

Thema: Folgen des SGB II für die Beobachtung und Bewertung von Arbeitsmärkten¹

1. Funktionen und Ziele des SGB II

Häufig wird vom SGB II als einem „Arbeitsmarktgesetz“ gesprochen. Das ist insofern konsequent als das SGB II das letzte der vier „Hartz-Gesetze“ zur Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes darstellt. Es ist zugleich aber auch falsch, weil damit übersehen wird, dass das SGB II in weiten Teilen ein Fürsorgegesetz ist, das für die Gruppe der Arbeitssuchenden und ihrer Angehörigen das letzte soziale Auffangnetz darstellt. Das SGB II hat also zwei Stränge - es ist **Arbeitsmarktgesetz und Fürsorgegesetz** zugleich. Diese zwei Stränge kommen auch in den Zielsetzungen des SGB II zum Tragen:

- **Integration der Hilfebedürftigen in Erwerbstätigkeit**

Die SGB II-Empfänger sollen nach Möglichkeit in den 1. Arbeitsmarkt integriert werden. Sog. geförderte Integrationen werden als Zwischenschritt zur „echten“ Arbeitsmarktintegration gesehen.

- **Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit**

Diese Zielsetzung gilt für Erwerbsfähige, die nicht ohne weiteres in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Sie sollen so unterstützt und gefördert werden, dass sie zumindest mittel- oder langfristig eine Beschäftigung aufnehmen können.

- **Sicherung des Lebensunterhaltes**

Es besteht im SGB II ein Anspruch auf materielle Grundsicherung in Form von Arbeitslosengeld bzw. Sozialgeld, während es sich bei allen Eingliederungsleistungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktnähe nur um „Kann-Leistungen“ handelt. Das SGB II übernimmt hier die Funktion, die früher das Bundessozialhilfegesetz hatte. Es ist für die Personengruppe der erwerbsfähigen Hilfeempfänger/innen das letzte soziale Auffangnetz.

Das SGB II verknüpft also die Sicherung des Lebensunterhaltes mit der aktiven Unterstützung bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Dieses Konstrukt hat wiederum Auswirkungen auf die Beobachtung und Bewertung von Arbeitsmärkten. Etablierte und geläufige Kennzahlen zur Beschreibung und Bewertung von Arbeitsmärkten, insb. die Arbeitslosenzahlen und –quoten, haben an Erklärungskraft verloren und es sind mit dem SGB II neue Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt ins Blickfeld geraten, die einen Arbeitsplatz nachfragen. Davon soll im Folgenden die Rede sein.

2. Auswirkungen des SGB II für die Arbeitslosenstatistik

In der Arbeitsmarktberichterstattung der BA wie auch beim monatlichen Ritual der Arbeitsmarktdiagnose steht stets die Zahl der Arbeitslosen im Vordergrund: Ist sie gegenüber dem Vormonat zurückgegangen, wird dies als Hinweis auf eine Besserung der Arbeitsmarktlage interpretiert. Es wird damit implizit unterstellt, dass die Arbeitslosigkeit für

¹ Vortrag auf der Statistischen Woche 2006 in Dresden am 18.09.2006 zum Thema „Folgen der Hartz IV-Reform für die Beobachtung und Bewertung von Arbeitsmärkten und Armutslagen“. Der nachfolgende Text beinhaltet allerdings nur die Auswirkungen des SGB II auf die Arbeitsmarktberichterstattung.

den Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt steht. Dies war schon früher nicht richtig und ist es heute noch weniger.

