



Die Überwindung von Arbeitslosigkeit und Grundsicherungsbezug bleibt auch bei guter Arbeitsmarktlage eine große Herausforderung

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

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll Leistungsberechtigten ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und sie bei der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit unterstützen. Mit der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Ziele eingelöst werden, beschäftigen sich viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB. Ihre Forschungsergebnisse aus den Jahren 2013 bis 2016 wurden nun in dem Band „Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland“ gebündelt und in der Reihe „IAB-Bibliothek“ publiziert.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren überaus positiv entwickelt. Zuletzt waren mehr als 32 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu verzeichnen, die [Arbeitslosigkeit](#) hat den tiefsten Stand seit

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/> | 1

der deutschen Wiedervereinigung erreicht. Allerdings konnten nicht alle von dieser positiven Entwicklung gleichermaßen profitieren. Insbesondere gilt dies für jenen Kreis von Menschen, die auf die Leistungen der Grundsicherung für [Arbeitsuchende](#), landläufig als „[Hartz IV](#)“ bezeichnet, angewiesen sind.

Im Jahresdurchschnitt erhielten 2017 etwas mehr als 6 Millionen Menschen Leistungen der Grundsicherung, davon waren knapp 4,4 Millionen [erwerbsfähig](#). Die Grundsicherung ist zudem durch lange Bezugszeiten gekennzeichnet. In den Jahren 2011 bis 2016 lag der Anteil der Personen, die jeweils zum Jahresende länger als ein Jahr durchgehend Leistungen bezogen haben, bei über 70 Prozent. Und um die 60 Prozent waren für mindestens zwei Jahre ohne Unterbrechung im Leistungsbezug.



Band 370 der IAB-Bibliothek dokumentiert Ergebnisse aus der IAB-Forschung zur sozialen Grundsicherung für die Jahre 2013 bis 2016.

Das lässt allerdings nicht den Schluss zu, dass die Leistungsberechtigten inaktiv sind. Ein beträchtlicher Anteil der Transferbezieher ist erwerbstätig oder hat während des Leistungsbezugs an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen. Auch von den Langzeitleistungsbeziehenden ist ein gewisser Teil immer wieder - zumindest vorübergehend

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/> | 2

- erwerbstätig. So gelang es 2017 knapp 1,2 Millionen Leistungsberechtigten – das sind gut ein Viertel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – trotz Erwerbstätigkeit nicht, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Verantwortlich hierfür sind vorrangig ein geringer Arbeitsumfang und niedrige Löhne. Ein wesentlicher Grund für einen geringen Arbeitsumfang von Müttern besteht in unzureichenden Betreuungsangeboten – insbesondere für Kleinkinder.

Die Heterogenität der Lebenslagen erfordert differenzierte Förderansätze

Allein die Tatsache, dass der Arbeitsmarktstatus der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten höchst unterschiedlich ist und Langzeitarbeitslose ebenso einschließt wie Vollzeiterwerbstätige, macht deutlich, dass es sich hier um eine überaus heterogen zusammengesetzte Gruppe handelt. Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man weitere arbeitsmarktrelevante Merkmale wie Alter, Gesundheitszustand, Bildungsniveau oder den bisherigen Erwerbsverlauf berücksichtigt. Angesichts dieser Vielfalt an Lebens- und Problemlagen kann es kein Patentrezept für den Weg aus Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit geben.

Politische Entscheidungsträger und die Arbeitsverwaltung sind daher auf fundiertes Wissen über die Hürden der Arbeitsmarktintegration, aber auch über die Wirkungen und Wirkmechanismen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angewiesen. Seit dem Jahr 2005 hat das IAB den Auftrag des Gesetzgebers, die Grundsicherung und ihre Leistungen wissenschaftlich zu begleiten. Die Wirkungsforschung zum Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) ist in jeweils auf vier Jahre angelegten Forschungsperioden organisiert. Im Jahr 2016 wurde die mittlerweile dritte Phase abgeschlossen. Wie in den beiden vorangegangenen Perioden, wurden auch die Befunde aus den Jahren 2013 bis 2016 in einer Buchpublikation gebündelt.

