

Zwei Jahre SGB II – eine Zwischenbilanz aus Sicht der Wirkungsforschung

Fachtagung „Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik“, IZA,
Bonn, 21./22. März 2007

Dr. Susanne Koch



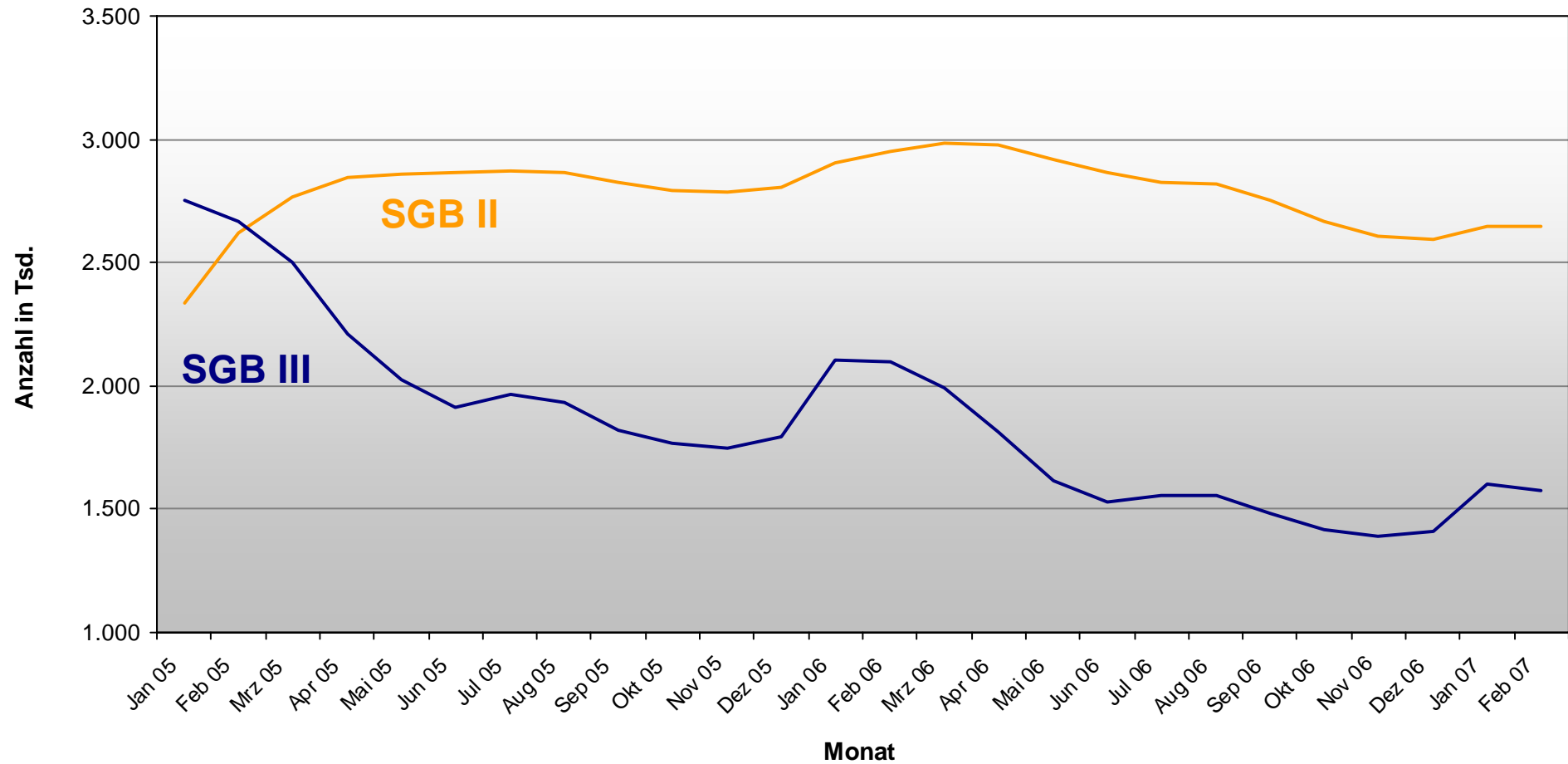
Zwei Jahre SGB II – Eine Zwischenbilanz aus Sicht der Wirkungsforschung

- ❖ Einleitung: Auftrag, Stand, Arbeitsteilung
- ❖ Erwartungen und Thesen zum SGB II
 - ◆ Kosten- und Empfängerzahlen- “Explosion“
 - ◆ Armut und Ungleichheit
 - ◆ Aktivierung
- ❖ Wissenschaftliche Befunde
- ❖ Fazit

**„Kosten und Empfängerzahlen sind mit Einführung des
SGB II völlig aus dem Ruder gelaufen“**

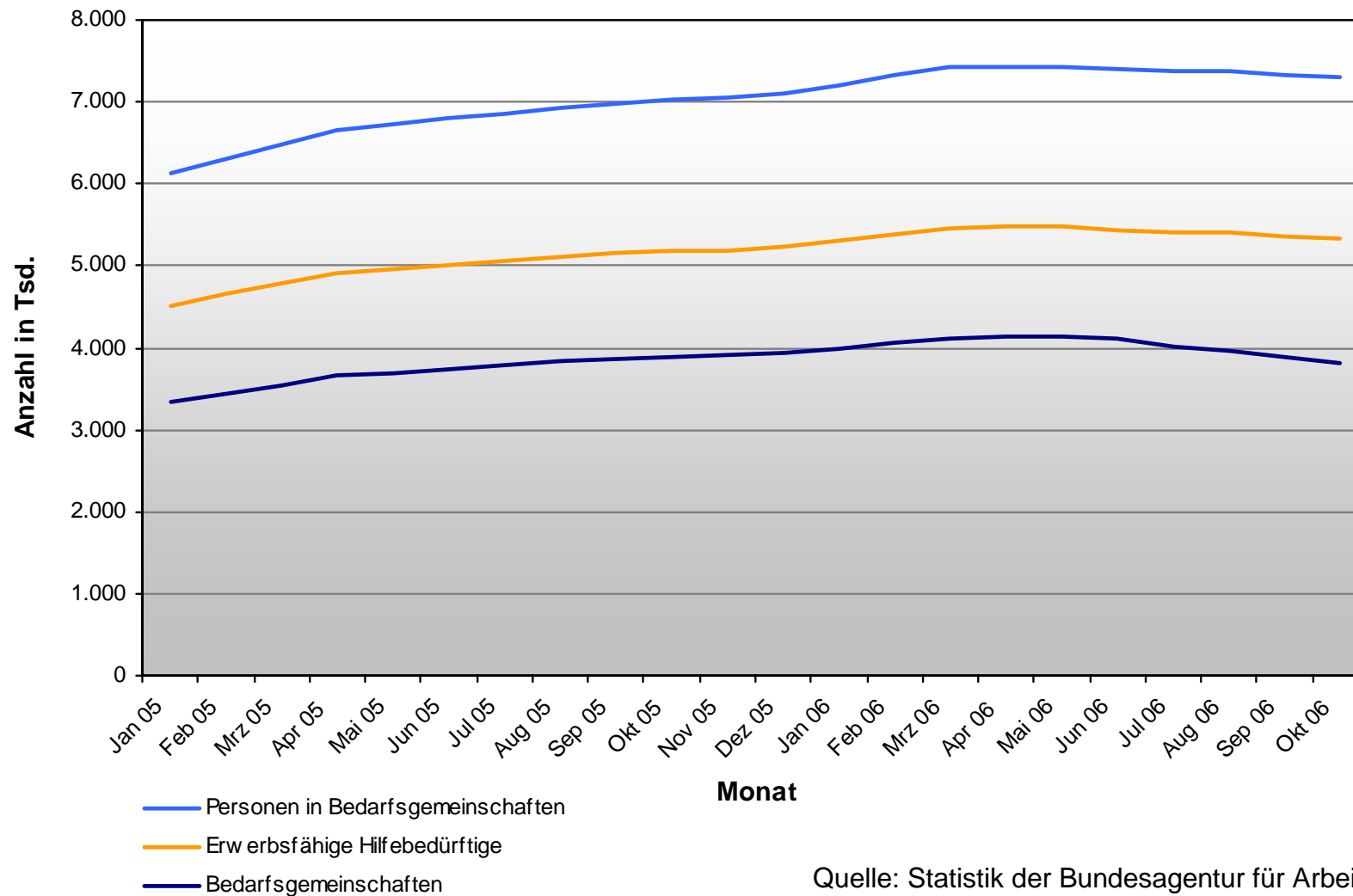
Arbeitslose in den Rechtskreisen SGB II und SGB III

