



Expertise
„Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarkt“

vorgelegt von
Dr. Alexandra Wagner
Dr. Karsten Schuldt

Berlin, im Juli 2007

Gliederung

<u>1</u>	<u>Einleitung</u>	3
<u>2</u>	<u>Datenquellen und Begriffsbestimmungen</u>	3
<u>3</u>	<u>Erwerbsbeteiligung, Arbeitsmarkt und Lebenslagen – Möglichkeiten und Grenzen der Analyse</u>	5
<u>4</u>	<u>Die jüngsten Arbeitsmarktreformen – neue Rahmenbedingungen für die Teilhabe an arbeitsmarktnaher sozialer Sicherung und Arbeitsförderung</u>	7
<u>5</u>	<u>Zur Beschäftigungsentwicklung im Land Brandenburg</u>	9
<u>5.1</u>	<u>Gesamtwirtschaftliche Eckdaten zur Beschäftigungsentwicklung</u>	9
<u>5.2</u>	<u>Entwicklung und Struktur der Erwerbstätigkeit</u>	9
<u>5.3</u>	<u>Erwerbsbeteiligung von Individuen und Haushalten</u>	12
<u>6</u>	<u>Entwicklung und Struktur von Arbeitslosigkeit und Arbeitsförderung im Land Brandenburg</u>	15
<u>6.1</u>	<u>Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Überblick</u>	15
<u>6.2</u>	<u>Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit</u>	16
<u>6.3</u>	<u>Aktive Arbeitsförderung nach dem SGB III und nach dem SGB II im Überblick</u>	20
<u>6.4</u>	<u>Grundsicherung für Arbeitsuchende</u>	22
<u>6.4.1</u>	<u>Zahl und Struktur der Leistungsempfänger/innen</u>	22
<u>6.4.2</u>	<u>Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II</u>	23
<u>6.4.3</u>	<u>Leistungen zur Integration in Beschäftigung und Integrationseffekte</u>	25
<u>6.4.4</u>	<u>Zur Wohnsituation von Leistungsempfängern nach SGB II</u>	28
<u>7</u>	<u>Exkurs: Optionen für die Analyse von Lebens- und Berufsbiographien</u>	31
<u>8</u>	<u>Zusammenfassung</u>	33
<u>9</u>	<u>Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen</u>	35
<u>10</u>	<u>Literatur- und Quellenverzeichnis</u>	37

1 Einleitung

Die vorliegende Expertise „Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt“ wurde im Frühjahr 2007 als Bestandteil des vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie Brandenburg für das Jahr 2007 geplanten Berichts zum Thema „Lebenslagen in Brandenburg – Chancen gegen Armut“ erstellt. Sie stellt die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Brandenburg und Wirkungen auf Lebenslagen dar. Dabei werden sowohl allgemeine Tendenzen als auch differenzierte Entwicklungen in den Blick genommen, wie z. B. Veränderungen in einzelnen Beschäftigungssegmenten und Regionen sowie für bestimmte Personengruppen. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird für die beiden Rechtskreise des SGB III und des SGB II beschrieben, ebenso die Interventionen durch die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Der Auftrag der Expertise – zu den benannten und weiteren ausgewählten Themen zugleich hoch verdichtete und aussagekräftige wie differenzierte Informationen aufzubereiten – erforderte es, einen vielfältigen und aus unterschiedlichen Datenquellen und Wissenschaftsdisziplinen stammenden Mix von quantitativ-repräsentativen sowie qualitativ-exemplarischen Informationen zusammenzuführen. Der Bericht stützt sich im wesentlichen auf Daten aus den Jahren 1995 bis 2005 bzw. – wo möglich – auf solche am aktuellen Zeitrund.

Die Expertise umfasst mehrere Kapitel, die thematisch eng miteinander verflochten sind: Ein kurzer Aufriss zu den verwendeten Datenquellen findet sich im Kapitel 2. Im Kapitel 3 werden die Bezüge zu Lebenslagen hergestellt, womit eine Art Leitfaden für den vorliegenden Bericht gebildet wird. Im anschließenden Kapitel 4 werden die wichtigsten Elemente der jüngsten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen des Bundes skizziert. Die nachfolgenden Kapitel 5 und 6 stellen die empirischen Daten sowie Informationen zur aktuellen Situation von Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt im Land Brandenburg dar und verdichten diese analytisch. Dabei werden auch Vergleiche Brandenburgs mit den anderen Bundesländern hergestellt, und zwar insbesondere bezüglich solcher Indikatoren, bei denen besonders bemerkenswerte Unterschiede festzustellen sind. Kapitel 7 diskutiert die Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Analyse von Lebens- und Berufsbiographien. Während Kapitel 8 eine Zusammenfassung der Expertise bietet, werden im abschließenden Kapitel 9, fußend auf den vorhergehenden Untersuchungen, Schlussfolgerungen für Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung im Land Brandenburg entwickelt sowie entsprechende Handlungsempfehlungen unterbreitet.¹

Den an der Erstellung der Expertise beteiligten Expertinnen und Experten sei an dieser Stelle für die unkomplizierte Bereitstellung von Daten- und Sachinformationen sowie für die hilfreichen Reflexionen vorgelegter Zwischenergebnisse, insbesondere im Rahmen der durchgeführten Workshops, ausdrücklich gedankt.

2 Datenquellen und Begriffsbestimmungen

Entsprechend dem Auftrag wurden im Rahmen der vorliegenden Expertise keine eigenständigen Primärerhebungen vorgenommen. Dem gemäß bildeten sekundärstatistische Analysen sowie ergänzende Gespräche mit Experten/innen den wesentlichen empirisch-methodischen Zugang der Expertise dar. Dabei standen folgende Datenquellen im Zentrum der sekundärstatistischen Analyse:

- Amtliche Statistik des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg bzw. des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg (z. B. Mikrozensus) sowie des Statistischen Bundesamtes: Diese Quellen liefern für den vorliegenden Bericht vor allem Daten zur Erwerbsbeteiligung von Individuen und Haushalten, zu Zahl und Struktur der Erwerbstätigen (Selbstständige, Beamte usw.) sowie zu entsprechenden Vergleichszahlen zwischen den Bundesländern.
- Daten des Arbeitskreises „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“: Aus dieser Quelle werden insbesondere die im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten Daten zur Zahl der Erwerbstätigen, zur durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit sowie zum geleisteten Arbeitsvolumen genutzt.
- Statistiken der Bundesagentur für Arbeit sowie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Diese Quellen bieten Daten zu Zahl und Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Arbeitslosen und der Leistungsempfänger/innen nach Rechtskreisen sowie finanzielle und teilnehmer/innen/bezogene Informationen über die Eingliederungsleistungen nach SGB III und SGB II und werden entsprechend ausgewertet.

Darüber hinaus wurden gleichermaßen quantitativ wie qualitativ angelegte bundesweite Untersuchungen ausgewertet, beispielsweise das IAB-Betriebspanel, welches u. a. Informationen zu Umfang und Struktur der Beschäftigungsverhältnisse lie-

¹ Auf Informationen zur Situation auf dem Ausbildungsmarkt wird in der vorliegenden Expertise verzichtet, da diese im Rahmen der Expertise „Bildung und Wissen“ aufbereitet wurden.

fert. Schließlich sind einzelne Informationen von den zugelassenen kommunalen Trägern (so genannte Optionskommunen) zu nennen.

Nachstehend werden einige besonders wichtige Begriffe erläutert:

- **Arbeitslosengeld (ALG I)**
Arbeitslosengeld I ist eine Entgeltersatzleistung, die an die Stelle des während der Zeit der Arbeitslosigkeit oder der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung ausfallenden Arbeitsentgeltes tritt. Das Arbeitslosengeld I ist eine Versicherungsleistung. Es wird aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert und nur an Arbeitnehmer/innen gezahlt, die vorher für eine bestimmte Zeit sozialversicherungspflichtig gearbeitet haben.
- **Arbeitslosengeld II (ALG II) und Sozialgeld**
Das ALG II ist eine Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II. Arbeitslosengeld II können alle erwerbsfähigen Personen erhalten, wenn sie hilfebedürftig sind; Personen, die nicht erwerbsfähig sind, können Sozialgeld erhalten. Der Leistungsbezug ist nicht von einer vorherigen versicherungspflichtigen Tätigkeit abhängig. Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld sind Leistungen, die eine Grundsicherung des Lebensunterhalts gewährleisten sollen. In diesen beiden Leistungen sind die bisherige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zusammengeführt. Arbeitslosengeld II und Sozialgeld werden aus Steuern finanziert.
- **Arbeitsgelegenheiten**
Arbeitsgelegenheiten sind arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigungsverhältnisse. Es gibt sie in der Entgelt- und in der Mehraufwandsvariante. Bei der Entgeltvariante handelt es sich um eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (inklusive Beitrag zur BA). Statistisch sind diese Personen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. In der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Job) kommt kein Arbeitsrechtsverhältnis zustande, vielmehr werden weiter Grundsicherungsleistungen bezogen zuzüglich einer Entschädigung für den tätigkeitsbedingten Mehraufwand.
- **Arbeitslosigkeit**
Arbeitslosigkeit bezeichnet einen sozialrechtlichen Status. Arbeitslos ist, wer nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht bzw. weniger als 15 Stunden pro Woche arbeitet *und* aktiv eine Beschäftigung von mehr als 15 Wochenstunden sucht *und* dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht *und* bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet ist. Teilnehmer/innen an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik werden grundsätzlich *nicht* als Arbeitslose gezählt. Stattdessen werden sie für die Dauer der Maßnahme als nichtarbeitslose Arbeitsuchende erfasst.
- **Arbeitsplatzbesatz**
Arbeitsplatzbesatz = Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort je 1.000 Einwohner.
- **Arbeitsvolumen**
Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen umfasst die Gesamtzahl an geleisteten Arbeitsstunden (Summe der geleisteten Arbeitsstunden aller Erwerbstätigen bzw. Produkt aus Erwerbstätigenzahl und durchschnittlich geleisteter Arbeitszeit).
- **ARGEn**
Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) sind der am meisten verbreitete Typ der SGB II-Träger. In den ARGEn kooperieren die kommunalen Träger, also Kreise und kreisfreie Städte mit den Agenturen für Arbeit. Die kommunalen Träger sind zuständig für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, die Kinderbetreuungsleistungen, die Schuldner- und Suchtberatung, die psychosoziale Betreuung und die Übernahme von besonderem, einmaligem Bedarf (etwa die Erstausrüstung für Bekleidung und Wohnung oder Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten). Die Agenturen für Arbeit sind zuständig für alle auf den Arbeitsmarkt bezogenen Leistungen mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit: Informieren, Beraten, Vermitteln, Fördern von Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und zur beruflichen Weiterbildung, Anbieten von Arbeitsgelegenheiten.
- **Bedarfsgemeinschaft**
Leben mehrere Personen im gleichen Haushalt mit e Hilfebedürftigen zusammen und betreiben den Haushalt wirtschaftlich gemeinsam, werden ggf. alle zusammen als eine Bedarfsgemeinschaft behandelt. Bei einer solchen Bedarfsgemeinschaft werden alle ihr angehörenden Personen mit ihren persönlichen Verhältnissen (Einkommen und Vermögen) in eine gemeinsame Berechnung einbezogen. Zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören: die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, als Partner von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen: der nicht dauernd getrennt lebende Ehegatte, der nicht dauernd getrennt lebende Lebenspartner, eine Person, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einem gemeinsamen Haushalt so zusammenlebt, dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen (Partner in verantwortlich gegenseitigem Entstehen), die unverheirateten Kinder des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen oder seines Partners, wenn sie das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, Vater und / oder Mutter und gegebenenfalls der Partner eines erwerbsfähigen, unverheirateten Kindes, das das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, wenn diese selbst nicht erwerbsfähig sind.
- **Eingliederungsquoten**
Eingliederungsquoten geben an, wie viele der ehemaligen Teilnehmer/innen an einer Arbeitsfördermaßnahme sechs Monate nach Maßnahmeaustritt sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.
- **Erwerbsfähige**
Erwerbsfähig sind Personen, die unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 3 Stunden täglich erwerbstätig sein können und nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit daran gehindert sind.
- **Erwerbsfähige Hilfebedürftige**
sind Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren, die mindestens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes arbeiten können und Anspruch auf Leistungen nach SGB II haben, weil sie den Lebensunterhalt für sich und die in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht aus eigenen Mitteln und vor allem nicht durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit sichern können.
- **Erwerbslosigkeit /Erwerbslose** (nach ILO-Konzept, das dem Mikrozensus zugrunde liegt)
Erwerbslosigkeit ist entsprechend dem ILO-Konzept wie folgt definiert: Erwerbslos sind Personen, die keine Beschäftigung ausüben (weniger als eine Stunde pro Woche), eine Beschäftigung von mindestens einer Wochenstunde aktiv suchen, in den letzten vier Wochen spezifische Suchschritte unternommen haben und innerhalb der nächsten zwei Wochen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können.
- **Erwerbspersonen**
Erwerbspersonen sind Männer und Frauen im Erwerbsalter, die sich auf dem Arbeitsmarkt befinden und erfolgreich (Erwerbstätige) oder nicht erfolgreich (Arbeitslose) eine Erwerbsarbeit suchen.