Zunächst einmal hatte nämlich alleine die Einführung des SGB II einen **quantitativen Effekt auf die Höhe der Arbeitslosigkeit**:

Quantitative Auswirkungen des SGB II auf die Höhe der Arbeitslosigkeit in Wiesbaden

	Sep. 2004	Sep. 2005	Sep. 2006
Arbeitslose insg.	13.536	16.461	14.087
Arbeitslosenquote (in % aller zivilen Erwerbspersonen)	9,7 %	11,8 %	9,9 %
Frauen	5.867	7.334	6.969
Unter 25jährige	1.602	2.059	1.588

Quelle: BA

Hatte Wiesbaden vor Inkrafttreten des SGB II im September 2004 noch eine Arbeitslosenzahl von 13.536 so ist diese ein Jahr später um fast 3.000 Personen auf 16.461 (+21,6 %) gestiegen, nun aber im September 2006 wieder um ca. 15 % (- 2.374 Arbeitslose) zurückgegangen. Entsprechend groß ist die „Dynamik“ der Arbeitslosenzahl und der monatlichen Arbeitslosenquote.

An der Definition der Arbeitslosigkeit hat sich seit Einführung des SGB II nichts geändert. Die Definition wurde zuletzt am 01.01.2004 im Kontext mit Hartz III überarbeitet². Der beträchtliche Anstieg der Arbeitslosenzahl zwischen September 2004 und September 2005 sowie der signifikante Rückgang ein Jahr später erklärt sich vielmehr aus der Wirkungsweise des SGB II:

Der Bezug von Arbeitslosengeld II ist im SGB II an die Bedingung geknüpft, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige zur Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit aktiv an ihrer Arbeitsmarktintegration mitwirken. Damit werden sie zwangsläufig zu Arbeitslosen, sofern sie dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Für die ehemaligen *Sozialhilfeempfänger* gilt in der Grundtendenz, dass ihre Arbeitslosigkeit nun vollständiger und systematischer erfasst wird als noch zu BSHG-Zeiten. Für die *ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger* hat sich nichts geändert: Sie wurden früher in der Arbeitslosenstatistik geführt und werden es heute. Anders die *Angehörigen ehemaliger Arbeitslosenhilfebezieher*. Sie müssen sich mit dem Inkrafttreten des SGB II zur Reduzierung oder Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit um eine

² § 16 SGB III legt fest:

Arbeitslose sind Personen, die

1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen,
2. eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und
3. den Vermittlungsbemühungen zur Verfügung stehen.

Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelten nicht als arbeitslos.

Arbeit bemühen und werden damit zu Arbeitslosen. Dieser Effekt bewirkt im Übrigen nicht nur höhere Arbeitslosenzahlen sondern auch eine andere Zusammensetzung der Arbeitslosen. So liegt heute insbesondere die Zahl der arbeitslosen Frauen, einschl. ihrer Quote, deutlich höher als noch vor Einführung des SGB II (vgl. Tab. 1).

Die Verknüpfung zwischen Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit im SGB II hat also die Zahl der Arbeitslosen zwischen September 2004 – vor Einführung des SGB II – und September 2005 – nach Einführung des SGB II – um mehr als 20 % steigen lassen.

Im September 2006 liegt dann die Arbeitslosenzahl mit 14.087 wieder auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Hier kommt § 16 Abs. 2 SGB III ins Spiel „Wer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnimmt, gilt nicht als arbeitslos“. Da das SGB II auf die Arbeitsmarktintegration bzw. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der SGB II-Empfänger zielt, nimmt in Wiesbaden im Schnitt jede/r 4. SGB II-Empfänger, der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, - bei den unter 25jährigen ist es sogar jede/r Zweite - an einer Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahme teil – und ist damit nicht mehr arbeitslos.

Die Arbeitslosenzahlen reagieren also sehr „sensibel“ auf die Umsetzung des SGB II: Wird für eine Mutter ein Krippen- oder Kindergartenplatz besorgt, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen, wird sie zur Arbeitslosen, weil sie fortan dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Umgekehrt beenden bzw. unterbrechen die SGB II-Träger die Arbeitslosigkeit von Personen, wenn sie ihnen zum Erhalt oder zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit eine Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahme vermitteln, obgleich diese Personen dem Grunde nach weiterhin dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und sich auch nichts an der Situation geändert hat, dass sie eigentlich eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen. Die Interpretation der Arbeitslosenzahlen in Bezug auf die Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt wird dadurch komplexer, schwieriger und auch weniger aussagekräftig.