- Januar 2005 bis Februar 2007 -



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Bedarfsgemeinschaften und erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II - Januar 2005 bis Oktober 2006 (Daten mit Wartezeit von 3 Monaten) -



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Ursachen der überraschend (?) hohen Empfängerzahlen

- ❖ Hypothesen:
 - ◆ Arbeitsmarktentwicklung
 - ◆ Missbrauch
 - ◆ Auflösung der Dunkelziffer
 - ◆ erweiterter Kreis anspruchsberechtigter Haushalte
- ❖ Simulationsrechnungen auf Basis EVS 2003:
 - ◆ Änderungen beim Unterhaltsrückgriff gegen Angehörige
 - ◆ Leistungsgewährung aus einer Hand
- ❖ Potential von ca. 730 Tsd. Haushalten mit Leistungsanspruch
- ❖ davon etwa 60% mit Ansprüchen in einer Höhe, die eine Inanspruchnahme wahrscheinlich machen
- ❖ häufig Alleinstehende, Erwerbstätige im Niedriglohnbereich, auch Empfänger von Arbeitslosengeld und Wohngeld

„Das SGB II führt zu mehr Armut und Ungleichheit in Deutschland“

„Gewinner“ und „Verlierer“ der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

- ❖ Veränderung der Einkommenssituation v.a. bei ehemaligen ALHI-Beziehern
- ❖ Wegen stärkerer Anrechnung von Partnereinkommen erhalten 17% der ALHI-Empfänger keine Leistungen mehr (Wegfall der Bedürftigkeit)
- ❖ Unter den Bedürftigen finden sich 47% „Gewinner“
 - ◆ ehemalige Sozialhilfeempfänger durch stärkere Pauschalierung
 - ◆ ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger mit niedrigem Anspruch, die weder Wohngeld noch aufstockende Sozialhilfe in Anspruch genommen hatten

„Gewinner“ und „Verlierer“ der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe

- ❖ Zu den „Verlierern“ unter den Bedürftigen gehören
 - ◆ ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger mit hohem Anspruch
 - ◆ ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger mit stärkerer Anrechnung von Einkommen

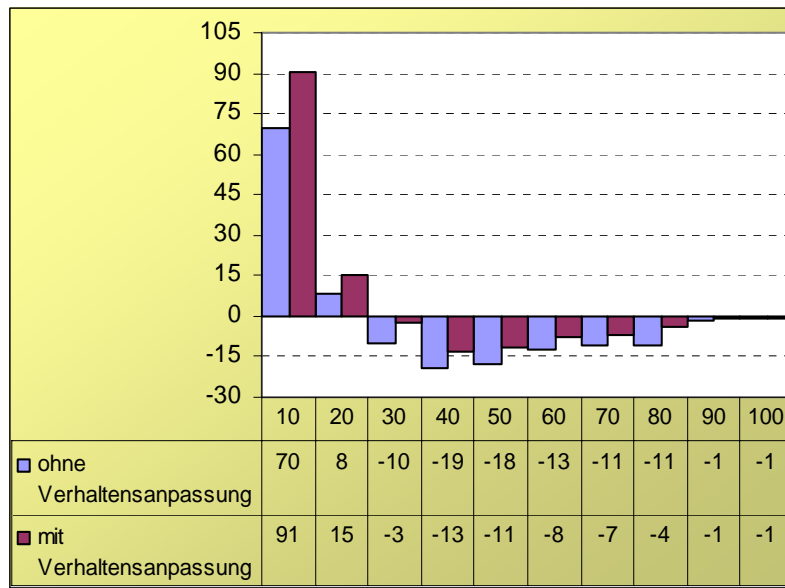
- ❖ „Gewinner“ („Verlierer“) finden sich eher im Westen (im Osten), bei den Männern (Frauen), den Jüngeren (Älteren) und bei den Alleinerziehenden sowie Paaren mit Kindern (Alleinstehenden und kinderlosen Paaren)

Verteilungseffekte des SGB II

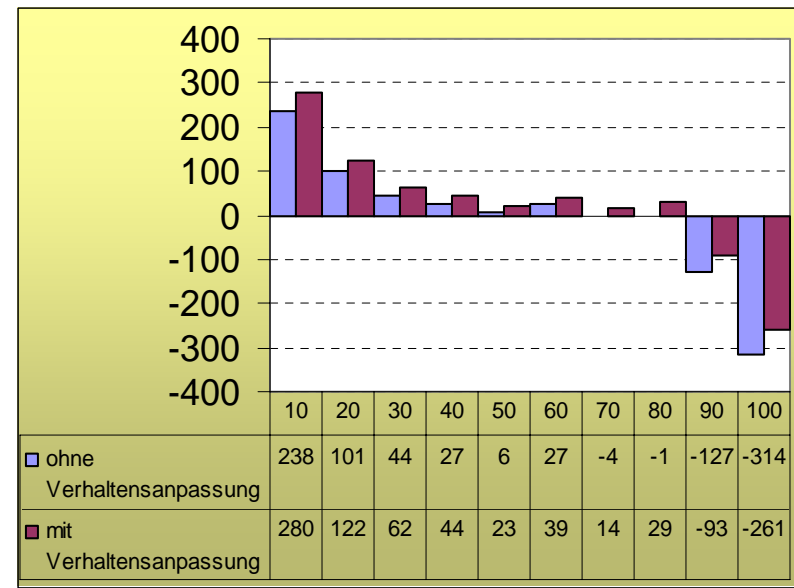
- ❖ Analysen der Verteilungswirkungen auf der Leistungsseite mittels einen Mikrosimulationsmodells
- ❖ Auswirkungen des ALG II auf die Haushaltsäquivalenzeinkommen
- ❖ Ergebnisse:
 - ◆ Keine signifikanten Auswirkungen des SGB II auf Einkommensverteilung insgesamt (Gini, Atkinson)
 - ◆ Ungleichheit innerhalb der Gruppe der Transferempfänger nimmt leicht ab
 - ◆ Leichte Abnahme der Armutsquote
 - ◆ Leichte Zunahme des Arbeitsangebots