- **Erwerbspersonenpotential**
Das Erwerbspersonenpotential umfasst das gesamte Arbeitskräfteangebot, d. h. die Erwerbstätigen, die Arbeitslosen und die Personen in der Stillen Reserve.
- **Erwerbsquote**
Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre). Als Erwerbspersonen zählen Erwerbstätige sowie Erwerbslose (mithin eine Erwerbstätigkeit suchende Personen).
- **Erwerbstätige**
Erwerbstätige sind alle Personen, die eine auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit ausüben, unabhängig von der geleisteten Arbeitszeit und der Bedeutung des erzielten Erwerbseinkommens für den Lebensunterhalt.
- **Erwerbstätigenquoten**
Erwerbstätigen- oder Beschäftigungsquoten stellen den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) dar.
- **Minijob**
Minijobs sind Beschäftigungsverhältnisse, deren Entgelt 400 € monatlich nicht überschreitet. In diesem Verdienstbereich fallen für die Arbeitnehmer/innen keine Steuern oder Sozialabgaben an (Brutto für Netto). Wird neben einem rentenversicherungspflichtigen Hauptberuf nur eine einzige derart geringfügige Beschäftigung ausgeübt, erfolgt keine Zusammenrechnung mit dem Hauptberuf. Werden jedoch mehrere geringfügige Beschäftigungen ausgeübt und dadurch die 400-Euro-Grenze überschritten, erfolgt eine Zusammenrechnung.
- **Optionskommune**
Neben den ARGEn ein Typ von Grundsicherungsträgern: In bundesweit 69 Fällen sind für die Umsetzung des SGB II nicht die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen gemeinsam zuständig, sondern ausschließlich Städte oder Gemeinden zugelassen. Hier organisiert also die Kommune die gesamten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Eigenregie (ohne Hilfe der Agentur für Arbeit).
- **Stille Reserve**
Die Stille Reserve umfasst Personen, die weder erwerbstätig noch arbeitslos gemeldet sind, gleichwohl eine Erwerbsarbeit suchen und unter veränderten Arbeitsmarktbedingungen erwerbstätig wären.
- **Verbleibsquoten**
Verbleibsquoten geben an, wie viele der ehemaligen Teilnehmer/innen an einer Arbeitsfördermaßnahme sechs Monate nach Maßnahmenaustritt nicht arbeitslos gemeldet sind.

3 Erwerbsbeteiligung, Arbeitsmarkt und Lebenslagen – Möglichkeiten und Grenzen der Analyse

Erwerbsstatus und Erwerbseinkommen spielen bei der Verteilung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen nach wie vor eine entscheidende Rolle. Nicht nur die Erwerbstätigkeit selbst, sondern auch der Umfang und die Art der Erwerbsarbeit sowie die Beschäftigungsbedingungen beeinflussen die Lebenslagen von Individuen und Familien. Armut und Ausgrenzung sind häufig Ergebnis schlechter Chancen am Arbeitsmarkt, z. B. wenn Arbeitslosigkeit eintritt, wenn die Erwerbsarbeit nur niedrig entgolten wird, wenn nur eine Teilzeitbeschäftigung realisiert werden kann, wenn die Betroffenen als sogenannte „Randbelegschaft“ von bestimmten materiellen Leistungen und sozialer Integration in den Betrieb ausgeschlossen werden oder als Zeitarbeiter/innen in ständig wechselnden Einsatzbetrieben tätig sind usw. Die Lebenslagen von Männern und Frauen werden in hohem Maße dadurch beeinflusst, ob sie einen Erwerbsarbeitsplatz haben, der nicht nur die Möglichkeiten zum Einkommenserwerb an sich bietet, sondern tatsächlich ein Einkommen, das zum Leben reicht und es ermöglicht, Lebenspläne zu verwirklichen, wie z. B. die Gründung einer Familie. Erwerbsarbeit ist aber auch grundsätzlich wichtig. Sie erlaubt es, Kompetenzen zu nutzen und weiter zu entwickeln, schafft Möglichkeiten zur sozialen Partizipation und zur Gewinnung gesellschaftlicher Anerkennung. Arbeitslosigkeit hingegen geht mit einer Einschränkung von Handlungsspielräumen einher, die sowohl das objektive als auch das subjektive Alltagserleben tendenziell negativ beeinflussen. Diverse Studien belegen, dass Arbeitslose nicht nur über weniger materielle Ressourcen verfügen, sondern darüber hinaus auch weniger soziale Beziehungen pflegen, weniger an kulturellen und sportlichen Angeboten partizipieren, über einen schlechteren Gesundheitszustand verfügen.²

Wenn Lebenslagen im Land Brandenburg beschrieben werden sollen, dann geht es folglich auch um Erwerbschancen und Teilhabe an Erwerbsarbeit, die dafür eine zentrale Bedeutung haben. Die Erwerbsmöglichkeiten werden stark durch die Arbeitsmarktsituation in Brandenburg und seinen Regionen geprägt – genauer durch die differenzierte Arbeitsnachfrage im Hinblick auf Qualifikationen, zeitliche Verfügbarkeit usw. Es geht gleichzeitig jedoch auch um die mit der Erwerbsarbeit erzielbaren Einkommen, Karrierechancen, Partizipationsmöglichkeiten usw. Schließlich werden Lebenslagen auch dadurch beeinflusst, wie sich soziale Sicherung und Chancen auf Inklusion darstellen, wenn der ungewünschte Fall der Arbeitslosigkeit eintreten sollte. Dafür sind die jeweiligen Anspruchsrechte in den Sicherungssystemen ausschlaggebend. In diesem Kontext ist entscheidend, ob durch vorherige Erwerbstätigkeit die Anwartschaften für die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld erfüllt worden sind oder nicht. Darüber hinaus ist die Dauer der Arbeitslosigkeit relevant, da die Versicherungsleistung nur für einen begrenzten Zeitraum bezogen werden kann und danach – im Fall der Bedürftigkeit – nur noch die in vieler Hinsicht qualitativ schlechtere Grundsicherungsleistung greift. Damit wird deutlich, dass auch der Verlauf der Erwerbsbiographie die Lebenslage erheblich beeinflusst: Solange Erwerbsunterbrechungen oder prekäre Beschäftigungsformen nur

² Vergleiche dazu die ebenfalls im Rahmen der Vorbereitung des Lebenslagenberichts erstellte Expertise zur Gesundheit.

zeitlich befristet auftreten, ist deren Bedeutung für die Lebenslagen begrenzt. Ein länger andauernder Ausschluss von existenzsichernder Erwerbsarbeit ist hingegen häufig mit erheblichen Einschränkungen in der Alltagsgestaltung und bei der Lebensplanung verbunden.

Um die Erwerbsmöglichkeiten von Männern und Frauen in Brandenburg zu beschreiben, werden in der vorliegenden Expertise sowohl Entwicklungstendenzen und Strukturen der Erwerbstätigkeit dargestellt als auch eine Analyse der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktpolitischen Förderung vorgenommen. Damit werden wichtige Rahmenbedingungen für die Realisierung der Erwerbswünsche der Brandenburgerinnen und Brandenburger beschrieben. Die mit der Erwerbstätigkeit und der arbeitsmarktnahen Sicherung eng zusammenhängenden Fragen des Einkommens von Individuen und Haushalten sind hingegen nicht Gegenstand dieser Expertise, weil diese Fragen im Rahmen einer parallel laufenden Expertise zu Einkommen, Vermögen und Überschuldung beantwortet werden.

Empirische Befunde aus dem ersten Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands³ liefern empirische Anhaltspunkte für die Annahme, dass in der Erwerbsgesellschaft in Deutschland eine relativ breite Zone beruflicher und sozialer Gefährdung entsteht, die an ein fortbestehendes Segment stabiler Beschäftigung angrenzt und – bei fließenden Übergängen – nicht gleichbedeutend ist mit Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhafter Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt. Die drei Zonen stellen sich folgendermaßen dar.⁴

Stabile Beschäftigung
<ul style="list-style-type: none"> - durchgängige oder dominierende (versicherungspflichtige) Beschäftigung - Nähe zum Normalarbeitsverhältnis - Beschäftigungslosigkeit nur als Übergangsarbeitslosigkeit - (subjektive) Arbeitsplatz- oder Arbeitsmarktsicherheit
Unsichere Erwerbsbeteiligung
<ul style="list-style-type: none"> - häufigere Wechsel zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen und Beschäftigungslosigkeit, wobei letztere im Erwerbsverlauf dominiert - längere bzw. häufigere Zeiten in nichtstandardisierten Erwerbsformen - längerer oder häufiger Bezug von Lohnersatzleistungen bzw. Lohnergänzungsleistungen
Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt
<ul style="list-style-type: none"> - durchgehende Langzeitarbeitslosigkeit - Aussteuerung aus Arbeitsmarktpolitik und aus Lohnersatzleistungen - Übergang aus Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit in arbeitsmarktferne stille Reserve oder zu Nichterwerbspersonen

Soll diese Annahme eines Drei-Zonen-Modells überprüft werden, kann Arbeitsmarktbeobachtung nicht auf individuelle Merkmale der Erwerbsbeteiligung zu einem bestimmten Erhebungszeitpunkt beschränkt bleiben, sondern muss auch Haushaltskonstellationen und biographische Verlaufsmuster berücksichtigen und Zusammenhänge zwischen Erwerbsarbeit und Faktoren in der Ökonomie und in der gesellschaftlichen Lebensweise zu erfassen beginnen.⁵ Für die Bundesebene liegen erste Analysen dieser Art bereits vor.⁶ Diese könnten gegebenenfalls auch auf die Landesebene Brandenburgs reproduziert werden. Ein solches Vorgehen erfordert jedoch eine andere Form der Datenbereitstellung, als sie derzeit üblich ist. Während der vorliegende Bericht (noch) nicht auf eine entsprechend umfassende – Haushalte und Verlaufsmuster berücksichtigende – Datenlage zurück greifen kann, wäre für die künftige Berichterstattung zu Lebenslagen zu überprüfen, ob entsprechende Analysen vorgeschaltet oder gar künftig periodisch durchgeführt werden können. Eine entsprechende Empfehlung findet sich im Kapitel 9.