2. Auswirkungen des SGB II für die Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt

Mit dem Inkrafttreten des SGB II sind „neue“ Nachfragegruppen³ auf dem Arbeitsmarkt aufgetreten, die es „vor Hartz IV“ in dieser Konstellation bzw. in dieser Größe noch nicht gegeben hat. Zu diesen „neuen“ Gruppen von Arbeitssuchenden zählen

- Erwerbsfähige, aber (noch) nicht Vermittelbare,
- Working poor und
- Maßnahmenteilnehmer.

▪ *Erwerbsfähige aber nicht (noch) Vermittelbare*

Es mag sich hart anhören, wenn man von Arbeitslosen spricht, die nicht vermittelbar sind. Dass diese Gruppe aber im Zusammenhang mit dem SGB II immer stärker auf dem Markt auftritt, zeigen alleine schon die Überlegungen der Bundesregierung einen sog. Dritten Arbeitsmarkt aufzumachen. Er soll sich aus dauerhaft öffentlich geförderten Beschäftigungen konstituieren und ist just für jene Arbeitslose gedacht, die auf dem regulären Arbeitsmarkt auf längere Zeit keine realistische Chance haben.

Die Gruppe der (derzeit noch) „chancenlosen“ Arbeitslosen ist nicht nur in Wiesbaden recht groß. Man kann sie insofern ganz gut beziffern als im Rahmen des SGB II die Hilfebedürftigen einem Profiling hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktnähe und den sich daraus

³ Unter dem Gesichtspunkt des Marktes handelt es sich bei den Arbeitssuchenden nicht um Nachfrager sondern um das Angebot an Arbeitskräften. Von „Nachfragern“ soll trotzdem die Rede sein, weil das Marktgeschehen im vorliegenden Kontext aus der Sicht der Arbeitssuchenden betrachtet wird.

ergebenden Eingliederungsstrategien unterzogen werden. Wiesbaden unterscheidet sechs Bewerbertypen:

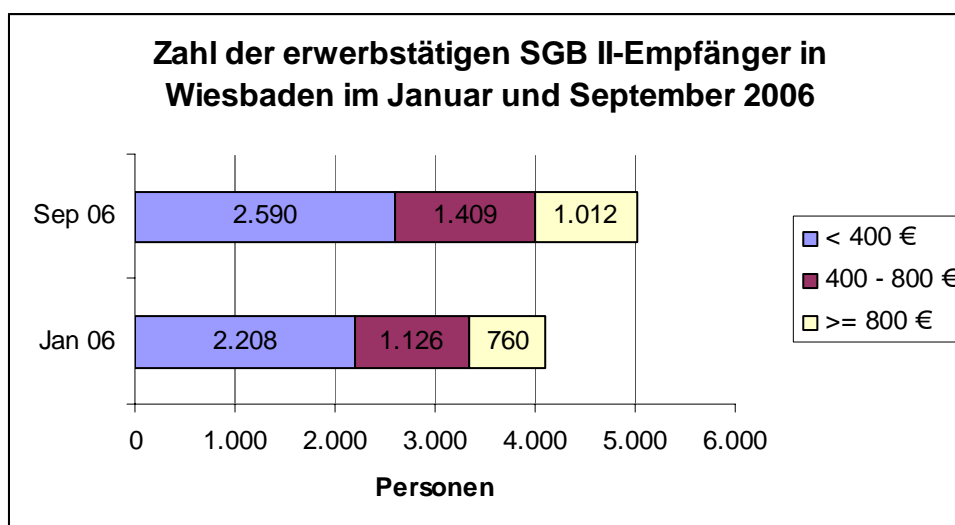
- Typ A und B wird von Hilfeempfängern gebildet, bei denen eine direkte Integration in den 1. Arbeitsmarkt binnen 12 Monaten angestrebt wird. Im September 2006 zählten 2.126 der insgesamt 20.033 erwerbsfähige Hilfebedürftige (10,6 %) zu Typ A oder B.
- Am anderen Ende der Skala stehen die E- und Y-Kunden, deren Arbeitsmarktintegration auch längerfristig unrealistisch erscheint. Bei ihnen geht das Fehlen marktgängiger beruflicher Qualifikationen mit psychosozialen und/oder gesundheitlichen Einschränkungen. 2.558, das sind 12,8 % aller Wiesbadener SGB II-Empfänger zwischen 15 und 64 Jahren, fallen in diese Kategorie.