Simulierte Zahlgewinne durch SGB-II-Einführung

Gesamtbevölkerung




Transferempfänger



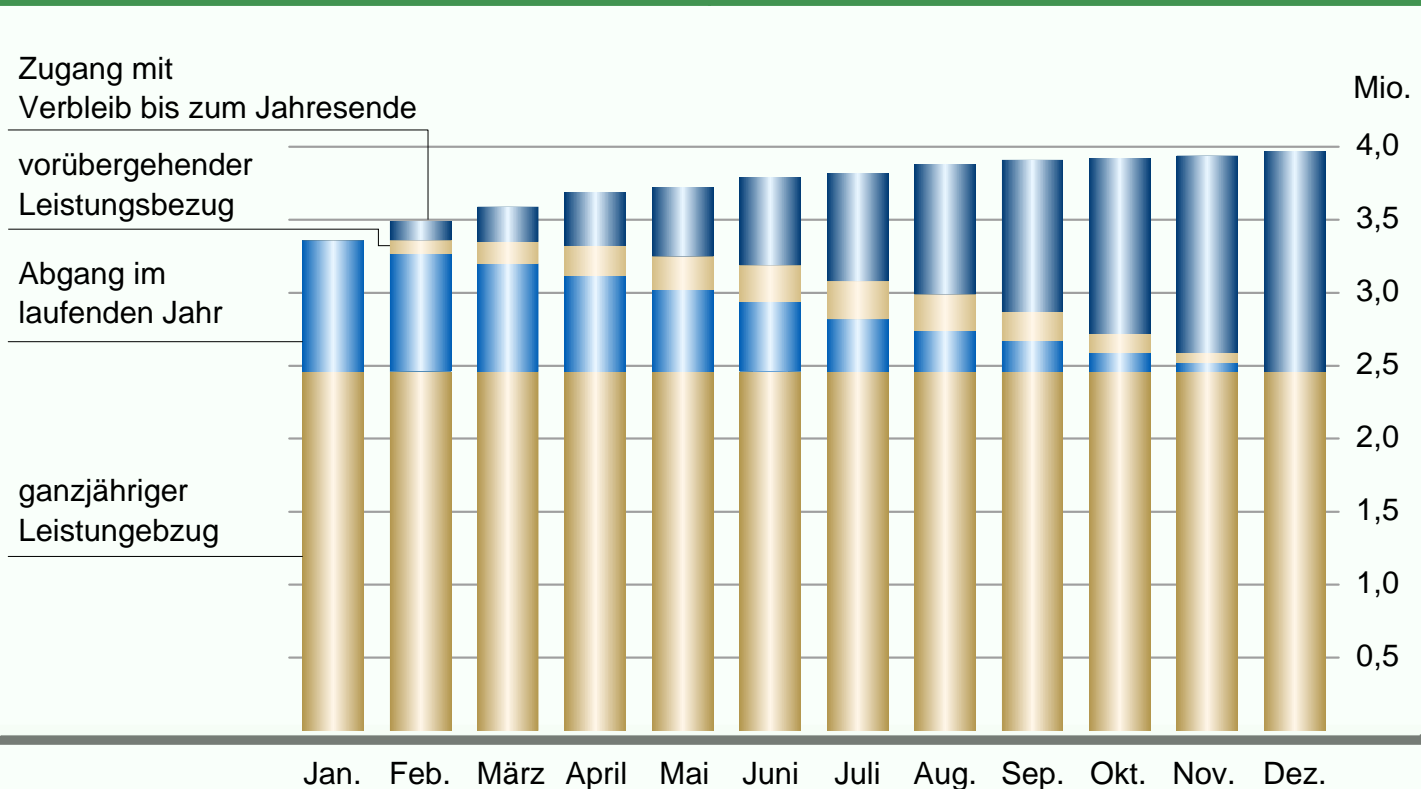
Quelle: ZEW/IAB 2006

SGB II und Altersarmut

- ❖ Risiko von Altersarmut steigt grundsätzlich mit längeren Zeiten des Hilfebezugs
- ❖ Rentenversicherungsbeitrag für ALG-II-Bezieher steigert monatliche Rente nur minimal
- ❖ Risikogruppen besonders solche, die vor ALG-II-Bezug noch wenig Anwartschaftszeiten
- ❖ Auswertung aus der IAB-Querschnittsbefragung zeigt bei den älteren Hilfebedürftigen gegenwärtig noch lange Beitragszeiten aus Erwerbstätigkeit 
- ❖ Bei den nachrückenden Jahrgängen, insbesondere in Ostdeutschland, dürften die Risiken ungleich höher sein

Bedarfsgemeinschaften im SGB II – Beachtliche Dynamik

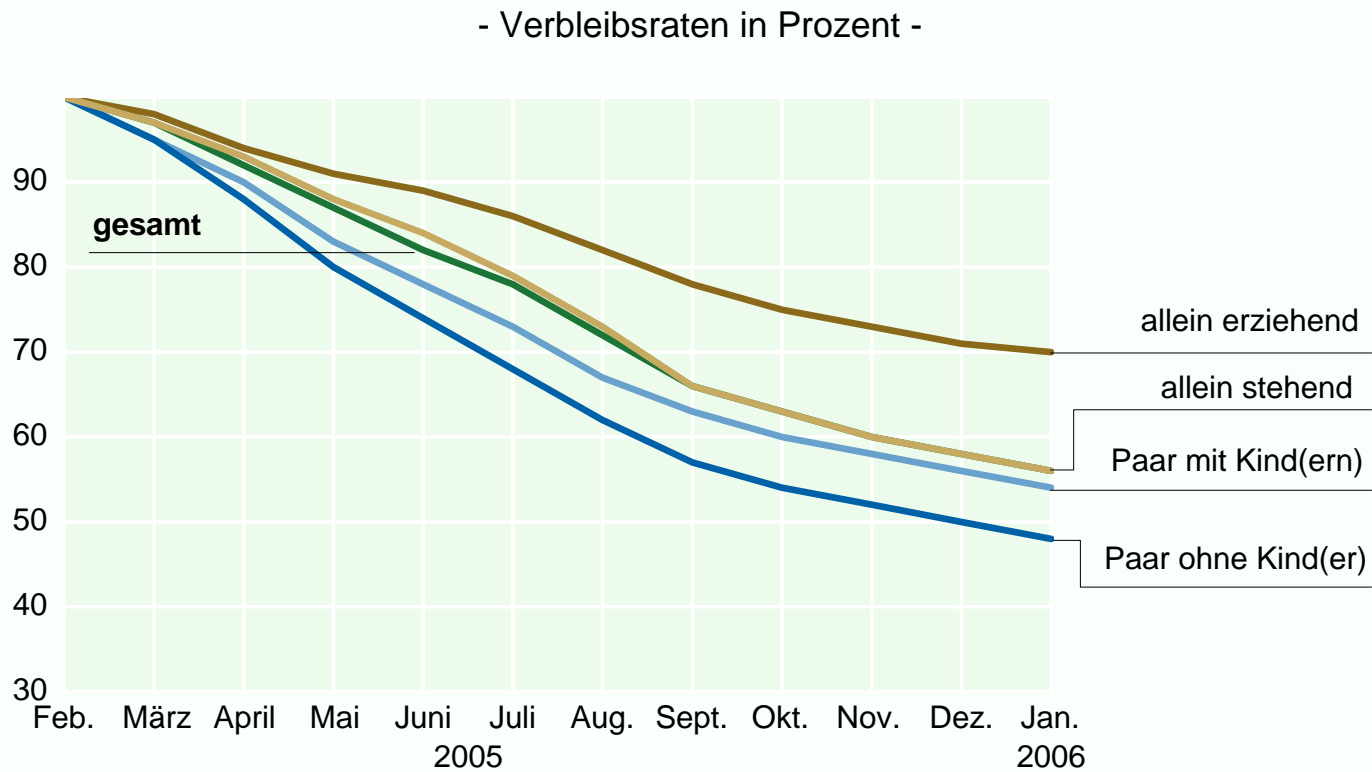
Bestand, Zu- und Abgänge von Bedarfsgemeinschaften 2005



Quelle: Administratives Panel des IAB, 255 vollständige Kreise,
Statistik der BA: Hochrechnung auf Bundesgebiet

© IAB

Verbleib im Leistungsbezug bei Neuzugängen im Februar 2005 nach Typ der Bedarfsgemeinschaft