Wenn die folgenden – im wesentlichen auf Querschnittsdaten basierenden – Analyseergebnisse auf Entwicklungstrends und Strukturveränderungen verweisen, so sind damit wichtige Rahmenbedingungen und strukturelle Veränderungen beschrieben, die die Lebenslagen von Individuen und Familien beeinflussen. Im Rahmen dieser Expertise wurden diesbezüglich allgemeine Einschätzungen getroffen. Die konkreten Wirkungen der Arbeitsmarktbedingungen auf die Lebenslagen bestimmter Personen- und Haushaltgruppen können jedoch mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht nachgezeichnet werden.

³ SOFI u. a. 2005

⁴ Bartelheimer 2007a: 9.

⁵ Ebenda.

⁶ Zu nennen ist beispielsweise Bartelheimer 2007a.

4 Die jüngsten Arbeitsmarktreformen – neue Rahmenbedingungen für die Teilhabe an arbeitsmarktnaher sozialer Sicherung und Arbeitsförderung

Mit der Vorlage des Berichts der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ im August 2002 unter Vorsitz von Peter Hartz wurden die umfangreichsten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen eingeleitet, die es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bislang gegeben hat. Ausgehend von den Empfehlungen der so genannten „Hartz-Kommission“ wurden auf der Bundesebene zahlreiche Veränderungen gesetzlich umgesetzt, die auch für die Landes- und Regionalebene von hoher Relevanz sind. Sie haben insofern erhebliche Auswirkungen für die Lebenslagen der Brandenburger Bevölkerung, als sie den Zugang zu und die Qualität von Erwerbsarbeit beeinflussen, darüber hinaus haben sie die soziale Sicherung im Fall von Arbeitslosigkeit erheblich verändert.

Durch das Erste, Zweite, Dritte und Vierte „Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ sowie das Kommunale Optionsgesetz wurden weit reichende Neuregelungen in den gesetzlichen Grundlagen bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik vorgenommen:

- Das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ nahm vorrangig Veränderungen im Leistungsrecht vor (neue Zumutbarkeits- und Sperrzeitenregelungen; Wegfall der Dynamisierung des Bemessungsentgelts; veränderte Anrechnungen von Partereinkommen). Darüber hinaus beinhaltete es aber auch instrumentelle Veränderungen, wie etwa die Neuausrichtung der Weiterbildungsförderung (Bildungsgutschein, doppelte Zertifizierung) oder die Einführung des neuen Instruments der Personal-Service-Agenturen. Die wesentlichen Regelungen dieses Gesetzes traten zum 1.1.2003 in Kraft.
- Das „Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ brachte im Wesentlichen neue Förderinstrumente in die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik ein, wobei insbesondere der Existenzgründungszuschuss bei Aufnahme einer Selbstständigkeit (in Form der so genannten Ich-AG) sowie die Neuregelungen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (Mini- und Midi-Jobs) zu nennen sind. Die wesentlichen Regelungen dieses Gesetzes traten zum 1.1.2003 in Kraft.
- Das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ richtete sich mit seinem Regelungsinhalt auf drei Bereiche: Zur effizienteren und effektiveren Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden strukturelle Veränderungen in Organisation und Steuerung der Bundesagentur für Arbeit ermöglicht. Darüber hinaus wurden erneute Veränderungen im Leistungsrecht vollzogen, um dieses effektiver, einfacher und transparenter zu gestalten. Schließlich wurden wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente angepasst; so ABM und SAM bei Wegfall des Instruments der Strukturanpassungsmaßnahmen zusammen geführt und in ihrer Zielausrichtung modifiziert. Die wesentlichen Regelungen dieses Gesetzes traten zum 1.1.2004 in Kraft.
- Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 30. Dezember 2003 verfügte Änderungen beim Bezug von Arbeitslosengeld nach SGB III, u. a. die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf im Regelfall 12 Monate und regelte damit, für den Fall länger anhaltender Arbeitslosigkeit, den etwaigen Übergang in den Rechtskreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Damit wurde die Reichweite der Arbeitslosenversicherung eingeschränkt, die seither eine quantitativ abnehmende Bedeutung für die soziale Sicherung erwerbsloser Personen hat. Die wesentlichen Regelungen dieses Gesetzes traten zum 1.1.2004 in Kraft.
- Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beinhaltete im Kern die Zusammenlegung zweier bislang getrennt agierender Unterstützungssysteme, der von der Bundesanstalt für Arbeit und ihren Gliederungen umgesetzten Arbeitslosenhilfe einerseits und der von den Kommunen umgesetzten Sozialhilfe andererseits. Rechtliche Grundlage der zusammengeführten und dabei in vielfältiger Weise veränderten Leistungen ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende, welche als Zweites Buch in das Sozialgesetzbuch eingeführt wurde. Zugleich entstanden damit aber auch zwei Rechtskreise, das SGB III (Arbeitsförderung) und das SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), die sich nunmehr getrennt mit unterschiedlichen Gruppen von Arbeitsuchenden und (SGB II) auch mit Erwerbstätigen mit nicht existenzsichernden Einkommen befassen. Die Regelungen dieses Gesetzes traten zum 1.1.2005 in Kraft.
- Das Kommunale Optionsgesetz ermöglichte 69 zugelassenen kommunalen Trägern die alleinige Umsetzung des SGB II, während in den meisten anderen Regionen die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Arbeitsgemeinschaften aus Bundesagentur für Arbeit und Kommunen (ARGE) realisiert wird. Die Regelungen dieses Gesetzes traten zum 1.1.2005 in Kraft. Im Land Brandenburg wurde diese Option von den Landkreisen Oberhavel, Oder-Spree, Ostprignitz-Ruppin, Spree-Neiße und Uckermark genutzt.

Darüber hinaus begann die Bundesagentur für Arbeit bereits kurze Zeit nach der Präsentation des Berichts der „Hartz-Kommission“ mit einer grundlegenden Veränderung ihrer Geschäftspolitik. Damit leitete sie, parallel zu den ihr gesetzlich

aufgelegten Umbauprozessen, eine sukzessive Abkehr von bisherigen Prinzipien der Arbeitsförderung ein; beispielsweise beim Instrumenteneinsatz, dessen Steuerung nunmehr vor allem an betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtet wurde. Diese Entwicklungen beim finanziell und personell nach wie vor stärksten arbeitsmarktpolitischen Akteur in der Bundesrepublik führten, wie die veränderten gesetzlichen Grundlagen auch, zu vielfältigen Anpassungsnotwendigkeiten bei anderen in diesem und angrenzenden Politikbereichen tätigen Akteuren und hatten auch für die regionalen Akteure erhebliche Konsequenzen.

Im Kontext der vorliegenden Expertise ist vor allem darauf hinzuweisen, dass mit den vorgenommenen arbeitsmarktpolitischen Reformen zwar zwei bisher getrennte Leistungssysteme (Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe) zusammen geführt wurden, zugleich aber Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende nunmehr in anderer Art und Weise mehrfach segmentiert werden und die Leistungserbringung, insbesondere bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende, regional teilweise nicht mehr einheitlich erfolgt.⁷ Teilhabechancen werden so weiter differenziert und eine Tendenz zur Polarisierung sozialer Schutzrechte am Arbeitsmarkt sozialrechtlich festgeschrieben. Hartz IV schafft nicht ein System für alle Arbeitsuchenden, sondern stellt dem nun enger begrenzten Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) ein nach dem Fürsorgeprinzip gestaltetes Leistungssystem (SGB II) gegenüber, welches fast jede Arbeit für zumutbar erklärt und den Leistungsbezug von der Einhaltung von bestimmten persönlichen Verhaltensanforderungen abhängig macht. Das Teilhabeminimum soll nicht mehr durch sozialstaatlich gebotene einseitige Gewährung zustande kommen, sondern als Gegenleistung für Aktivitäten zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit⁸. Dies ist die Grundidee eines arbeitsmarktpolitischen Konzepts, das unter dem Namen „Workfare“ bekannt ist. An die Stelle von Rechtsansprüchen der Leistungsbeziehenden tritt ein weit gefasster Ermessensspielraum der Fachkräfte. Auflagen im Rahmen verpflichtender Eingliederungsvereinbarungen werden unter Bedingungen faktischer Gestaltungsasymmetrien festgeschrieben, denn im Konfliktfall können die Fachkräfte der Grundsicherungsträger die Leistungen absenken oder gar vollständig streichen, so dass die Mittel zur Sicherung des Existenzminimums völlig verwehrt werden.

Darüber hinaus trägt die im Zuge der neuen Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit entwickelte Segmentierung in Kundengruppen⁹ dazu bei, Teilhabechancen zu differenzieren. Durch die den einzelnen Kundengruppen formal zugeordneten Handlungsprogramme wird nunmehr über die Teilnahmemöglichkeiten an arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten entschieden. Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch auf die Gruppe der so genannten Nichtleistungsempfänger/innen hinzuweisen, die sich in gewisser Weise zwischen den beiden Rechtskreisen befinden. Dies sind Personen, die keine Ansprüche (mehr) auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung nach SGB III haben, jedoch aufgrund fehlender materieller Hilfebedürftigkeit auch nicht zum Rechtskreis des SGB II gehören. Sie werden zwar faktisch in den Rechtskreis des SGB III zurück verwiesen, haben dort allerdings nur noch Beratungs- und Vermittlungsansprüche und können – im Rahmen von Ermessensleistungen – aktive Leistungen der Arbeitsförderung erhalten.¹⁰ Eine landesweite Quantifizierung dieser Personengruppe ist mit dem derzeit vorliegenden Datenmaterial nicht möglich. Arbeitsmarktexpert/inn/en sind sich jedoch darin einig, dass diese Personengruppe mit Abschaffung der Arbeitslosenhilfe größer geworden ist und zu ihr – als Folge der Rechtskonstruktion der Bedarfsgemeinschaft – überproportional viele Frauen gehören.¹¹

Es ist folglich davon auszugehen, dass die Umsetzung der Hartz-Gesetze zu einer stärkeren Differenzierung von Lebenslagen und Teilhabechancen beiträgt. So dürften Übergänge aus dem Grundsicherungssystem in das vorgelagerte System der Arbeitslosenversicherung schwierig sein¹², vergleichbares gilt für den Übergang in existenzsichernde Erwerbsarbeit.¹³ Offen und derzeit nicht durch empirische Angaben überprüfbar ist, ob und in welchem Ausmaß Brandenburger Bürger/innen von den ihnen gesetzlich zustehenden Grundsicherungsleistungen keinen Gebrauch machen und sich – entweder aufgrund von Unkenntnis oder in bewusster Entscheidung aufgrund der als unangemessen empfundenen Pflichten und Auflagen – für ein Verbleiben in verdeckter Armut entscheiden.