Mit Blick auf die Frage, ob und wie die Überwindung von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit gelingt, ergeben sich aus den Ergebnissen der letzten Jahre vier grundsätzliche Erkenntnisse, aus denen sich durchaus eine Reihe an handlungsrelevanten Empfehlungen ableiten lässt:

- (1) Die Beratung in den Jobcentern hat eine Schlüsselfunktion im Vermittlungsprozess.
- (2) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bilden nach wie vor einen entscheidenden Baustein für die Aufnahme von Erwerbsarbeit.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/> | 3

(3) Externe Kooperationen und gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur begünstigen die Arbeitsmarktintegration.

(4) Ein relevanter Teil der Leistungsberechtigten wird Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit aller Integrationsanstrengungen zum Trotz in absehbarer Zeit nicht überwinden können.

Die Beratung durch die Jobcenter hat eine Schlüsselfunktion im Vermittlungsprozess

Mit Blick auf die Rolle der [Jobcenter](#) zeigen die Forschungsbefunde, dass eine intensive, an der Situation des Einzelfalls orientierte Beratung ein entscheidender Erfolgsfaktor im Vermittlungsprozess ist. Essentiell ist dabei die aktive Einbindung der Arbeitgeber. Befragungen von Betrieben zeigen, dass Arbeitgeber zwar mitunter die Belastbarkeit von Langzeitarbeitslosen in Zweifel ziehen, ihnen aber gleichzeitig eine hohe Teamfähigkeit und soziale Kompetenz zusprechen. Hier sind einzelfallbezogene Ansätze der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung sinnvoll, wie sie im Arbeitgeber-Service von [Arbeitsagenturen](#) und Jobcentern praktiziert werden. Denn in vielen Fällen können Integrationsfachkräfte die Betriebe nur mit maßgeschneiderten Angeboten dazu bewegen, auch solche Personen einzustellen, die der Stellenanforderung nicht vollständig entsprechen, die aber motiviert und bereit sind – gegebenenfalls mithilfe geeigneter Fördermaßnahmen –, neue Fertigkeiten zu erlernen und Qualifikationen nachzuholen.

Für ein solches Vorgehen ist nicht nur eine enge Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Arbeitsvermittlung nötig. Es braucht auch das Vertrauen der Arbeitgeber in die Jobcenter, wenn die vorgeschlagenen Personen nicht den üblichen Qualitätsanforderungen der Betriebe entsprechen.

Langzeitleistungsbezieherinnen und -bezieher, die kurzfristig nicht oder nur schwer in Arbeit integriert werden können, benötigen vor allem eine langfristige Perspektive und individuelle Beratung. Diese Personen weisen häufig eine eingeschränkte Erwerbsfähigkeit auf. Hier sind zunächst die relevanten Hemmnisse und Ressourcen zu identifizieren, um die Betroffenen dann Schritt für Schritt an eine Erwerbstätigkeit heranzuführen. In der Arbeitsvermittlung verwendete, standardisierte Ansätze und Prozesse, die mithilfe computergestützter Datenbanken das Anforderungsprofil von Betrieben einerseits und die Fähigkeiten und Qualifikationen von Arbeitssuchenden andererseits abgleichen, werden den spezifischen Anforderungen von Langzeitarbeitslosen nicht gerecht. Vielmehr bedarf es in solchen Fällen zunächst der intensiven Betreuung und gegebenenfalls spezialisierter Hilfeangebote, etwa bei schwerwiegenden gesundheitlichen Einschränkungen. Das Augenmerk der

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/> | 4

Vermittlungsberatung verschiebt sich für diesen Personenkreis somit zunächst von der unmittelbaren Arbeitsvermittlung hin zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe. Die entsprechenden Prozesse und Kompetenzen sind jedoch in den Jobcentern vielfach noch nicht hinreichend entwickelt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist weiterhin von zentraler Bedeutung

Nach wie vor kommt Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wesentliche Rolle für die Integration in Beschäftigung zu – und damit indirekt für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Insbesondere gilt dies für die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW). Diese verbessert nicht nur die Beschäftigungschancen der Geförderten, sondern kann auch dazu beitragen, deren Einkommenschancen perspektivisch zu verbessern. Längere FbW-Maßnahmen wie Umschulungen in Gesundheitsberufe, weisen die stärksten Beschäftigungseffekte auf. Bemerkenswert daran ist, dass im Unterschied zu vielen anderen Maßnahmen alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer von beruflicher Weiterbildung profitieren, insbesondere aber sehr arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte sowie solche mit Migrationshintergrund. Angesichts ihrer durchweg positiven Wirkung ist der starke Rückgang der Ausgaben für die Förderung beruflicher Weiterbildung in den Jahren 2009 bis 2014 kritisch zu bewerten.