Es gibt also auf der einen Seite die A- und B-Kunden, denen nichts anderes fehlt als Arbeit bzw. existenzsichernde Arbeit, und auf der anderen Seite den Typus der E- und Y-Kunden, denen auch mittel- oder langfristig keine realistische Chance zur Eingliederung auf dem 1. Arbeitsmarkt zugeschrieben werden kann. Die Gruppe der (derzeit) „Chancenlosen“ macht in Wiesbaden immerhin fast 13 % aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger aus. Die Gruppe ist so groß, dass man sie in der Arbeitsmarktpolitik wie auch der Arbeitsmarktberichterstattung nicht weiter unter den Tisch fallen lassen kann.

Working poor

Die „working poor“ meinen wörtlich „Verarmte Erwerbstätige“. Ob sie dabei sind, weil ihr Stundenlohn zu niedrig ist und/oder ihr Beschäftigungsumfang zu gering, spielt keine Rolle. Entscheidend ist vielmehr, dass sie zwar erwerbstätig sind, aber trotzdem nicht das soziokulturelle Existenzminimum erreichen. Empirisch handelt es sich bei dieser Gruppe um SGB II-Empfänger, die bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind, aber ergänzend zu ihrem Erwerbseinkommen SGB II-Leistungen beziehen.

Die Zahl der working poor wird in Wiesbaden – wie auch in anderen westdeutschen Städten – immer größer. Im September 2006 addierte sich ihre Zahl auf eine Gesamtgröße von 5.011 Personen auf. Die Erwerbsbeteiligung der Wiesbadener SGB II-Empfänger liegt mittlerweile bei 25,0 % (September 2006). Im Januar 2006 lag sie noch bei 20,4 %. Aber die Hälfte der erwerbstätigen SGB II-Empfänger tummelt sich im Marktsegment der geringfügigen Beschäftigungen: 51,7 % verdienen weniger als 400 € pro Monat, nur 20,2 % mehr als 800 €.



Es etabliert sich hier also eine Gruppe von Erwerbstätigen auf dem Arbeitsmarkt, die zugleich auch als Nachfrager – nämlich als Nachfrager nach einem existenzsichernden Job – auftritt. Das war von der Politik sicherlich so nicht geplant und es bleibt abzuwarten, wie politisch darauf reagiert wird.

- *Maßnahmenteilnehmer*

Das SGB II zielt auf eine Aktivierung der erwerbsfähigen Hilfeempfänger und auf den Erhalt bzw. die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit. Im September 2006 nahmen 3.513 der insgesamt 20.033 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Wiesbaden an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teil. Sie gelten statistisch nicht als Arbeitslose (s.o.), „warten“ aber genauso auf ihre Integration in den Arbeitsmarkt wie die Gruppe der „statistisch“ Arbeitslosen.

Nicht alle Maßnahmenteilnehmer zeigen dabei schon eine „Marktreife“. Von den 3.513 Maßnahmenteilnehmern im September 2006 wurden 1.133 auf einen Eintritt in den 1. Arbeitsmarkt vorbereitet. Bei 2.380 Erwerbsfähigen ging es darum, ihre Beschäftigungsfähigkeit durch Maßnahmen am 2. Arbeitsmarkt zu erhöhen. Aber natürlich hegen auch sie die Erwartung, möglichst schnell in den 1. Arbeitsmarkt integriert werden zu können.

Fazit: Die Einführung des SGB II hat bislang kaum Änderungen in der Arbeitsmarktberichterstattung zur Folge gehabt. Es bleibt aber zu hoffen, dass entsprechende Schritte noch vollzogen werden und damit die Transparenz des Arbeitsmarktgeschehens erhöht wird.