⁷ Die Gewährleistung einer rechtmäßigen und dabei einheitlichen Entscheidungspraxis, entsprechend dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wird nicht immer gewährleistet. Vergleiche dazu beispielsweise die Ausführungen in Abschnitt 5.4.4, welches die Unterschiede bei der Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung verdeutlicht. Auch muss festgestellt werden, dass sich die Praxis der Erbringung von Integrationsleistungen zwischen den einzelnen Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende teilweise erheblich voneinander unterscheidet. Siehe dazu ebenfalls ein im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstelltes Gutachten Arbeitsvermittlung (Sell 2006).

⁸ Bartelheimer 2007b, S. 16

⁹ Von erheblicher Relevanz für die Lebenslagen ist hierbei, dass die Betroffenen über die Zuordnung ihrer Person zu einer der Kundengruppen nicht informiert werden. Das heißt, ihnen wird nicht gesagt, ob und warum sie z. B. nicht mit einer Förderung während des Leistungsbezugs von Arbeitslosengeld I rechnen können.

¹⁰ Inwieweit dies vor dem Hintergrund der stärker betriebswirtschaftlich ausgerichteten Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit auch praktiziert wird, darüber liegen gegenwärtig keine regionalisierten Informationen vor.

¹¹ Die MAIA (Mittelmärkische Arbeitsgemeinschaft zur Integration in Arbeit) beziffert die Anzahl der Nichtleistungsempfänger/innen im Landkreis Potsdam-Mittelmark für das Jahr 2006 auf knapp 1.000 Personen, darunter sind fast vier Fünftel Frauen.

¹² Dafür spricht, dass im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen mit Ausnahme der nur selten eingesetzten Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante keine Beiträge zu BA mehr gezahlt werden und folglich – anders als früher – keine Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erworben werden können.

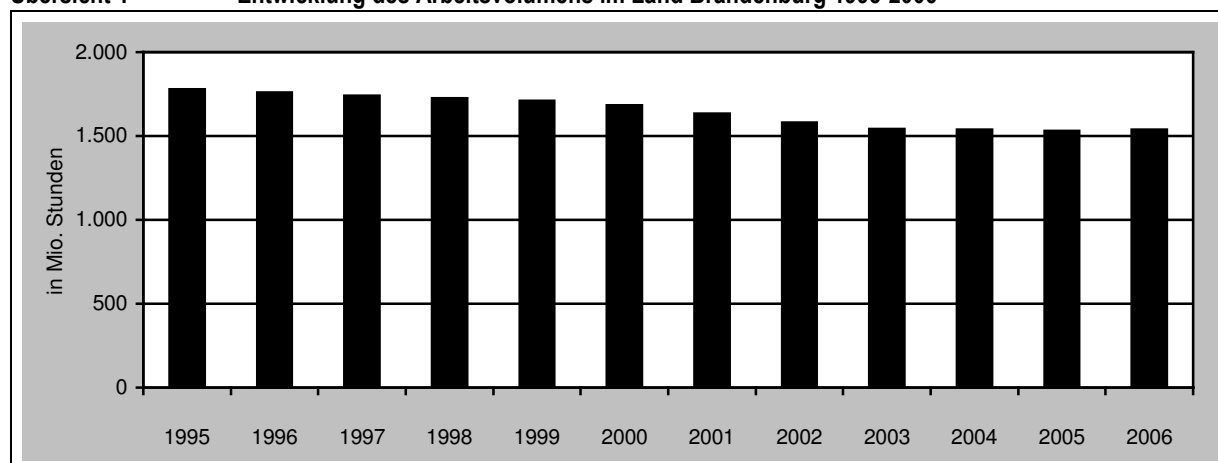
¹³ Ein Indiz dafür ist die steigende Zahl derjenigen Erwerbstätigen, die als Folge geringer, nicht existenzsichernder Erwerbseinkommen ergänzende Leistungen nach dem SGB II beziehen (müssen).

5 Zur Beschäftigungsentwicklung im Land Brandenburg

5.1 Gesamtwirtschaftliche Eckdaten zur Beschäftigungsentwicklung

Der gesamtwirtschaftlich aussagefähigste Indikator zur Entwicklung der realisierten Arbeitskräftenachfrage¹⁴ ist das Arbeitsvolumen, d. h. die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden – unabhängig davon, wie sie sich auf die Erwerbstätigen verteilen. Im Zeitraum 1995-2005 ist im Land Brandenburg das nachgefragte Arbeitsvolumen, nicht zuletzt in Folge des schwachen Wirtschaftswachstums seit Beginn der neuen Dekade, kontinuierlich zurück gegangen; dabei war bundesweit sogar der stärkste Rückgang zu verzeichnen. Allein zwischen 2000 und 2005 war ein Rückgang von mehr als 9 % zu konstatieren – und zwar von 1.685 Mio. Arbeitsstunden im Jahr 2000 auf nur noch 1.530,9 Mio. Arbeitsstunden im Jahr 2005. Im Jahr 2006 ist im Zuge der sich verbessernden konjunkturellen Situation das Arbeitsvolumen erstmals wieder angestiegen, und zwar auf 1.538,9 Mio. Arbeitsstunden.¹⁵

Übersicht 1 Entwicklung des Arbeitsvolumens im Land Brandenburg 1995-2006



Quelle: Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“

Ein sinkendes Arbeitsvolumen an sich muss nicht zwingend negative Auswirkungen auf die Beschäftigungschancen der Bevölkerung haben, sondern kann – je nach Verteilung auf die Erwerbspersonen - durchaus zu gerechten Teilhabechancen an Erwerbsarbeit führen. Wie im Folgenden gezeigt wird, ist jedoch davon auszugehen, dass mangels entsprechender Umverteilungsprozesse die Abnahme des Erwerbsvolumens die Probleme am Arbeitsmarkt eher verschärft hat.

5.2 Entwicklung und Struktur der Erwerbstätigkeit

Die Zahl der Erwerbstätigen mit Arbeitsort im Land Brandenburg ist von 1.075.200 im Jahr 1995 über 1.063.900 im Jahr 2000 kontinuierlich auf nur noch 1.008.700 im Jahr 2005 gesunken. Im Jahr 2006 stieg die Erwerbstätigenzahl dann erstmals wieder geringfügig an, und zwar auf 1.014.700. Im Zeitraum von 1995 bis 2006 war damit ein Rückgang der Erwerbstätigenzahl von 4,6 % zu verzeichnen. Absolut betrachtet, waren sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern Beschäftigungsverluste zu verzeichnen. Da jedoch der Abbau bei den Männern etwas stärker ausfiel als bei den Frauen, erhöhte sich der Frauenanteil an allen Erwerbstätigen von 46 % in den Jahren 1995 und 2000 auf 47 % im Jahr 2006.¹⁶

Im Vergleich dazu ist die Erwerbstätigenzahl zwischen 1995 und 2006 in den alten Bundesländern geringfügig angestiegen, während sie in den neuen Bundesländern im gleichen Zeitraum gesunken sind. Bei diesem Indikator zur Beschreibung der Arbeitskräftenachfrage konnte Brandenburg nur eine unterdurchschnittliche Performance aufweisen. Die Beschäftigung in Brandenburg ist im innerdeutschen Vergleich am zweitstärksten nach Sachsen-Anhalt gefallen. Ökonometrische Analysen¹⁷ zeigen, dass in Brandenburg Branchenstruktur, Betriebsgröße und Qualifikationsstruktur die Beschäftigung im Vergleich zu Ostdeutschland leicht negativ beeinflussen. Der Lohn hat in Brandenburg einen deutlich dämpfenden Einfluss auf die Beschäftigung. Einzig ein relativ starker regionaler Standorteffekt – der zweitstärkste nach Mecklenburg-Vorpommern in den neuen Bundesländern – wirkt in Brandenburg positiv auf den Arbeitsmarkt.¹⁸

¹⁴ Alle folgenden Angaben zur Beschäftigungsentwicklung basieren auf dem Arbeitsortprinzip.

¹⁵ Angaben aus der „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“, Berechnungsstand Februar 2007.

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Vergleiche dazu Bogai / Wiethölter 2005.

¹⁸ Ebenda.

Der beschriebene Rückgang der Erwerbstätigkeit wurde durch sehr unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Beschäftigungssegmenten hervorgerufen:

- Die Anzahl der **Arbeitnehmer/innen** hat sich im Zeitraum 2000-2006 von 960.000 auf 890.600 verringert und ist damit im Vergleich zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen überproportional stark zurück gegangen (-7,2 %).¹⁹
 - Zu dieser ungünstigen Entwicklung hat insbesondere der Rückgang bei den **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** beigetragen; deren Zahl betrug im Juni 2000 noch 811.000, im Juni 2006 waren es hingegen nur noch 705.800 (-13 %).²⁰ Der Abbau öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt²¹, vor allem zu Lasten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und den in diesen aufgegangenen Strukturanpassungsmaßnahmen, hat diese Entwicklung mit getragen. Der Frauenanteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich im Betrachtungszeitraum von 47 % auf 48 % leicht erhöht, jedoch verbirgt sich auch dahinter ein Rückgang der absoluten Zahl der weiblichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um 37.300.²²
 - Im unmittelbaren und mittelbaren **öffentlichen Dienst** bei Bund, Land, Gemeinden, Gemeindeverbänden usw. waren im Juni 2000 landesweit insgesamt 47.800 Beamte beschäftigt, im Juni 2005²³ waren es insgesamt 48.900; dies entspricht einem Zuwachs von 2,4 %. Der Frauenanteil an den Beamten lag kontinuierlich bei etwa 55 %.²⁴
 - Die Anzahl der ausschließlich **geringfügig Beschäftigten** ist nicht zuletzt durch begünstigende Regelungen im Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt²⁵ von 69.600 im Juni 2000 auf 96.400 im Juni 2006 angestiegen, womit ein enormer Aufwuchs von 38,5 % erreicht wurde.²⁶
- Die Zahl der **Selbstständigen** (einschließlich mithelfender Familienangehöriger) ist seit 1991 kontinuierlich und zwischen 2000 und 2006 von 103.900 auf 124.100 angestiegen (+19,4 %). Diese Entwicklung ist in den letzten Jahren durch die arbeitsmarktpolitischen Reformen (Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) und den dadurch veränderte Instrumenteneinsatz befördert worden; vor allem die umfangreichen Existenzgründungszuschüsse zugunsten der so genannten Ich-AG sowie das auf stabil hohem Niveau eingesetzte Überbrückungsgeld schlugen hier zu Buche²⁷. Der Frauenanteil an den Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen hat sich bis 2006 auf etwa ein Drittel erhöht. Langfristig von beschäftigungspolitischer Relevanz könnte der Umstand sein, dass ausschließlich die steigende Zahl der Solo-Selbstständigen zur positiven Gesamtentwicklung der Selbstständigkeit beigetragen haben, während die Anzahl der Unternehmer-Selbstständigen stagnierte.²⁸ Die rückläufige Zahl der Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten deutet auf entsprechende Auswirkungen hin.²⁹

In **wirtschaftsstruktureller** Sicht zeigt sich seit Jahren eine Tendenz der relativen Abnahme von Erwerbstätigkeit im Produzierenden Gewerbe (von 33,1 % aller Erwerbstätigen in 1995 auf 22,2 % in 2005) und eine Zunahme im Bereich der Dienstleistungen (von 62 % in 1995 auf 74 % in 2005).