Jenseits der Förderung von abhängiger Beschäftigung können Maßnahmen wie das Einstiegsgeld positive Anreize für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit setzen. Auch hier gilt, dass benachteiligte Personengruppen am Arbeitsmarkt, etwa Langzeitarbeitslose und Personen mit Migrationshintergrund, einen stärkeren Nutzen aus dem Einstiegsgeld ziehen können als andere Gruppen. So ermöglicht ihnen die Selbstständigkeit, bestimmte Hürden zu umgehen, mit denen sie bei der Suche nach abhängiger Beschäftigung möglicherweise konfrontiert sind. Hierzu zählen der fehlende Nachweis von (formalen) Berufsqualifikationen, aber auch potenzielle Diskriminierung im Bewerbungsverfahren.

Jener Kreis von Leistungsberechtigten hingegen, die aufgrund erheblicher Einschränkungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit nur geringe Aussicht auf Erwerbsintegration haben, profitiert am ehesten vom Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung. So zeigen die Untersuchungen verschiedener Förderinstrumente, dass sich die Teilnahme positiv auf die wahrgenommene soziale Teilhabe der Geförderten auswirkt. Dabei erweist sich die formelle Ähnlichkeit zu regulärer Erwerbsarbeit als wichtige Erfolgsbedingung. So geht geförderte Beschäftigung dann mit einer subjektiv höheren Teilhabe einher, wenn die Teilnahme an der Maßnahme freiwillig ist, die Beschäftigung einen höheren Stundenumfang aufweist und für einen

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/> | 5

längeren Zeitraum gefördert wird.

Externe Kooperationen und öffentliche Infrastruktur begünstigen die Arbeitsmarktintegration

Die Jobcenter können die Arbeitsmarktintegration von Leistungsberechtigten der Grundsicherung nicht alleine schultern, gerade wenn es sich um arbeitsmarktferne Personen handelt. Vielmehr sind sie auf die Unterstützung starker Partner angewiesen. Hierzu gehören zuvorderst die Arbeitgeber. Schließlich sind es am Ende allein die Betriebe, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen und so den Leistungsberechtigten den Weg aus Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit ermöglichen können.

Um ihrem Auftrag gerecht zu werden, sind die Jobcenter außerdem auf eine gut ausgebaute öffentliche, zumeist von kommunaler Seite bereitgestellte Infrastruktur angewiesen. Hierunter fallen vor allem Kinderbetreuungseinrichtungen, ohne die es gerade für alleinerziehende Mütter kaum möglich wäre, einer Erwerbsarbeit in größerem Umfang nachzugehen. Ausbaufähig sind zudem Beratungsangebote zu Problemen, die einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration häufig im Wege stehen, aber den Auftrag und die Kompetenz der Jobcenter übersteigen. Man denke nur an Familien-, Schulden-, Sucht- und Gesundheitsberatung.

Ein Teil der Leistungsberechtigten wird voraussichtlich langfristig von ungeförderter Erwerbsarbeit ausgeschlossen sein

Ungeachtet der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und des damit verbundenen Rückgangs der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit sensibilisieren die Forschungsbefunde der letzten Jahre zugleich dafür, dass ein Teil der Leistungsberechtigten langfristig, womöglich sogar dauerhaft kaum eine Chance auf eine ungeförderter Beschäftigung und die damit verbundenen Teilhabechancen haben dürfte.

Angesichts dieser Problematik ist die seitens der Bundesregierung geplante Einführung eines Sozialen Arbeitsmarkts für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte eine wichtige Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums des SGB II. Schließlich zeigen die oben erwähnten Befunde zu vergleichbaren (Vorgänger-)Instrumenten, dass sich geförderte Beschäftigung positiv auf das Teilhabeerleben der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auswirkt.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/> | 6

Dass die Förderung sozialer Teilhabe und die Integration in den Arbeitsmarkt dabei keine sich gegenseitig ausschließenden Ziele sein müssen, zeigt die Evaluation des mittlerweile ausgelaufenen Bundesprogramms „Perspektive 50plus“, das sich an ältere Langzeitarbeitslose richtete. So fielen die Beschäftigungschancen für die Teilnehmenden paradoxerweise gerade bei den Jobcentern höher aus, die bei der lokalen Umsetzung des Programms nicht die Arbeitsmarktintegration in den Vordergrund stellten, sondern die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit, sozialer Stabilität und gesellschaftlicher Teilhabe. Offenkundig zahlte sich im Falle der älteren Langzeitarbeitslosen eine sozialintegrative Strategie ohne einseitige Orientierung auf eine schnelle Vermittlung aus.

