Leistungsberechtigte Abschnitt 2.2.6). Schließlich geht es in Abschnitt 2.2.7 um die Erwerbstätigkeit und den Leistungsbezug von Migrantinnen und Migranten.

2.2.1 Strukturdaten zu Bedarfsgemeinschaften und Leistungsberechtigten

Im Juni 2016 gab es deutschlandweit rund 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II, davon gut zwei Drittel in Westdeutschland. Single-Bedarfsgemeinschaften bilden mit 55 Prozent die deutliche Mehrheit der Bedarfsgemeinschaften (vgl. Tabelle 2.4). In Ostdeutschland lag ihr Anteil mit knapp 59 Prozent noch etwas höher. Alleinerziehende stellen mit 19 Prozent die zweithäufigste Form der Bedarfsgemeinschaften, in weiteren knapp 15 Prozent der Bedarfsgemeinschaften leben Kinder mit zwei Erwachsenen zusammen. Weitere zehn Prozent sind Partnerschaften ohne Kinder.

Tabelle 2.4

Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach Typ im Juni 2016 (in Tausend)

	Gesamt	Single	Allein- erziehende	Partner ohne Kinder	Partner mit Kind(ern)	Sonstige
Bundesgebiet	3.281	1.817	608	313	478	65
Westdeutschland	2.309	1.247	437	215	360	50
Ostdeutschland	972	570	170	97	118	16

Hinweise: Bedarfsgemeinschaften im Sinne des SGB II bestehen aus Personen, die im selben Haushalt leben und mit ihrem Einkommen und Vermögen zur Deckung des Gesamtbedarfs der Bedarfsgemeinschaft füreinander eintreten. Sie entsprechen nicht notwendigerweise der Haushaltsgemeinschaft. Sonstige Bedarfsgemeinschaften können aufgrund ihrer Zusammensetzung keinem BG-Typ zugeordnet werden.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder – Daten nach einer Wartezeit von drei Monaten, Nürnberg, September 2016.

In den 3,3 Millionen Bedarfsgemeinschaften vom Juni 2016 lebten 5,9 Millionen Leistungsberechtigte, davon 4,3 Millionen erwerbsfähige und 1,6 Millionen nicht erwerbsfähige Personen (vgl. Tabelle 2.5). Letztere sind vorwiegend Kinder unter 15 Jahren. Setzt man die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Bezug zur relevanten Bevölkerungszahl, ergibt sich die sogenannte Hilfequote. Sie beträgt

für erwerbsfähige Leistungsbeziehende im Juni 2016 7,9 Prozent. Bei den nicht erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden liegt sie mit 14,2 Prozent deutlich höher. Kinder befinden sich deutlich häufiger im Leistungsbezug, da insbesondere Alleinerziehende und kinderreiche Paarfamilien überproportional häufig auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Während die Hilfequote im Betrachtungszeitraum bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einen leichten Abwärtstrend aufweist, steigt sie bei den Nicht-Erwerbsfähigen ebenso wie bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren leicht an. Etwa die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten waren Frauen, ihr Anteil ist in den letzten Jahren leicht rückläufig. Hinsichtlich der Altersstruktur der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden zeigt sich, dass die Zahl der Leistungsberechtigten unter 25 Jahren in den letzten Jahren zugenommen hat, ihr Anteil an allen erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden beträgt im Juni 2016 17 Prozent. Die leicht sinkenden Empfängerzahlen basieren überwiegend auf dem Rückgang der Berechtigten zwischen 25 bis unter 55 Jahren. Leicht abgenommen hat auch die Zahl der älteren Berechtigten über 55 Jahre; ihr Anteil beträgt im Juni 2016 ebenfalls circa 17 Prozent.

Tabelle 2.5

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, Entwicklung nach Personengruppen 2012 bis 2016
(in Tausend)

	Juni 2012	Juni 2013	Juni 2014	Juni 2015	Juni 2016	Veränderung von Juni 2012 bis Juni 2016 (in %)
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte	4.425	4.422	4.382	4.368	4.318	-2,42
Hilfequote (in Prozent)	8,4	8,3	8,2	8,1	7,9	-4,89
Geschlecht						
Männer	2.144	2.145	2.121	2.124	2.140	-0,18
Frauen	2.281	2.277	2.261	2.244	2.178	-4,53
Alter						
Unter 25 Jahre	737	734	722	730	751	1,87
25 bis unter 55 Jahre	2.948	2.939	2.914	2.896	2.839	-3,70
55 Jahre und älter	740	749	745	741	728	-1,63
Nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte	1.513	1.551	1.581	1.609	1.608	6,22
Hilfequote (in Prozent)	13,32	13,81	14,17	14,50	14,24	6,92
darunter: Kinder unter 15 Jahren	1.434	1.476	1.508	1.550	1.549	7,99

Hinweise: Die Angaben beziehen sich auf Regelleistungsberechtigte. Hilfequoten: Leistungsberechtigte als Anteil an der Bevölkerung ab 15 Jahren bis zur Regelaltersgrenze (bzw. bis unter 15 Jahren bei nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Tabellen, Zeitreihe der Struktur der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Nürnberg, Januar 2017.