Die je Erwerbstätigen durchschnittlich geleistete **Arbeitszeit** ist, in Übereinstimmung mit dem bundesweiten Trend, zwischen 2000 und 2006 deutlich zurück gegangen, wozu nicht zuletzt das Vordringen geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse (s. o.) beigetragen hat. Während im Jahr 2000 je Erwerbstätigen noch 1.584 Arbeitsstunden geleistet wurden, waren es im Jahr 2006 nur noch 1.517 Arbeitsstunden, dies ist ein Rückgang von 4,2 %.³⁰ Frauen leisteten zuletzt im Durchschnitt 1.339 Arbeitsstunden pro Jahr und Männer 1.630 Arbeitsstunden pro Jahr.³¹ Die Brandenburger/innen haben damit nach wie vor die bundesweit längsten durchschnittlichen Arbeitszeiten.

¹⁹ In der statistischen Abgrenzung der Erwerbstätigenrechnung zählen seit 2004 auch die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, die so genannten 1-EURO-Jobs, trotz ihres Charakters als Sozial- und nicht als Arbeitsrechtsverhältnis, zu den Erwerbstätigenzahlen.

²⁰ Dabei ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bis Juni 2005 kontinuierlich zurückgegangen. Dieser Rückgang hat sich im Folgejahr nicht fortgesetzt, so dass im Juni 2006 etwa 6.900 mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gezählt werden konnten als noch ein Jahr zuvor (+1 %).

²¹ Vergleiche dazu Kapitel 4.

²² Angaben aus der Statistik der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit.

²³ Informationen für das Jahr 2006 liegen gegenwärtig noch nicht vor.

²⁴ Angaben des Landesbetriebes für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg.

²⁵ Vergleiche dazu Kapitel 4.

²⁶ Zu diesen ausschließlich geringfügig Beschäftigten kamen im Juni 2005 24.427 Personen hinzu, die im Nebenjob geringfügig beschäftigt waren. Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

²⁷ Es kann derzeit (noch) nicht beurteilt werden, wie nachhaltig diese Existenzgründungen sind. In Bezug auf die Ich-AG's ist anzumerken, dass selbst für die ersten Gründer/innen die maximal dreijährige Förderung zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht abgeschlossen war.

²⁸ Angaben aus der „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ sowie aus dem Mikrozensus.

²⁹ Die entsprechenden Zahlen liefert das IAB-Betriebspanel (MASGF 2007: 14).

³⁰ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“.

³¹ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ und des Mikrozensus.

Hinter dem Rückgang der durchschnittlich je Erwerbstätigen geleisteten Arbeitszeit verbergen sich erhebliche Veränderungen **in Form und Struktur der Beschäftigungsverhältnisse:**

- Das so genannte **Normalarbeitsverhältnis** in einer unbefristeten vollzeitigen oder vollzeithen sozialversicherungs-pflichtigen oder verbeamteten Beschäftigung ist anteilig zwar immer noch dominant, gleichwohl aber stark rückläufig: Berechnungen auf Grundlage des IAB-Betriebspanels zeigen, dass im Jahr 2000 knapp 70 % aller Beschäftigungsverhältnisse auf das Normalarbeitsverhältnis entfielen, im Jahr 2006 waren es hingegen nur noch etwa 62 %. Dabei sind die Geschlechtsunterschiede erheblich. Während 2006 etwa 80 % aller Männer in einem standardisierten Beschäftigungsverhältnis arbeiteten, waren es bei den Frauen nur gut die Hälfte.
- Sowohl die Anzahl der **Teilzeitbeschäftigten** mit 15 Wochenstunden und mehr als auch deren Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nimmt seit Jahren kontinuierlich zu: Wurden Mitte 2000 noch 94.800 Teilzeitbeschäftigte gezählt (11,7 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten), so waren es sechs Jahre später bereits 107.900 (15,3 %). Dies entspricht einem Zuwachs der absoluten Zahl von immerhin 13.100 bzw. relativ gesehen 13,8 %. Das Gros der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen, die gegenwärtig 83,3 % dieser Beschäftigungsverhältnisse inne haben.
- Die **Zeit- bzw. Leiharbeit** konnte in den vergangenen Jahren auch im Land Brandenburg auf hohe Beschäftigungszuwächse verzeichnen. Waren im Jahr 2000 noch 3.720 Personen in derartigen Beschäftigungsverhältnissen, so waren es im Jahr 2006 bereits 8.170 (+119,6 %). Der Frauenanteil an den Leih- bzw. Zeitarbeiter/inne/n lagen zuletzt bei gut einem Fünftel. Ungeachtet der enormen Steigerungsrate spielt die Arbeitnehmerüberlassung als Beschäftigungssegment im Land Brandenburg jedoch noch eine untergeordnete Rolle.
- Darüber hinaus nehmen solche Beschäftigungsverhältnisse quantitativ zu, die nur Entgelte (bis zu 400 Euro) pro Monat erbringen und daher auch als **geringfügig** bezeichnet werden (Minijobs), die auf einen bestimmten Zeitraum **befristet** sind, Sonderformen der Beschäftigung, die arbeitsrechtlich weniger abgesichert sind (z. B. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung bzw. **1-EURO-Jobs**) und bei denen es sich trotz ihrer statistischen Erfassung als Erwerbstätigkeit nur um Sozialrechtsverhältnisse handelt. Inzwischen arbeiten insgesamt 38 % aller Erwerbstätigen in solche (so genannten instabilen) Beschäftigungsverhältnissen, wobei Frauen (knapp 50 %) davon deutlich häufiger betroffen sind als Männer (20 %). Diese Entwicklungen wurden einerseits durch zunehmende Flexibilisierungstendenzen im Kontext von Rationalisierungsstrategien bei der Arbeitskräftenachfrage voran getrieben und angebotsseitig durch verschiedene Elemente der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen der letzten Jahren begünstigt.

Die vorstehend skizzierten Entwicklungen finden bundesweit statt. Ob und in welchem Ausmaß sich Brandenburg dabei von anderen Bundesländern unterscheidet, kann anhand der vorliegenden Daten nicht abschließend beurteilt werden.

Zwischenfazit

Die Beschäftigungsentwicklung im Land Brandenburg ist in den letzten Jahren durch verschiedene Merkmale geprägt, die sich wie folgt zusammenfassen lassen: Zuwächse bei Arbeitsvolumen und Beschäftigtenzahlen waren nur dann zu verzeichnen, wenn das Wirtschaftswachstum oberhalb der – in Ostdeutschland so auch in Brandenburg aufgrund von gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrückständen besonders hohen – Beschäftigungsschwelle lag.³² Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit vollzog sich in den unterschiedlichen Segmenten höchst unterschiedlich. Während Anteil und Umfang regulierter und sozial gesicherter Beschäftigung im so genannten Normalarbeitsverhältnis zurück gingen, nahmen selbstständige Tätigkeiten und so genannte instabile und tendenziell prekäre Beschäftigungsverhältnisse in Form von Minijobs, Leiharbeit, befristeter Beschäftigung und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung quantitativ zu.

Damit ist eine sich im Zeitverlauf verstärkende Differenzierung und Polarisierung der Beschäftigungsbedingungen festzustellen, wobei reale Verschiebungen zwischen vergleichsweise stabilen und instabilen Belegschaftssegmenten zu vermuten sind. Es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklungen den Erwerbswünschen der Beschäftigten in großen Teilen nicht entsprechen, sondern diese vielmehr aufgrund veränderter wirtschaftlicher und gesetzlicher Rahmenbedingungen schlechtere Erwerbsbedingungen akzeptieren müssen. Beispielsweise dürfte ein Teil der begonnenen selbstständigen Tätigkeiten auf ein mangelndes Angebot an sozialversicherungspflichtiger Arbeit zurück gehen, eine Entscheidung für eine Ich-AG möglicherweise auch durch das Auslaufen von Ansprüchen auf Sozialtransfers begründet sein und somit die hohe Aktivität der Brandenburger/innen belegen, wenn es darum geht, Erwerbsmöglichkeiten zu erschließen. Ebenso dürfte die Bereitschaft zur Übernahme von Minijobs häufig vor allem daraus resultieren, dass eigentlich gesuchte Erwerbsmöglichkeiten mit längeren Arbeitszeiten und besseren Verdienstmöglichkeiten fehlen. Anders als in den alten Bundesländern kann ich Brandenburg nicht von einer relevanten Größe von Frauen ausgegangen werden, die ihre Lebensplanung auf eine Hausfrauen-Ehe mit marginalem eigenen Zuverdienst ausgerichtet haben.

³² In den vergangenen Jahren war dies lediglich in 2006 der Fall.

Insgesamt werden durch diese Entwicklungstendenzen die objektiven wie auch die subjektiven Lebenslagen der wachsenden Zahl von Erwerbstätigen in instabilen und prekären Beschäftigungsverhältnissen negativ beeinflusst.

Eine weitere und derzeit offene Frage ist, ob und in welchem Ausmaß die Möglichkeit der Nutzung des Arbeitslosengelds II als allgemeine Lohnsubvention durch Arbeitgeber ein Grund für die Zunahme geringfügiger und Teilzeitbeschäftigung ist und ob und in welchem Ausmaß Arbeitslosengeld II-Empfänger/innen gegebenenfalls durch die Grundsicherungsträger in solche Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden. Demgegenüber ist das Angebot an Ein-Euro-Jobs ausschließlich Ergebnis arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen.

Eine wichtige Triebkraft für die Ausweitung von Jobs mit marginalem Einkommen dürfte die Grundsicherung für Arbeitsuchende sein, die faktisch die Funktion einer allgemeinen Lohnsubvention erfüllt. Seit Einführung des SGB II ist die Zahl der erwerbstätigen Personen mit gleichzeitigem Leistungsbezug (sogenannte Aufstocker) von Monat zu Monat angestiegen³³.

5.3 Erwerbsbeteiligung von Individuen und Haushalten

Erwerbsbeteiligung auf der Individualebene

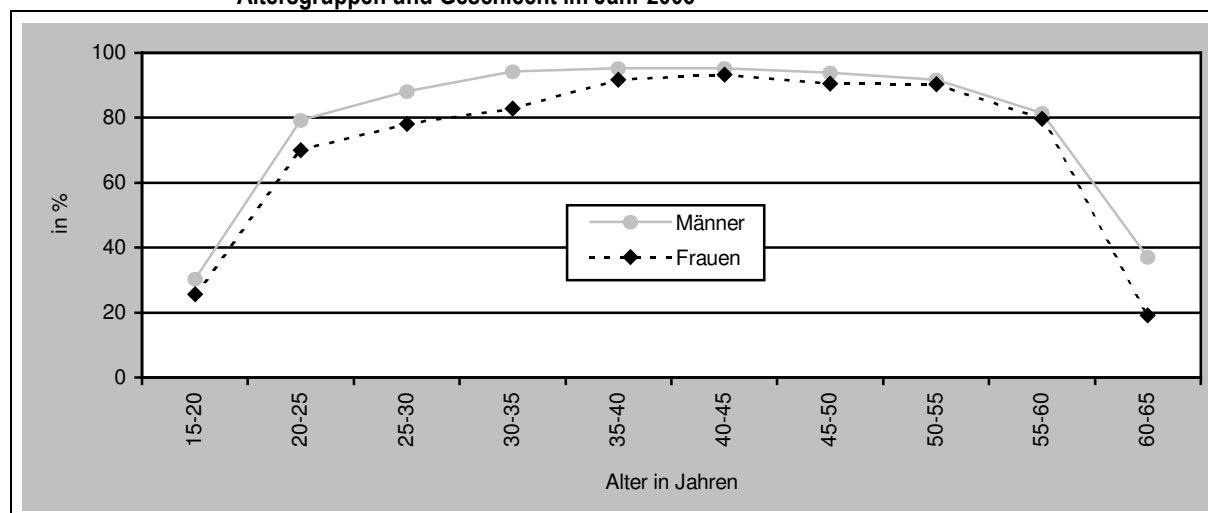
Die Erwerbsorientierung der Bevölkerung im Land Brandenburg ist seit vielen Jahren ungebrochen hoch: Im Jahr 1995 strebten 76 % aller Brandenburger/innen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren eine Erwerbstätigkeit an oder realisierten eine solche, in den Jahren 2000 und 2005 waren es ebenfalls 76 %.³⁴ Damit ist die Erwerbsquote im Land Brandenburg nach wie vor höher als im Bundesdurchschnitt von derzeit 73 %.