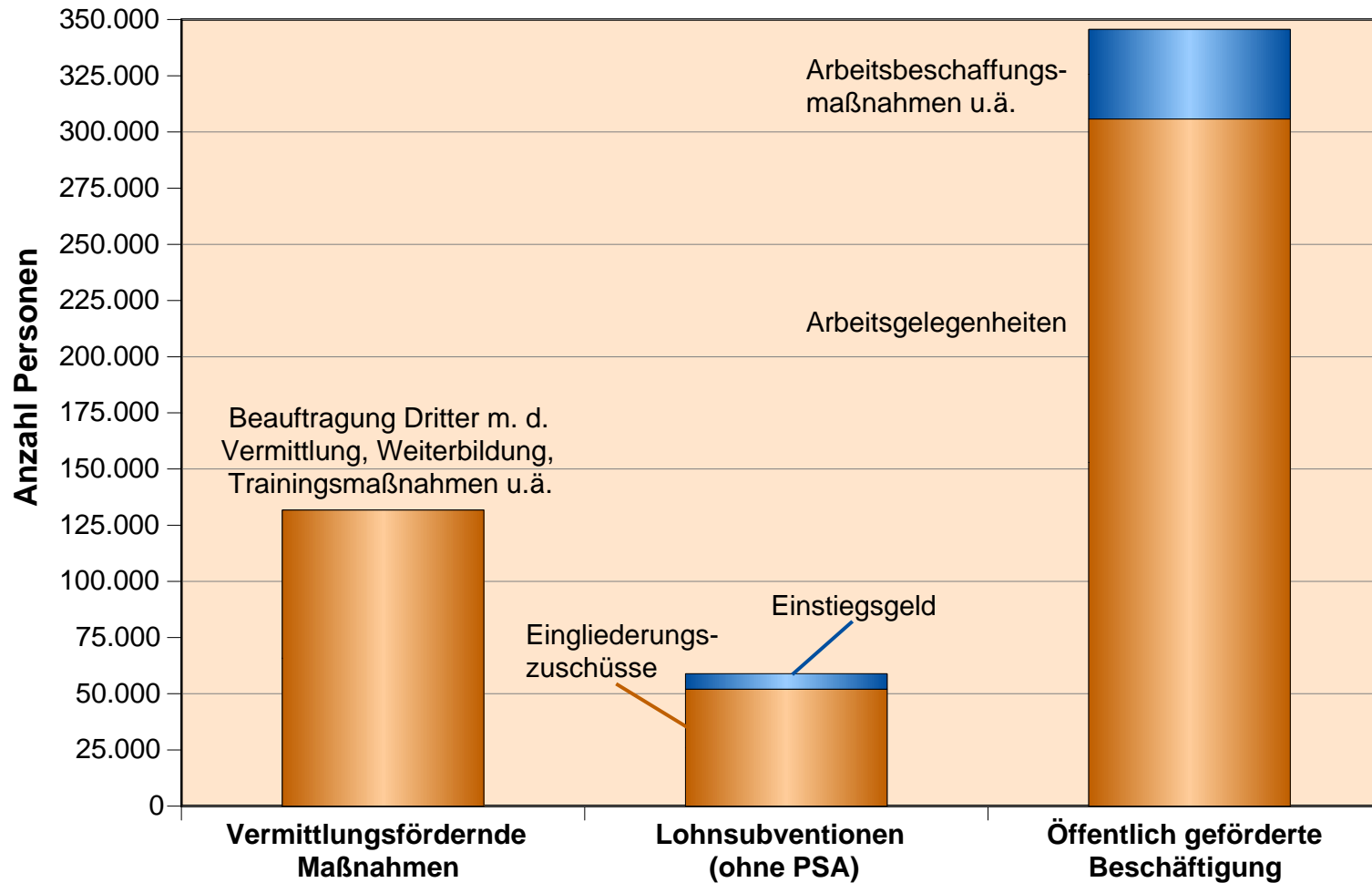
Quelle: Administratives Panel des IAB

© IAB

**„Das SGB II ermöglicht den individuell
passgenauen Einsatz der Arbeitsmarktpolitik“**

Arbeitsmarktpolitische Instrumente im SGB II

- Teilnehmerbestand im Dezember 2006* (ohne optierende Kommunen) -



Quelle: Statistik der BA

* vorläufige Werte

Arbeitsförderung für ALG II-Empfänger – Vergleich der Teilnehmerstruktur mit Struktur der Arbeitslosen

Überrepräsentiert

- ❖ Förderung mit SGB III-Maßnahmen in Ostdeutschland
- ❖ Jugendliche (U25) in allen Programmen

Unterrepräsentiert

- ❖ teilweise Frauen in betriebsnahen Maßnahmen
(v.a. west-deutsche Frauen in EGZ und betrieblichen TU)
- ❖ Ältere (Ü55) weitgehend (Ausnahme: ABM im Osten)
- ❖ Ausländer weitgehend (Ausnahme: Beauftragung Dritter)
- ❖ Geringqualifizierte weitgehend (Ausnahme: ABM im Westen)

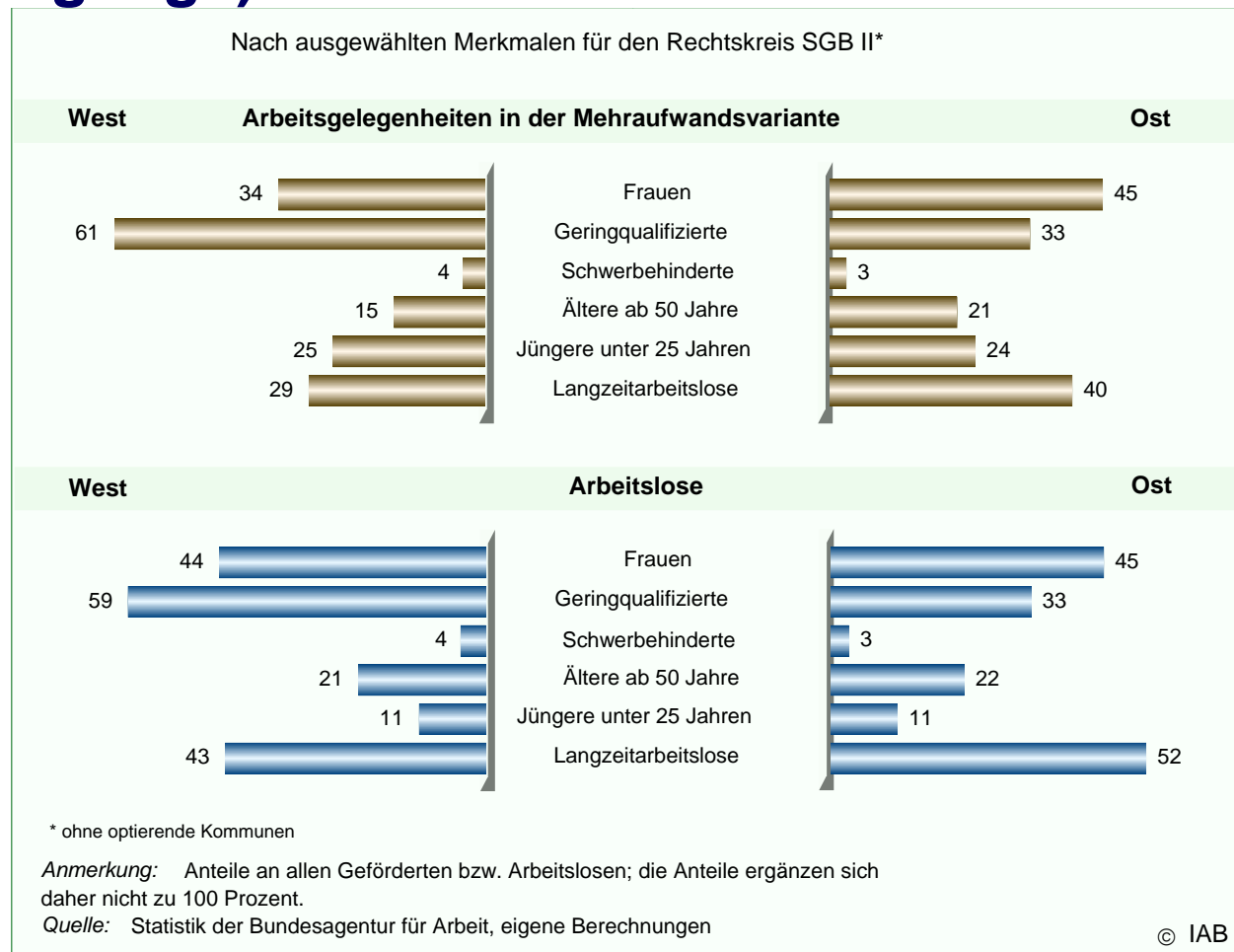
Teilnehmerstruktur beim Einstiegsgeld im Vergleich zum Arbeitslosenbestand