Tabelle 2.6

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte und Arbeitsmarktstatus

	2013	2014	2015	Jun 16
Erwerbsfähige Leistungsberechtigte				
Anzahl	4.390	4.354	4.327	4.318
in %	100 %	100 %	100 %	100 %
davon:				
arbeitslos	43,20 %	43,10 %	42,60 %	40,90 %
nicht arbeitslos	56,80 %	56,90 %	57,40 %	59,10 %
davon:				
in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	18,40 %	17,90 %	17,60 %	19,70 %
in ungeförderter Erwerbstätigkeit	28,20 %	29,00 %	29,00 %	27,20 %
in Schule, Studium, ungeförderter Ausbildung	13,40 %	13,60 %	13,90 %	14,20 %
in Erziehung, Haushalt, Pflege	11,80 %	11,60 %	11,60 %	11,60 %
in Arbeitsunfähigkeit	11,80 %	12,00 %	12,00 %	11,70 %
in Sonderregelungen für Ältere	8,10 %	7,40 %	6,60 %	6,40 %
unbekannt/Sonstiges	8,30 %	8,40 %	9,30 %	9,20 %
davon:				
nicht erwerbstätig	70,20 %	70,30 %	71,40 %	72,50 %
erwerbstätig	29,80 %	29,70 %	28,60 %	27,50 %
darunter:				
ausschließlich geringfügig beschäftigt	37,20 %	37,10 %	34,70 %	34,40 %

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Tabellen, Zeitreihe der Struktur der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Nürnberg, Januar 2017.

Deutliche Unterschiede zwischen den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gibt es hinsichtlich des Arbeitsmarktstatus (vgl. Tabelle 2.6). Im Juni 2016 waren knapp 1,8 Millionen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auch arbeitslos gemeldet, was einem Anteil von 41 Prozent entspricht. Die Mehrheit der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten wird demnach nicht als arbeitslos geführt. Der häufigste Grund dafür ist, dass sie als sogenannte Aufstockende einer ungeförderter Erwerbstätigkeit nachgehen, die ein Volumen von mehr als 15 Stunden pro Woche umfasst, deren Einkommen aber den Unterhalt der Bedarfsgemeinschaft nicht vollständig deckt. Dies traf auf 27,2 Prozent aller nicht arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten oder 16 Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden im Juni 2016 zu. Insgesamt geht gut jeder dritte erwerbsfähige Leistungsbezieher einer Erwerbstätigkeit nach. Dabei dominieren geringe Erwerbsumfänge, etwa jeder Dritte ist ausschließlich geringfügig beschäftigt. Tendenziell ist die Zahl der Erwerbstätigen im SGB II über die letzten Jahre leicht rückläufig. Neben der Erwerbstätigkeit zählen die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (19,7 %) und das Absolvieren einer Ausbildung (14,2 %) zu den Hauptursachen für den fehlenden Arbeitslosen-Status.

Rund zwölf Prozent der nicht arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden nahmen Erziehungs- oder Pflegezeiten in Anspruch oder waren arbeitsunfähig. Mit 6,4 Prozent ist der Anteil an Personen etwas zurückgegangen, die aufgrund von vorruhestandsähnlichen Sonderregelungen nicht arbeitslos gemeldet sind.

2.2.2 Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarktstatus der Leistungsbeziehenden

Angesichts des stockenden Rückgangs der Langzeitarbeitslosigkeit und dem langen Verbleib vieler Menschen in der Grundsicherung untersucht Lietzmann (2016b) den Zusammenhang zwischen dem Bezug von Grundsicherungsleistungen und dem Arbeitsmarktstatus der Leistungsbeziehenden. Er analysiert dazu die Dauer des Grundsicherungsbezugs sowohl mit als auch ohne Erwerbstätigkeit anhand von Daten des Administrativen Panels SGB II, der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) und der Arbeitsuchendenhistorik zum Stichtag Dezember 2012.

Dabei stellt er fest, dass bei Weitem nicht alle Leistungsberechtigten arbeitsmarktfremd sind, viele können im Gegenteil als arbeitsmarktnah angesehen werden. Ein beträchtlicher Teil der Leistungsberechtigten war zum Betrachtungszeitpunkt erwerbstätig oder war dies zumindest innerhalb der letzten zwölf Monate. Teilweise waren dies sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Andererseits gibt es eine relativ große Gruppe, deren letzte Beschäftigung oder letzte Maßnahmenteilnahme bereits mehrere Jahre zurücklag. Tabelle 2.7 stellt die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und die Teilgruppen der Leistungsberechtigten dar und gibt damit einen ersten Eindruck des Zusammenhangs von Leistungsbezug und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit.

Tabelle 2.7

Personen im Leistungsbezug SGB II nach Arbeitsmarktstatus – Jahresdurchschnitte 2014

	2014 (in Tausend)	
Bedarfsgemeinschaften	3.303	
Personen/Leistungsberechtigte	6.097	
<i>davon:</i> Erwerbsfähige Leistungsberechtigte	4.387	
<i>davon:</i>	in Tausend	in %
arbeitslos	1.970	42,8
langzeitarbeitslos	951	21,7
Langzeitleistungsbezug	3.083	70,7
Langzeitleistungsbezug und langzeitarbeitslos	777	17,7
erwerbstätig	1.290	29,4

Hinweis: Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent.

Quelle: Lietzmann (2016b: 336).