Im Unterschied zu den alten Bundesländern, hier lag die Erwerbsquote der Männer im Jahr 2005 bei 80 % und diejenige der Frauen bei 66 %, weisen die Erwerbsquoten in den neuen Bundesländern, so auch in Brandenburg, nur geringe Unterschiede zwischen den Geschlechtern auf: In 2005 strebten 73 % der Brandenburgerinnen im erwerbsfähigen Alter eine Erwerbstätigkeit an oder realisierten eine solche, bei den Männern waren es mit 79 % nur wenig mehr.

Nahezu unabhängig vom Familienstand, ist in mehr oder weniger allen Bevölkerungsschichten eine hohe Erwerbsorientierung ausgeprägt: Die Erwerbsquote verheirateter Männer (85 %) ist nur etwas höher als diejenige geschiedener bzw. verwitweter (83 %) und lediger Männer (72 %). Vergleichbares gilt für die Erwerbsquoten von Frauen, die bei Geschiedenen bzw. Verwitweten bei 79 % liegt, bei Verheirateten bei 78 % und bei Ledigen bei 64 %. Die unterdurchschnittlichen Erwerbsquoten der ledigen Männer und Frauen resultieren weniger aus geringeren Erwerbswünschen, sondern vielmehr aus altersstrukturellen Effekten, da in diesen Gruppen jüngere Personen, die sich (noch) in einer Ausbildung befinden überproportional stark vertreten sind (s. u.).

Auch über alle Altersgruppen betrachtet, ergibt sich im Land Brandenburg eine außerordentlich hohe Erwerbsorientierung wie die folgende Übersicht zeigt.

Übersicht 2 Anteil der Erwerbspersonen an allen Personen im erwerbsfähigen Alter (Erwerbsquote) nach Altersgruppen und Geschlecht im Jahr 2005



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

³³ vgl. Kapitel 6.4.2

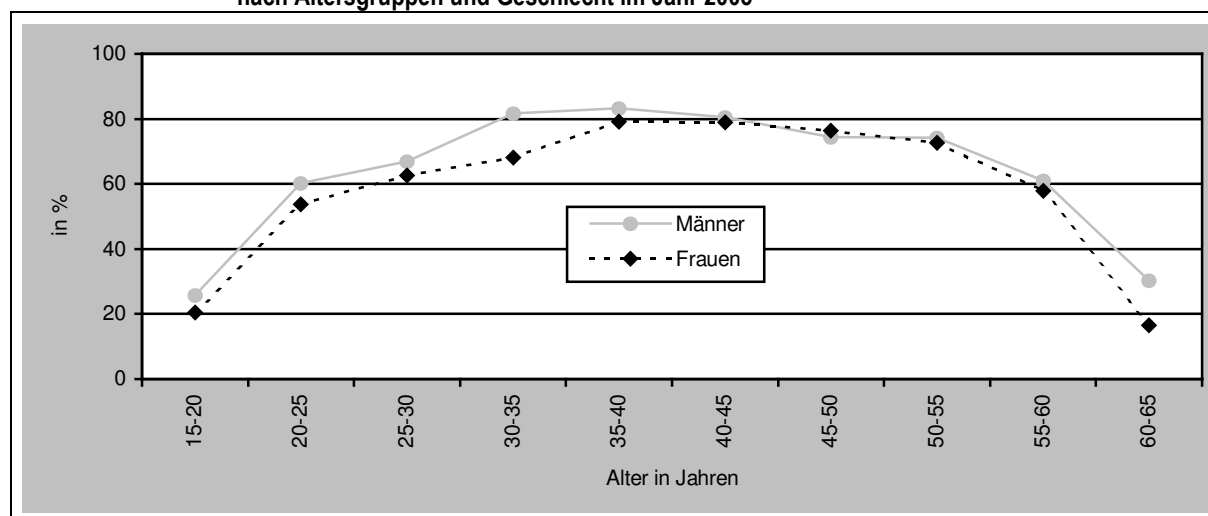
³⁴ Diese und die folgenden Angaben beruhen auf dem Mikrozensus.

Die vergleichsweise geringen Erwerbsquoten der bis 15- bis unter 20-Jährigen ergeben sich aus der überproportionalen Bildungsbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppe. Demgegenüber führen vorruhestandähnliche Regelungen dazu, dass die Erwerbsquoten bei den 60 bis unter 65-Jährigen erheblich geringer sind als bei den anderen Altersgruppen.

Derzeit lässt sich ein Teil der Erwerbswünsche der Brandenburger/innen aufgrund der anhaltend ungünstigen Arbeitsmarktsituation im Land³⁵ nicht oder nicht vollständig realisieren. So sind die Erwerbstätigenquoten³⁶ in allen Bevölkerungsgruppen erheblich niedriger als die Erwerbs(beteiligungs)quoten. Im Jahr 2005 lag die Erwerbstätigenquote insgesamt bei 62 %, wobei diejenige der Männer 65 % betrug und diejenige der Frauen 60 %.

Die nachstehende Übersicht zeigt an Hand der Erwerbstätigenquoten, dass sich die Erwerbswünsche der verschiedenen Altersgruppen in unterschiedlicher Weise realisieren lassen. Insbesondere im Alter von 55 Jahren und mehr sinken die Chancen auf eine Erwerbstätigkeit rapid ab, wobei dies für Frauen in noch stärkerem Maße gilt als für Männer.

Übersicht 3 Anteil der Erwerbstätigen an allen Personen im erwerbsfähigen Alter (Erwerbstätigenquote) nach Altersgruppen und Geschlecht im Jahr 2005



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Exkurs: Betrachtungen zur Erwerbsbeteiligung auf der Haushaltsebene

Im Land Brandenburg lebten im Jahr 2005 insgesamt etwa 1.218.300 Haushalte, davon waren 410.400 Einpersonenhaushalte und 807.900 Mehrpersonenhaushalte.

Von den insgesamt 1.218.300 Haushalten waren 435.500 Nichterwerbspersonenhaushalte, d. h. Haushalte in denen kein Haushaltsmitglied einer Erwerbstätigkeit nachging oder als Erwerbsloser³⁷ eine solche anstrebte. Zum überwiegenden Teil (drei Viertel) handelte es sich dabei um Haushalte mit Personen im Rentenalter. Mithin gab es im Jahr 2005 landesweit 782.800 Haushalte mit mindestens einer Erwerbsperson (Erwerbspersonenhaushalte), davon waren wiederum 232.900 Einpersonenhaushalte und 550.500 Mehrpersonenhaushalte. Ausschließlich zu diesen so genannten Erwerbspersonenhaushalten werden nachstehend erwerbsbezogene Aussagen getroffen.

Unter den insgesamt 232.900 Erwerbspersonenhaushalten mit nur einem Haushaltsmitglied befanden sich 155.300 Männer und 77.600 Frauen. Von diesen alleinstehenden Männern waren 108.100 bzw. 69,6 % erwerbstätig und 47.200 bzw. 30,4 % erwerbslos. Demgegenüber waren von den alleinstehenden Frauen 63.100 erwerbstätig (81,3 %) und 14.500 erwerbslos (18,7 %).

Zu den 550.500 Mehrpersonenhaushalten mit mindestens einer Erwerbsperson gehörten 495.900 Paarhaushalte (mit oder ohne Kinder) und 54.600 Alleinerziehendenhaushalte (mit Kindern). In 302.200 (61 %) dieser Brandenburger Paarhaushalte waren Mann und Frau erwerbstätig, in weiteren 94.500 (19 %) nur der Mann und in 69.200 (14 %) nur die Frau; d. h. der/die jeweils andere Partner/in war erwerbslos oder aber eine Nichterwerbsperson. In weiteren 29.900 Paarhaushalten (6 %) wa-

³⁵ Vergleiche dazu Abschnitt 6.1.

³⁶ Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre). Als Erwerbstätige zählen alle Personen, die eine auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit ausüben, unabhängig von der geleisteten Arbeitszeit und der Bedeutung des erzielten Erwerbseinkommens für den Lebensunterhalt.

³⁷ Anders als in der Statistik der Arbeitsverwaltung wird im Mikrozensus nicht das sozialstatistische Konzept der Arbeitslosigkeit, sondern das ILO-Konzept der Erwerbslosigkeit verfolgt. Aus diesem Grund sind die hier dargestellten Daten mit denen in den anderen Kapiteln des Berichts nicht vergleichbar.

ren demgegenüber beide Partner erwerbslos. In 36.200 der Alleinerziehendenhaushalte war der Haushaltsvorstand erwerbstätig und in den anderen 18.400 (34 %) erwerbslos.

Werden die vorstehenden Informationen zusammengefasst, so ergibt sich folgendes Bild der Erwerbsbeteiligung von Haushalten im Land Brandenburg: Von den 782.800 Erwerbspersonenhaushalten waren im Jahr 2005 insgesamt 193.700 Haushalte bzw. ein Viertel in der einen oder anderen Form mit Erwerbslosigkeit konfrontiert. Hinsichtlich ihrer objektiven und subjektiven Lebenslagen besonders stark davon betroffen waren diejenigen 110.000 Haushalte, in denen es nur eine Erwerbsperson gab (mehrheitlich Einpersonen- und Alleinerziehendenhaushalte) oder aber beide Erwerbspersonen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen konnten.³⁸

Zwischenfazit

Die seit vielen Jahren ungebrochen hohen Erwerbsquoten der Brandenburger/innen widerspiegeln, dass auch in Brandenburg das für die ostdeutschen Bundesländer charakteristische Leitbild verbreitet ist, wonach sowohl Männer als auch Frauen – und zwar unabhängig davon, ob im Haushalt Kinder zu erziehen sind – erwerbstätig sind. Die Unterschiede zwischen den Erwerbsquoten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen sind vergleichsweise gering, was den hohen Stellenwert von Erwerbsarbeit im Selbstverständnis von Brandenburgern und Brandenburgerinnen unterstreicht. Eine geschlechtstypische Arbeitsteilung, bei der die Frauen sich zumindest in der Familienphase vom Arbeitsmarkt zurück ziehen, lässt sich für Brandenburg nicht belegen. Daraus ergeben sich hohe Anforderungen an die Beschäftigungspolitik, um den bestehenden Erwerbswünschen zu entsprechen. Die Diskrepanz zwischen Erwerbs(beteiligungs)- und Erwerbstätigenquoten verweist auf derzeit nicht realisierte Erwerbswünsche, die sich – wie im Folgenden gezeigt wird – in hoher Arbeitslosigkeit niederschlagen. Die Betrachtung der Haushaltsebene zeigt, dass von den materiellen und immateriellen Folgen von Erwerbslosigkeit sowie entsprechenden Einflüssen auf die Lebenslagen ein Viertel aller Haushalte mit Erwerbspersonen betroffen sind. Insbesondere Einpersonen- und Alleinerziehendenhaushalte weisen überdurchschnittlich hohe Anteile von Erwerbslosigkeit auf.