Überproportional gefördert werden:

- Männer in Westdeutschland und Frauen in Ostdeutschland
- Personen im Alter von 25 bis 49 Jahren
- Qualifizierte Personen mit mittlerem Ausbildungsabschluss
- Menschen ohne Migrationshintergrund
- Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen
- Berufsrückkehrerinnen

*Befund: Da arbeitsmarktnähere Gruppen stärker gefördert wurden,
besteht das Risiko von Mitnahmeeffekten*

Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten mit MAE (Zugänge) und Arbeitslose im SGB II



Quelle: S. Bernhard, K. Hohmeyer, E. Jozwiak, IAB-Kurzbericht 24/2006

Arbeitsgelegenheiten: Die individuelle Ebene - erste Befunde zu den Teilnehmerstrukturen -

Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Job“):

- ❖ Überproportionale Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen
- ❖ Keine verstärkte Förderung von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, gering Qualifizierten, besonders Förderbedürftigen

Entgeltvariante:

- ❖ noch stärkere Konzentration auf U25
- ❖ auch hier keine gezielte Förderung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen

Arbeitsgelegenheiten: Der betriebliche Einsatz (Mehraufwandsvariante)

Organisationsbefragung:

- ❖ Hohe Kontinuität von öffentlich geförderter Beschäftigung bei gleichzeitigem Wegfall anderer Fördermöglichkeiten
- ❖ Maßnahmepauschale als kalkulierte Finanzierungsquelle
- ❖ Zusätzlichkeit verschwimmt
- ❖ Wenig „Klebeeffekt“

Quantitative Analysen:

- ❖ Negativer Effekt der Einführung von Ein-Euro-Jobs auf Wachstum sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in ostdeutschen Betrieben
- ❖ kein vergleichbarer Effekt in Westdeutschland

Trainingsmaßnahmen als Förderinstrument im SGB II

Untersuchung von betrieblichen und nicht-betrieblichen TM:
Werden die Zugangschancen durch individuelle Charakteristika beeinflusst?

- ❖ Ältere (> 50 Jahre) werden kaum gefördert, Jugendliche und junge Erwachsene (< 25 Jahre) sehr intensiv
- ❖ Personen ohne Berufs- und Schulabschluss werden durch beide Arten TM weniger intensiv gefördert als höher qualifizierte Personen
- ❖ Ausländer in Ostdeutschland werden durch nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen intensiver als Deutsche gefördert, sonst kaum Unterschiede
- ❖ Nicht-betriebliche TM häufiger nach ALo-Dauer >24 Monate
- ❖ Erwerbsunterbrechungen reduzieren tendenziell Förderchancen in TM (nicht-betrieblich bei Frauen ost, betrieblich bei Frauen west)

**„Das SGB II ermöglicht eine individuell
passgenauen Betreuung der Hilfebedürftigen“**

Fallbearbeitung im SGB II – Indizien aus verschiedenen Implementationsprojekten

- ❖ Charakteristische Dienstleistung „Fallbearbeitung im SGB II“ ist im Entstehen, Gemeinsamkeiten überwiegen Unterschiede
- ❖ Aber häufig
 - ◆ spezialisierte Teilleistungen an Stelle integrierter Fallbearbeitung
 - ◆ Unsicherheit der Fachkräfte hinsichtlich der Reichweite des Auftrags (psychosoziale Probleme, Schulden, Aktivierung von Partnerinnen)
 - ◆ Wegen geringer Kontaktdichte Ziele der Fallbearbeitung sehr viel bescheidener als im Gesetz
 - ◆ Widerspruch zwischen symmetrischen Aushandlungsprozessen im Sinne einer Dienstleistung und hierarchischer Rollenverteilung

Fallbearbeitung im SGB II – Indizien aus verschiedenen Implementationsprojekten

- ❖ Dilemma zwischen Handlungsspielräumen und formalisierten Verfahren (Profiling, Kundensegmentierung) auf Ebene der Mitarbeiter
- ❖ Auflösung des Dilemmas durch „Alltagspädagogik“, die an eigene Lebens- und Berufserfahrung anknüpft
- ❖ Professionalisierung der Mitarbeiter durch Fortbildungen sinnvoll

Quelle: IAB-Kurzbericht 21/2006

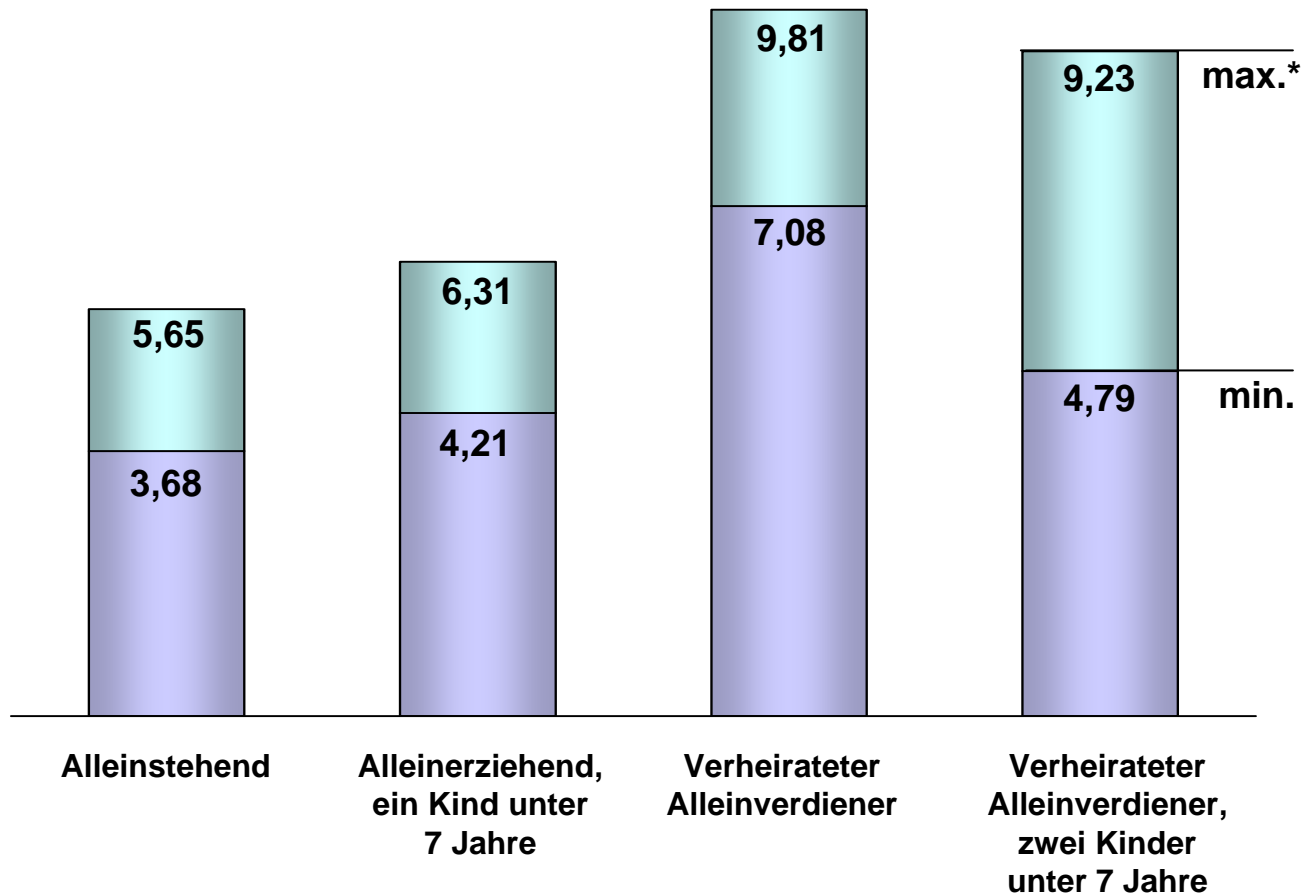
- ❖ Reha: Schwieriger Beginn im Jahr 2005, verschlechterte Betreuung gesundheitlich beeinträchtigter Kunden
- ❖ mittlerweile vereinheitlichte Strukturen: Fachgutachten; Bedarfsfeststellung durch Reha-Berater der Agentur
- ❖ Probleme dann, wenn bei Unklarheit der Fachgutachten keine ausreichende Kompetenzen und Erfahrungen bei den Mitarbeitern