Gerade für Langzeitarbeitslose ist die Frage nach einer geeigneten Unterstützung von zentraler Bedeutung, weil mit der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Dauer des Leistungsbezugs sowohl eine Verschlechterung der materiellen Lebensbedingungen, als auch die Gefahr der sozialen Ausgrenzung einhergehen. Zwar deckt die Grundsicherung die Grundbedürfnisse nach Nahrung, Kleidung und Wohnung. Jedoch sind die Betroffenen gezwungen, vorhandene Ressourcen aufzubrechen und Ausgaben für Bildungs-, Sport- und Freizeitangebote einzuschränken. Ein zentrales Ziel des Gesetzes wird damit nur unzureichend erfüllt. Zudem besteht das Risiko, dass sich materielle Armut und soziale Ausgrenzung auf die Kinder von Grundsicherungsbeziehern vererben.

Fazit

Alles in allem unterstreichen die Befunde der letzten Jahre einmal mehr, dass die Leistungsberechtigten der Grundsicherung eine heterogene Gruppe bilden. Während ein nennenswerter Teil der Leistungsbeziehenden einer Beschäftigung nachgeht, ist ein anderer Teil weit von der Aufnahme einer Erwerbsarbeit entfernt. Für die erste Gruppe fehlt oft die Möglichkeit der Weiterentwicklung zu einer bedarfsdeckenden Beschäftigung. Für die zweite Gruppe gab es bislang zu selten eine Beratung, die den komplexen Lebenslagen angemessen Rechnung trägt. Für sie fehlten zudem passende Maßnahmen, da das SGB II überwiegend am Ziel der Erwerbsintegration orientiert ist.

Diese Heterogenität der Leistungsberechtigten und ihrer Unterstützungsbedarfe stellt die Jobcenter täglich vor große Herausforderungen. Ihre wesentliche Aufgabe besteht darin, Beratungsangebote und Fördermaßnahmen an den Besonderheiten der jeweiligen Lebens- und Erwerbsslage auszurichten und sinnvoll zusammensetzen, um die beiden maßgeblichen Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erreichen: die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens und die Überwindung von Hilfebedürftigkeit.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/> | 7

Dass in der Grundsicherung Menschen mit ganz unterschiedlichen Lebens- und Erwerbslagen versammelt sind, ist letztlich das Ergebnis politischer Entscheidungen. So haben vor allem die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe sowie die bewusst niedrig angesetzte Erwerbsfähigkeitsgrenze zur heterogenen Zusammensetzung der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherungsleistungen beigetragen. Es wird zu beobachten sein, ob die im Rahmen des Teilhabechancengesetzes geplanten Reformen und zukünftige Weiterentwicklungen des Grundsicherungssystems geeignet sind, die Herausforderungen der individuellen Unterstützung von Hilfebedürftigen innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens zu bewältigen. Sollte dies absehbar nicht gelingen und sich die Heterogenität vielmehr als eine dauerhafte strukturelle Überforderung der Grundsicherung erweisen, so wären grundsätzlichere Überlegungen zur Weiterentwicklung des Sozialstaats nötig, die die Vorstellung, dass sich ganz unterschiedliche Problemlagen im Rahmen eines einheitlichen Systems lösen lassen, kritisch hinterfragen.

Literatur

Bähr, Holger; Dietz, Martin; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Stobbe, Holk (2018): [Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland. Lebenslagen – Instrumente – Wirkungen](#), Bielefeld: W. Bertelsmann.

In den Ausgaben 315 und 347 der IAB-Bibliothek wurden Befunde aus der IAB-Forschung zur sozialen Grundsicherung für die Jahre 2005 bis 2008 sowie 2009 bis 2012 dokumentiert:



Autoren:

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

Quelle:
<https://www.iab-forum.de/grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-die-ueberwindung-von-arbeitslosigkeit-und-leistungsbezug-bleibt-auch-bei-guter-arbeitsmarktlage-eine-grosse-herausforderung/> | 9