³⁸ Alle Angaben basieren auf eigenen Auswertungen des Mikrozensus 2005.

6 Entwicklung und Struktur von Arbeitslosigkeit und Arbeitsförderung im Land Brandenburg

6.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Überblick

Spiegelbildlich zur ungünstigen Beschäftigungsentwicklung ist die Arbeitslosigkeit im Land Brandenburg bis 2004 deutlich und nahezu kontinuierlich angestiegen: Während im Jahr 1995 jahresdurchschnittlich ca. 175.000 Arbeitslose gezählt wurden, waren es im Jahr 2000 226.451 und im Jahr 2004 bereits 250.709.³⁹ Inwiefern der geringfügige statistische Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit in 2005 tatsächlich arbeitsmarktbedingt ist, ist unklar, da aufgrund der im Jahr 2005 vorgenommenen Aufteilung der Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosen in zwei Rechtskreise und der damit verbundenen Einführung des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sich sowohl der Kreis der einbezogenen Personen als auch deren detaillierte statistische Erfassung⁴⁰ erheblich verändert hat.

Die neuere Arbeitsmarktgesetzgebung hatte auf das sozialstatistische Konstrukt der Arbeitslosigkeit gegenläufige Auswirkungen. Einerseits gelten nun – anders als früher – Leistungsbezieher/innen in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik auch dann nicht mehr als arbeitslos, wenn diese Maßnahmen – wie etwa Trainings- und Eingliederungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) – nicht als Beschäftigung zählen und die Teilnehmer/innen der Vermittlung weiter zur Verfügung stehen (§ 16 Abs. 2 SGB III). Andererseits wird seit Anfang 2005 ein größerer Teil der erwerbsfähigen Bezieher/innen von Leistungen nach SGB II arbeitslos gemeldet, als dies früher in der Sozialhilfe der Fall war. Außerdem müssen sich nach SGB II nun auch die erwerbsfähigen Angehörigen von ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden durch den Einsatz ihrer eigenen Arbeitskraft um die Reduzierung oder Überwindung der Hilfebedürftigkeit bemühen und werden als arbeitslos registriert, wenn ihnen eine Arbeit zumutbar ist. Dieser letztgenannte Effekt konzentriert sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit zu 68 % auf Frauen, kann derzeit für das Land Brandenburg – mit etwas anderen Bevölkerungs- und Haushaltsstrukturen – jedoch nicht quantifiziert werden. Diese Wirkung der Erhöhung der Arbeitslosigkeit im Kontext der Systemumstellung steht potentiell ein arbeitslosigkeitsvermindernder Effekt entgegen, der durch den Übergang in den Nichtleistungsempfang (und damit zusammenhängender Verzicht auf Arbeitslosmeldung) aufgrund der Anrechnung der Erwerbseinkommen von Angehörigen und des vorhandenen Vermögens zustande kommt. Aufgrund all dieser Änderungen sind Zahlen des Jahres 2005 über die registrierte Arbeitslosigkeit mit Angaben für die Vorjahre nicht vergleichbar.

Während durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Arbeitslosigkeit in den ersten Monaten des Jahres 2005 in allen westdeutschen Bundesländern – vor allem aufgrund eines starken Zuwachses der Arbeitslosigkeit unter Frauen – deutlich gestiegen ist, trifft für die ostdeutschen Länder das Gegenteil zu. Auch in Brandenburg ist die Zahl arbeitsloser Männer und arbeitsloser Frauen von 2004 auf 2005 zurück gegangen. Nach Schätzungen⁴¹ sollten mit dem neuen Rechtskreis des SGB II in Brandenburg etwa 24.400 Personen mit Aktivierungspotenzial zusätzlich erfasst worden sein, die zuvor Sozialhilfe bezogen und keine Leistungen der Arbeitslosenhilfe erhielten. Darüber hinaus dürften ca. 30 % der bisherigen Empfänger/innen von Arbeitslosenhilfe (rd. 45.000 Personen) aufgrund fehlender Bedürftigkeit keine Leistungen nach SGB II erhalten haben.⁴²

³⁹ Alle folgenden Daten zur Arbeitslosigkeit fußen, soweit nicht anders angegeben, auf Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

⁴⁰ Vergleiche dazu auch den folgenden Abschnitt 6.2.

⁴¹ Zahlen des Arbeitskreises Quantifizierung der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe / Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, für Brandenburg berechnet vom Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ).

⁴² Diese Personen können (!) gleichwohl weiter als Arbeitslose registriert sein.

Im Jahresdurchschnitt 2006 wurden im Zuge der konjunkturellen Erholung etwas weniger Arbeitslose registriert (226.413). Damit wurde zwar wieder der Stand des Jahres 2000 erreicht, aber immer noch deutlich mehr Arbeitslose gezählt als im Jahr 1995. Trotz der positiven Entwicklungen im Jahr 2006 und unabhängig von den skizzierten rechtlichen und statistischen Veränderungen kann, auch mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Land und die Arbeitslosenquoten, festgestellt werden, dass sich die Arbeitsmarktlage in Brandenburg noch immer als extrem ungünstig darstellt.

Übersicht 4 Entwicklung der Arbeitslosenzahlen im Land Brandenburg 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006/2000 absolut	2006/2000 relativ (in %)
Brandenburg insgesamt	226.451	233.650	237.903	252.967	250.709	243.875	226.413	-38	-0,0
dar. Männer	108.477	116.803	12.698	132.252	132.248	130.416	119.211	+10.734	+9,9
Anteil (in %)	48,0	50,0	51,6	52,3	52,7	53,5		-	-
dar. Frauen	117.974	116.847	115.205	120.715	118.461	113.460	107.197	-10.777	-9,1
Anteil (in %)	52,0	50,0	48,4	47,7	47,3	46,5		-	-
Arbeitslosenquote (in % aller abhängigen Erwerbspersonen)	18,4	18,8	19,1	20,4	20,3	19,9	18,7	-	-
Arbeitslosenquote (in % aller zivilen Erwerbspersonen)	17,0	17,4	17,5	18,8	18,7	18,2	17,0	-	-

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Darüber hinaus zeigt oben stehende Übersicht, dass sich im Untersuchungszeitraum 2000 bis 2005 die absolute Zahl und vor allem der relative Anteil der arbeitslosen Frauen rückläufig entwickelte, während die entsprechenden Vergleichswerte bei den Männern anstiegen. Diese positiven Entwicklungstendenzen hinsichtlich der Arbeitslosigkeit von Frauen können jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die Beschäftigungs- und Einkommenssituation von Brandenburgerinnen nach wie vor schlechter ist als diejenige der Brandenburger.⁴³ Wenn Frauen inzwischen etwas seltener als Männer arbeitslos sind, so liegen die Gründe dafür u. a. auch darin, dass Frauen häufiger als Männer in prekärer Beschäftigung (Minijobs, kurze Teilzeit, ICh-AG) eine Alternative zur Arbeitslosigkeit finden.⁴⁴ In diesem Kontext ist nicht zuletzt zu berücksichtigen, dass die sinkende Arbeitslosigkeit von Frauen in Brandenburg auch mit der überproportional starken Abwanderung von Brandenburgerinnen, insbesondere von jungen und gut qualifizierten Frauen, aus dem Land zusammenhängt.

Bundesweit hat die Arbeitslosigkeit zwischen 1995 und 2005 in allen Bundesländern zugenommen, allerdings in unterschiedlichem Maße: Besonders stark nahmen die Arbeitslosenquoten in den neuen Bundesländern zu, während sie in einigen alten Bundesländern eher moderat angestiegen sind. Im Zuge der konjunkturellen Erholung gingen die Arbeitslosenzahlen im Jahr 2006 dann in allen Bundesländern deutlich zurück. Zuletzt, also im Jahresdurchschnitt 2006, wies Brandenburg eine Arbeitslosenquote von 17 % aller zivilen Erwerbspersonen auf. Dies war zwar mehr als in jedem der alten Bundesländer; im Vergleich der neuen Bundesländer und Berlin kam Brandenburg nach Thüringen (15,6 %) jedoch auf die niedrigste Arbeitslosenquote. Bundesweit waren zu diesem Zeitpunkt 10,8 % aller zivilen Erwerbspersonen arbeitslos registriert, wobei die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern mit 17,3 % nahezu doppelt so hoch war wie in den alten Bundesländern mit 9,1 %.

6.2 Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit nach Personengruppen

Wie bereits gezeigt, verharrte die Arbeitslosenzahl in Brandenburg zwischen 2000 und 2006, bei zwischenzeitlich starker Zunahme, auf einem unverändert hohen Niveau. In diesem Zeitraum waren jedoch einzelne Personengruppen mit einem überproportional starken Anstieg der Arbeitslosigkeit konfrontiert (Ausländer/innen +75 %, 50 bis unter 55 Jahre +70 %, Langzeitarbeitslose +25 %, Schwerbehinderte +19 %, Jugendliche zwischen 20 und unter 25 Jahren +17 %, Männer +10 %), während bei anderen Personengruppen Rückgänge bei den Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen waren (Frauen -9 %, Jugendliche unter 20 Jahren -10 %, Spätaussiedler/innen -20 %, 55 Jahre und älter -35 %). Das Risiko, arbeitslos zu werden bzw. es zu bleiben, war folglich in den letzten Jahren unter den Brandenburger/innen/n sehr ungleich verteilt.

⁴³ So wurde beispielsweise im vorstehenden Kapitel herausgearbeitet, dass derzeit immerhin noch acht von zehn Brandenburgern in einem so genannten standardisierten Beschäftigungsverhältnis mit höherer Arbeitsplatz- und Rechtssicherheit arbeiten, dies aber nur noch für fünf von zehn Brandenburgerinnen gilt.

⁴⁴ Eine andere Möglichkeit wäre, dass sich Frauen aufgrund nicht bestehender Ansprüche nach SGB II vom Arbeitsmarkt in die Stille Reserve zurück ziehen. Angesichts der hohen Erwerbsquoten in Brandenburg dürfte davon aber nur ein geringer Teil der Frauen Gebrauch machen.

Die Ursachen dieser sehr unterschiedlichen Entwicklungstendenzen sind vielfältig und spiegeln nicht immer allein die Arbeitsmarktsituation wider: Während beispielsweise der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei Spätaussiedler/innen mit dem verminderten Zustrom dieser Personengruppe in das Land Brandenburg zusammenhängt, ist die gleichfalls erhebliche Abnahme der Arbeitslosigkeit Älterer vor allem auf die so genannte 58er Regelung zurück zu führen, die lediglich eine statistische Reduzierung der registrierten Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe bewirkte.⁴⁵ Demgegenüber ist die zunehmende Arbeitslosigkeit der Männer vornehmlich wirtschaftsstrukturell bedingt und hängt maßgeblich mit den sinkenden Beschäftigtenzahlen in der Bauwirtschaft sowie mit dieser in engen Verflechtungsbeziehungen stehenden Branchen (Gewinnung sowie Verarbeitung von Steinen und Erden, Ausbaugewerbe u. a. m.) zusammen, während Frauen von den Expansion im Dienstleistungsbereich profitieren, der jedoch in großer Zahl Beschäftigung jenseits des Normalarbeitsverhältnisses bietet.