Quelle: IAB/Uni Halle 2006

„Die Aktivierung erhöht die Konzessionsbereitschaft der Hilfebedürftigen“

Arbeitslosengeld II und äquivalente Marktlöhne

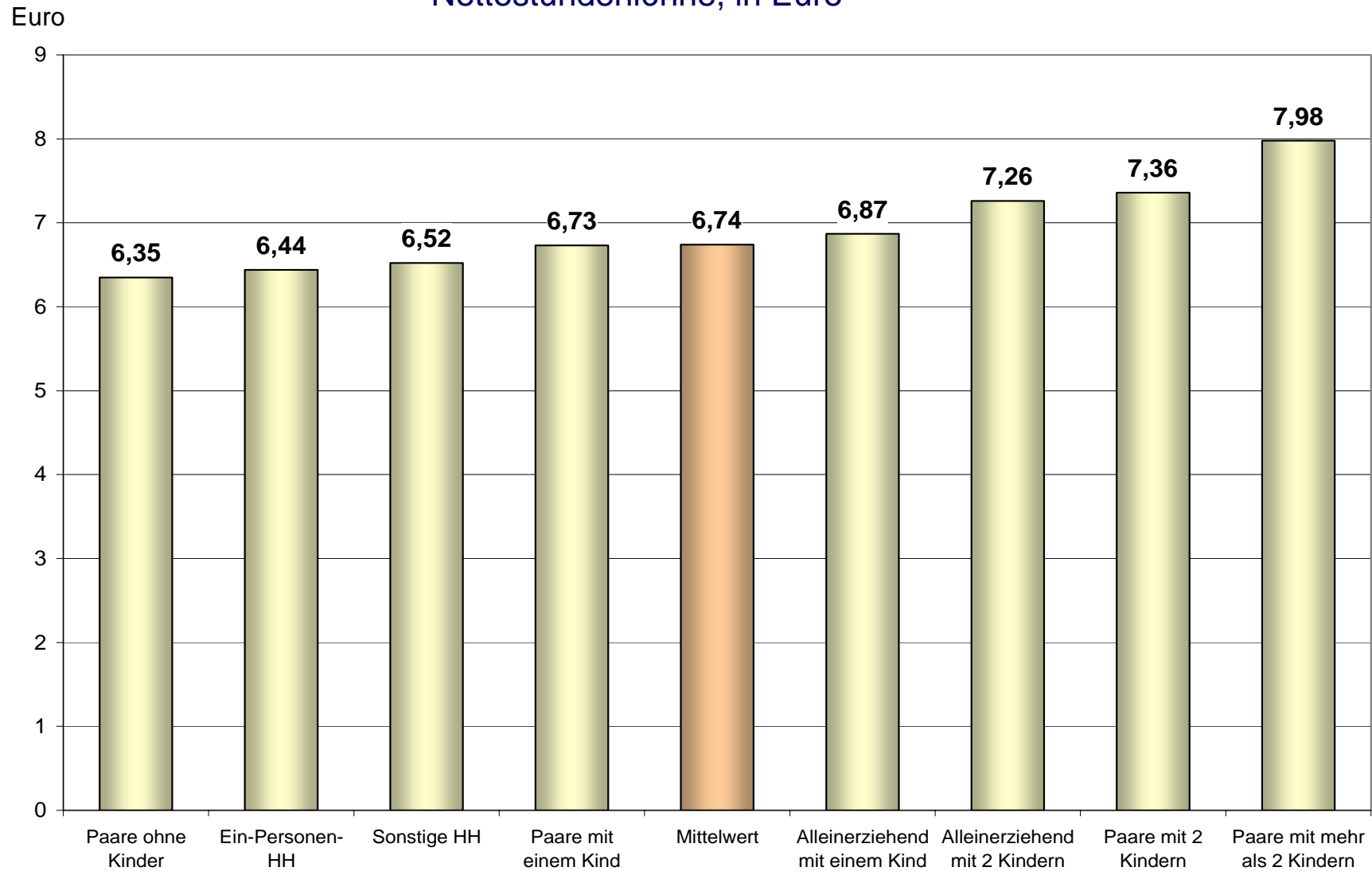
- Bruttostundenlohn bei 40h/Woche, in Euro -



* einschließlich maximalem befristeten Zuschlag

Quelle: Eigene Berechnungen 2005

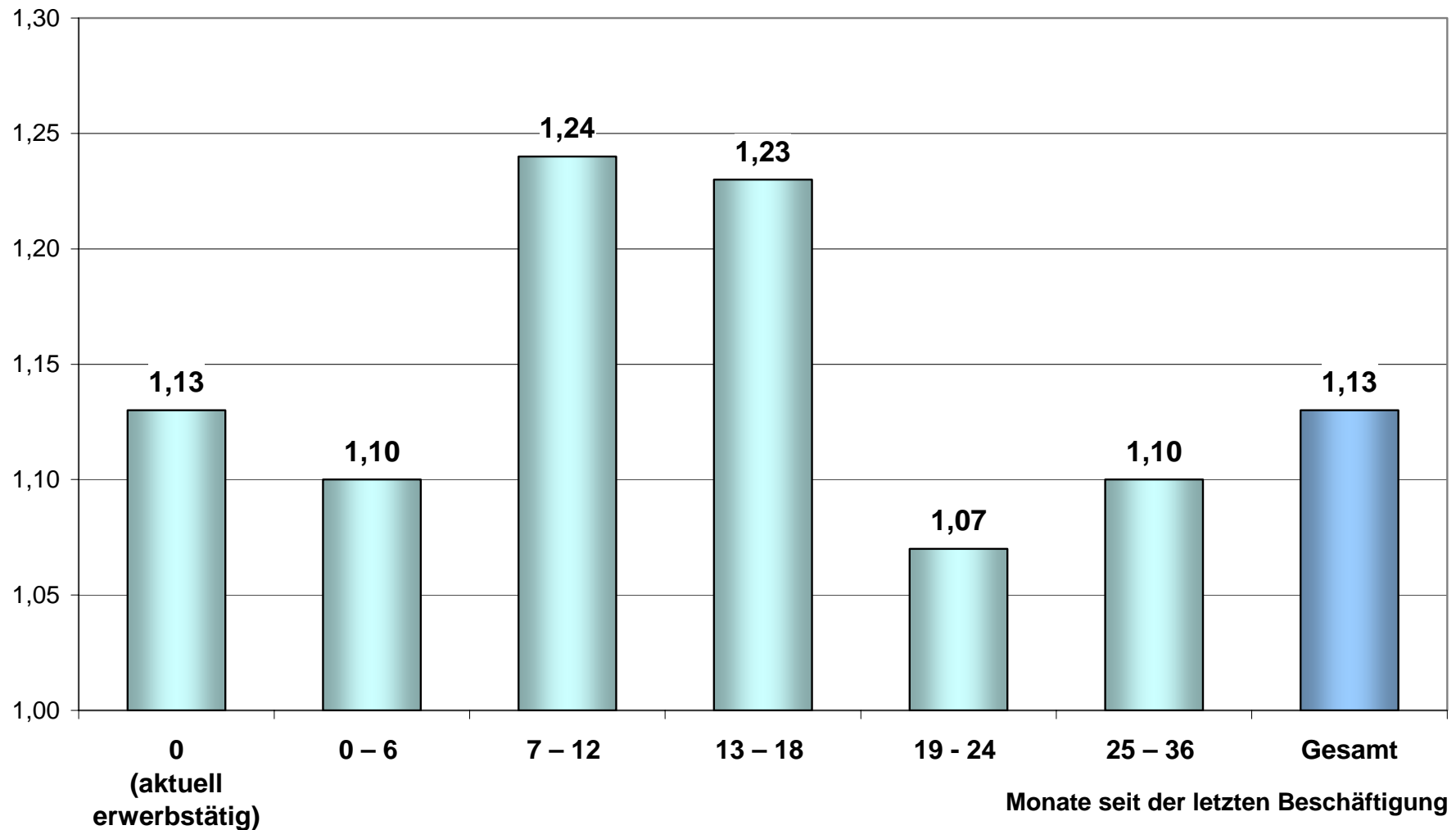
Lohnansprüche von ALG II-Empfängern nach Haushaltstypen - Nettostundenlöhne, in Euro -



Quelle: „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (2005/06), eigene Berechnungen

Lohnanspruch von ALG II-Empfängern im Vergleich zur letzten Vergütung nach Monaten seit der letzten Beschäftigung

- Reservation Wage Ratio (RWR), jeweils klassierte Mittelwerte -



Quelle: „Lebenssituation und Soziale Sicherung“ (2005/06), eigene Berechnungen

**„Das SGB II wird von den Betroffenen als repressiv
empfunden und rundweg abgelehnt“**

Subjektive Wahrnehmung des SGB II durch die Betroffenen

- ❖ Die Mehrheit ALG-II-Empfänger fühlt sich durch das SGB II nicht ungerecht behandelt oder abgewertet.
- ❖ Eine Statusabwertung wird aber umso eher empfunden, je länger die befragten Personen vor dem Hilfebezug erwerbstätig waren
- ❖ Die Mehrheit der Befragten erwartete von der Reform weder eine Verbesserung der Lebenssituation noch der Integrationschancen in den Arbeitsmarkt
- ❖ Die Integrationszuversicht war besonders gering bei Ostdeutschen und Personen mit längerer Berufserfahrung
- ❖ Insgesamt fallen die Ergebnisse differenzierter aus als nach der öffentlichen Debatte im ersten Jahr SGB II zu erwarten.

Quelle: J. Achatz, C. Wenzig, 2006. Basis: IAB-Querschnittsbefragung

Fazit

- ❖ Nach den bisherigen Befunden sind die Befürchtungen, die mit der Einführung des SGB II verbunden waren, nicht eingetreten
- ❖ Aber auch die (hohen) Erwartungen haben sich noch nicht erfüllt
- ❖ Die Aktivierung wirkt noch nicht im angestrebten Umfang
 - ◆ Zuschnitt und Zielgruppenerreichung der Instrumente
 - ◆ Prozesse noch nicht optimal
 - ◆ Befunde zu den Wirkungen der Instrumente stehen noch aus
- ❖ Betroffene verbinden ambivalente Erwartungen mit dem SGB II, hier könnte durch positive Erfahrungen eine Stabilisierung erreicht werden

A photograph of a modern building facade with a large, colorful mural. The mural depicts a stylized figure in red, blue, and green, holding a large red heart. The figure is surrounded by abstract, flowing lines. The text 'A+2003' is visible on the mural. The building has a light-colored facade and several windows.

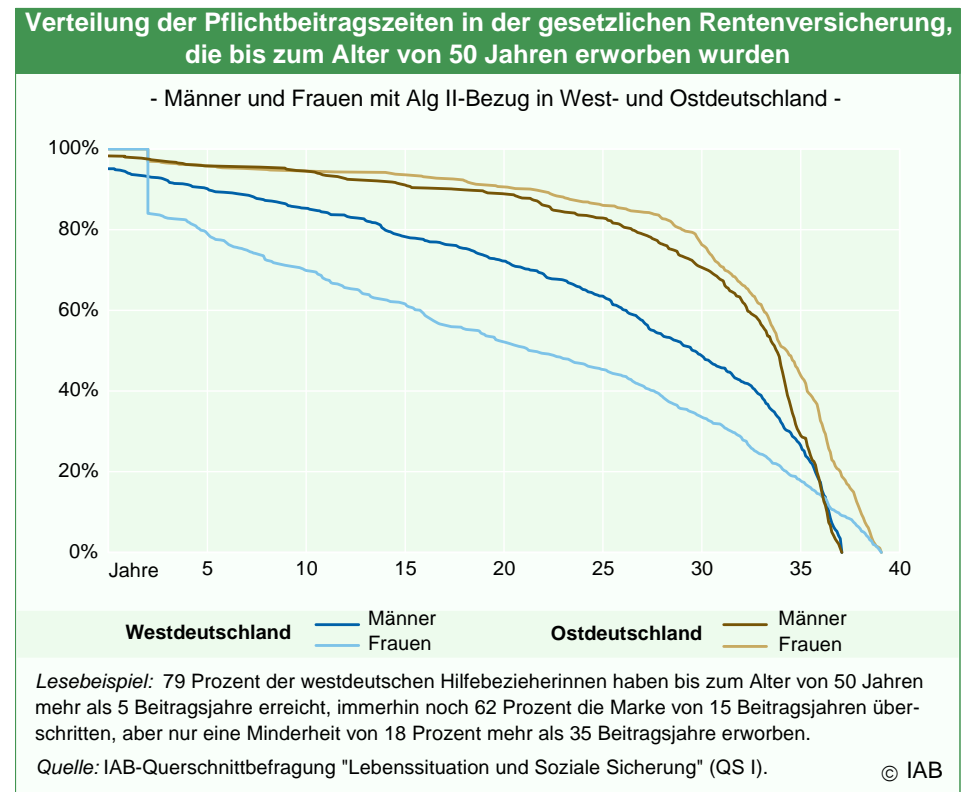
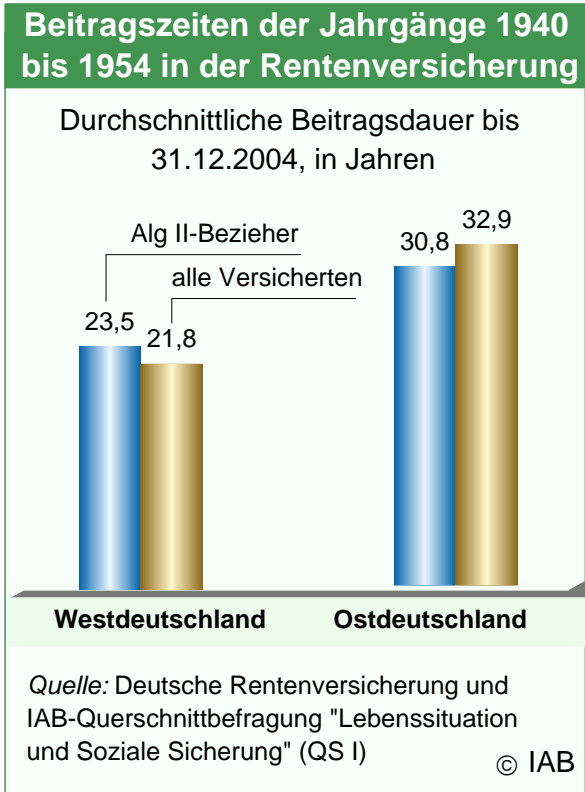
Für weitere Informationen:
www.iab.de/iab/forschung/sgbii

Fachtagung „Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik“, IZA,
Bonn, 21./22. März 2007

Dr. Susanne Koch

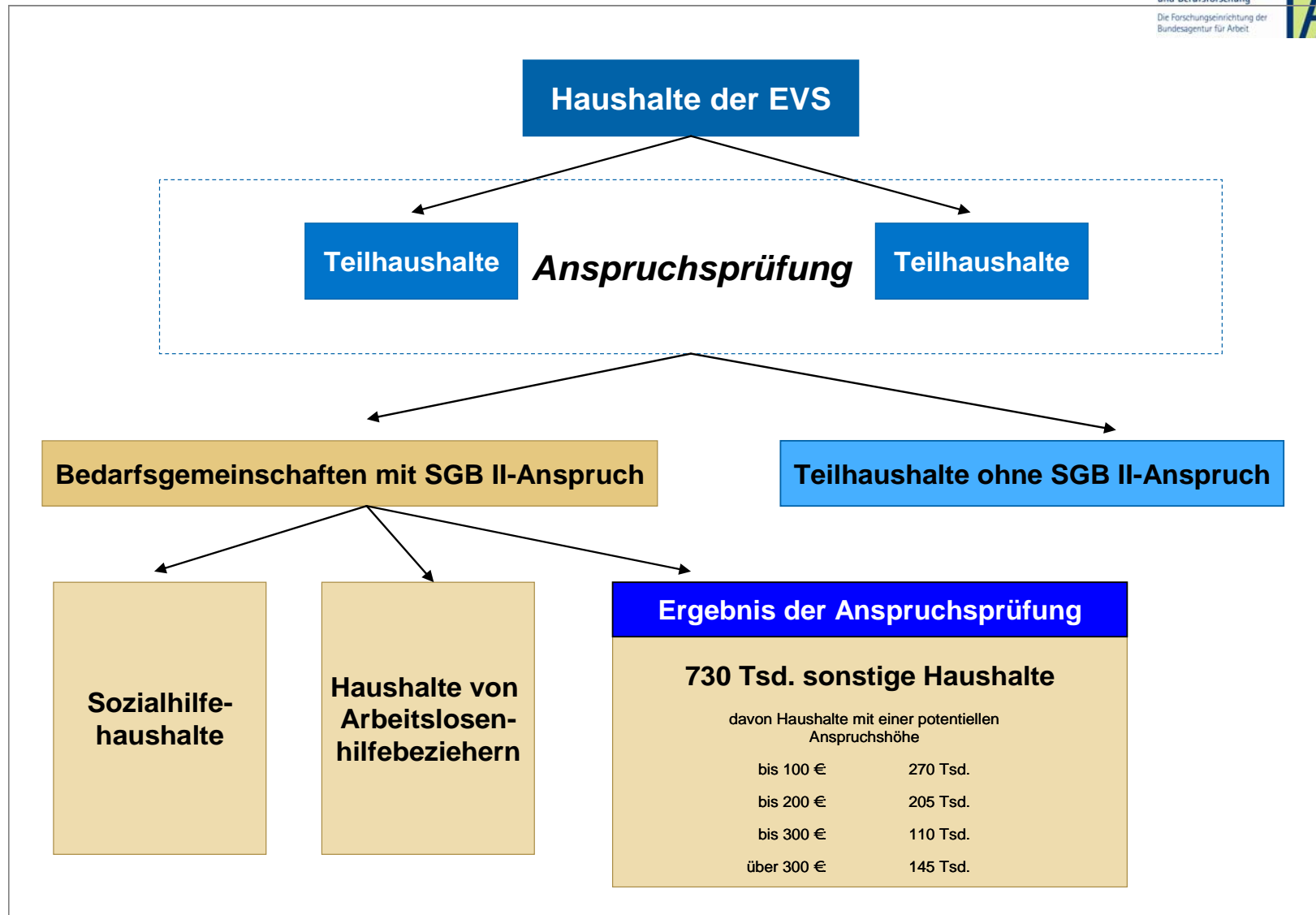


SGB II und Altersarmut

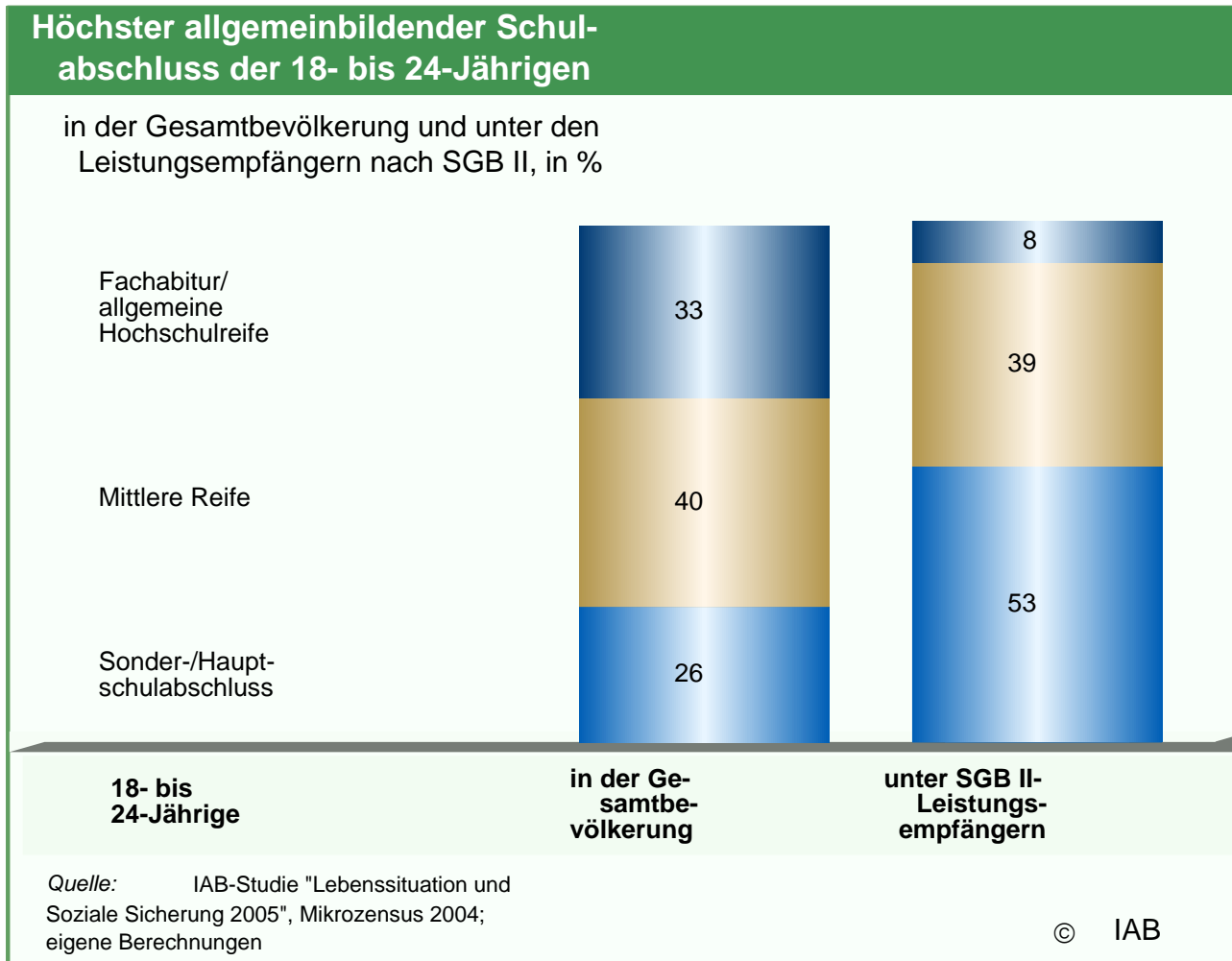


Quelle: C. Wübbecke, IAB-Kurzbericht x/07





Jugendliche im SGB II – Qualifikationen fehlen



Quelle: S. Popp, B. Schels, U. Wenzel IAB-Kurzbericht 26/2006

Jugendliche im SGB II – eine heterogene Gruppe