Überdies ist zu erkennen, dass vor allem am Arbeitsmarkt ohnehin besonders benachteiligte Personengruppen – wie beispielsweise Ausländer/innen, Langzeitarbeitslose und Schwerbehinderte – überproportional stark wachsende Arbeitslosenzahlen aufweisen. Dies hängt, wie inzwischen vorliegende wissenschaftliche Untersuchungen aufzeigen, nicht zuletzt mit der neuen Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit, dem veränderten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente seit Beginn der Arbeitsmarktreflexionen im Jahr 2002 sowie der aktuellen Anwendung von Kundendifferenzierungen und Handlungsprogrammen zusammen. All dies geht, zumindest bislang, vielfach mit sogenannten Creamingeffekten einher, die vor allem besonders förderungsbedürftigen Personengruppen den Zugang zu individuell geeigneten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten erschweren.⁴⁶ Insofern stützt und verstärkt die aktuelle Arbeitsmarktpolitik in mancher Hinsicht die ohnehin bestehende Ungleichverteilung der Risiken am Arbeitsmarkt.

Unter Berücksichtigung der offiziellen Arbeitslosenstatistik wie auch der Angaben des Mikrozensus zu Erwerbsstatus und Einkommensquellen ist insgesamt festzuhalten, dass Ältere ab 50 Jahren, Ausländer/innen, gering Qualifizierte, Jugendliche an der so genannten 2. Schwelle (im Alter von 20 bis unter 25 Jahren) sowie Schwerbehinderte überproportional stark von Erwerbslosigkeit betroffen waren⁴⁷. Dies gilt sowohl für den aktuellen Zeitrand als auch für den Untersuchungszeitraum 1995 bis 2006 insgesamt.

Die Tendenz, dass am Arbeitsmarkt ohnehin benachteiligte Personengruppen, unabhängig von Anstieg oder Rückgang der Arbeitslosigkeit in den einzelnen Bundesländern überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten aufweisen, ist in allen Bundesländern zu verzeichnen. Eine Folge dieser Entwicklung war der steigende Anteil und die zunehmende Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit bundesweit.

Umfang und Dauer von Langzeitarbeitslosigkeit (ununterbrochene Arbeitslosigkeit von mindestens 12 Monaten)

Aufgrund des überproportionalen Anstiegs der absoluten Zahl der Langzeitarbeitslosen im Land Brandenburg hat sich auch deren Anteil an allen Arbeitslosen deutlich erhöht. Gehörten im Jahr 2000 erst gut 35 % aller arbeitslosen Brandenburger/innen zu den Langzeitarbeitslosen, so waren es im Jahr 2005 bereits mehr als 45,7 %.⁴⁸ Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass dieser Indikator allein zur Abbildung des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit nicht hinreicht und die genannten Zahlen eher eine Untergrenze darstellen: Kurzzeitige Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit, beispielsweise durch nur wenige Tage andauernde Aktivierungsmaßnahmen (z. B. Trainingsmaßnahmen) und Krankheit führen zwar statistisch gesehen aus der Langzeitarbeitslosigkeit heraus, die langandauernde Exklusion vom Arbeitsmarkt wird dadurch jedoch nicht durchbrochen. Zu den statistisch ausgewiesenen Langzeitarbeitslosen ist mithin eine unbekannte Zahl von weiteren Arbeitslosen hinzu zu zählen, deren Erwerbsbiographie durch perforierte Langzeitarbeitslosigkeit charakterisiert ist.

Innerhalb der statistisch ausgewiesenen Langzeitarbeitslosigkeit wuchs die Gruppe derjenigen, die bereits mehr als zwei Jahre arbeitslos waren, auf 58,6 % in 2005 an. Die tendenziell zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit widerspiegelt sich auch im Indikator „durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit“. Die Dauer der Arbeitslosigkeit stieg im Land Brandenburg von durchschnittlich 39,1 Wochen im Jahr 2000 auf durchschnittlich 46,7 Wochen im Jahr 2005.⁴⁹ Nur Sachsen-Anhalt (50 Wochen) und Mecklenburg-Vorpommern (48,4 Wochen) weisen noch ungünstigere Werte auf. Dabei zeigten sich nach den Geschlechtern erhebliche Unterschiede: Zwar nahm die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei den Männern (von 29,9 auf 38,7 Wochen bzw. +29 %) deutlich stärker zu als diejenige der Frauen (von 47,6 auf 55,6 Wochen bzw. +17 %). Gleichwohl ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit der Brandenburgerinnen nach wie vor ungleich höher als diejenige der Brandenburger. Bereits 63,2 % der weiblichen Langzeitarbeitslosen sind zwei Jahre oder länger ununterbrochen arbeitslos, demgegenüber trifft dies auf 53,7 % der männlichen Langzeitarbeitslosen zu.

⁴⁵ Im Jahresdurchschnitt 2005 wurden allein im Rechtskreis des SGB III 10.208 Leistungsempfänger/innen nach § 428 SGB III gezählt. Dies sind 58-jährige und Ältere, die Lohnersatzleistungen beziehen, der Arbeitsvermittlung jedoch nicht vollständig zur Verfügung stehen und daher auch nicht als Arbeitslose registriert werden.

⁴⁶ BMAS 2006: IV. Vergleiche dazu auch den folgenden Abschnitt 6.3.

⁴⁷ Die höchsten Arbeitslosenquoten verzeichneten zuletzt Ausländer/innen mit gut 42 % sowie Jugendliche an der so genannten 2. Schwelle, also im Alter von 20 bis unter 25 Jahren, mit fast 24 %.

⁴⁸ Eigene Berechnungen auf Grundlage der Eingliederungsbilanzen.

⁴⁹ Angaben zum Jahr 2006 lagen den Verfasser/innen zum Zeitpunkt der Erstellung der Expertise noch nicht vor.

Arbeitslosigkeit in den Regionen Brandenburgs

Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit unterscheidet sich nicht nur nach soziodemographischen Merkmalen, sondern auch nach Regionen. Bezogen auf die Arbeitslosenquote aller zivilen Erwerbspersonen im Jahresdurchschnitt 2006 war die Arbeitsmarktsituation im südlichen und südwestlichen Umland Brandenburgs zu Berlin am günstigsten und damit deutlich besser als im Landesdurchschnitt (Potsdam 11,6%, Potsdam-Mittelmark 11,7 %, Dahme-Spreewald 12,8 %, Teltow-Fläming 13,9 %). Die schlechteste Arbeitsmarktlage hatten demgegenüber der Nordosten (Uckermark 23,7 %) sowie der Süden Brandenburgs (Oberspreewald-Lausitz 22,8 %, Elbe-Elster 22,1 %) zu konstatieren. Weitere räumliche Brennpunkte überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit waren zuletzt die kreisfreie Stadt Brandenburg an der Havel (19,4 %) sowie die Landkreise Ostprignitz-Ruppin (19,4 %) und Prignitz (19,2 %).

Übersicht 5 Arbeitslosenquote in % aller zivilen Erwerbspersonen nach Landkreisen bzw. kreisfreien Städten im Jahr 2006

Landkreis bzw. freie Stadt	in %	Landkreis bzw. freie Stadt	in %
Brandenburg an der Havel	19,4	Oberhavel	16,3
Cottbus	18,6	Oberspreewald-Lausitz	22,8
Frankfurt (Oder)	18,4	Oder-Spree	17,0
Potsdam	11,6	Ostprignitz-Ruppin	19,4
Barnim	16,3	Potsdam-Mittelmark	11,7
Dahme-Spreewald	12,8	Prignitz	19,2
Elbe-Elster	22,1	Spree-Neiße	18,3
Havelland	16,0	Teltow-Fläming	13,9
Märkisch-Oderland	17,1	Uckermark	23,7

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Auf Gemeindeebene werden diese ohnehin starken räumlichen Unterschiede hinsichtlich der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit noch größer: So zählte beispielsweise Falkensee im Jahresdurchschnitt 2006 lediglich 72 Arbeitslose je 1.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter. Auf ähnlich gute Werte kommen z. B. die Gemeinden Teltow und Hohen Neuendorf (jeweils 75) sowie die Landeshauptstadt Potsdam (89). Demgegenüber werden etwa in Schwedt / Oder 167 Arbeitslose je 1.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter gezählt, in Lauchhammer 186 und in Prenzlau sogar 196.

In diesen erheblichen räumlichen Unterschieden der Arbeitslosigkeit spiegeln sich zum einen die besonders gravierenden wirtschaftsstrukturellen Schwächen der ländlichen und peripheren Gebiete Brandenburgs wider. Zum anderen wirken sich aber auch die unterschiedlichen wirtschaftsgeographischen Gegebenheiten deutlich aus: Obwohl der Arbeitsplatzbesatz im Brandenburger Verflechtungsraum zu Berlin in vielen Fällen nicht wesentlich größer ist als in anderen Landesteilen Brandenburgs, so führen doch die bestehenden Pendelmöglichkeiten in die Bundeshauptstadt Berlin mit ihrem Arbeitsplatzangebot zu erheblichen Pendlerströmen aus verkehrsmäßig gut an die Bundeshauptstadt angebotenen Gemeinden und damit zu einer deutlichen Entlastung vornehmlich der Arbeitsmärkte in den berlinnahen Räumen des Landes Brandenburg.⁵⁰ Im Juni 2006 befanden sich unter den insgesamt 227.167 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Auspendler/innen von Brandenburg in andere Bundesländer allein 159.844 bzw. 70,4 % Berlin-Pendler/innen, von denen wiederum etwa vier Fünftel aus dem engeren Verflechtungsraum kamen. Weitere relevante Pendlerziele von Brandenburger/innen waren zum gleichen Zeitpunkt die Bundesländer Sachsen (14.553), Nordrhein-Westfalen (8.011), Sachsen-Anhalt (7.619), Bayern (6.429), Mecklenburg-Vorpommern (6.360), Niedersachsen (5.493) und Baden-Württemberg (5.022). Mit mehr als 25 % Auspendleranteil an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten verzeichnet Brandenburg gegenwärtig den höchsten Auspendleranteil unter allen Bundesländern.⁵¹

Arbeitslosigkeit nach Qualifikationen

Zahlen der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit für September 2006 belegen, dass im Regelfall das Arbeitslosigkeitsrisiko um so höher ist, je geringer der Schul- und Berufsabschluss ausfällt:

- Zu diesem Zeitpunkt befanden sich unter allen Arbeitslosen im Land Brandenburg nur knapp ein Zehntel, die das Abitur (5,9 %) oder die Fachhochschulreife (3,4 %) hatten. Demgegenüber hatten 56,3 % die mittlere Reife, 26,3 % einen Hauptschulabschluss und 7,5 % keinen Schulabschluss erworben.
- Von allen Arbeitslosen hatten 20,8 % keinen Berufsabschluss, demgegenüber 79,2% eine abgeschlossene Berufsausbildung. Darunter befanden sich vor allem Absolventen/innen einer betrieblichen oder außerbetrieblichen Berufsausbildung (71,2 Prozentpunkte). Absolventen/innen einer Berufsfachschule (1 Prozentpunkt), einer Fachschule (3 Prozent-

⁵⁰ Das Gros der Pendelverflechtungen zwischen Brandenburg und Berlin spielt sich zwischen der Bundeshauptstadt und dem engeren Verflechtungsraum ab. (Vergleiche dazu ausführlicher Schuldt 2003: 44 ff.).

⁵¹ Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit mit Stand 30.6.2006 (vorläufige Angaben). Download unter www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/index.shtml.

punkte), einer Fachhochschule (1,6 Prozentpunkte) oder einer Universität bzw. Hochschule (2,5 Prozentpunkte) waren demgegenüber deutlich weniger vertreten.

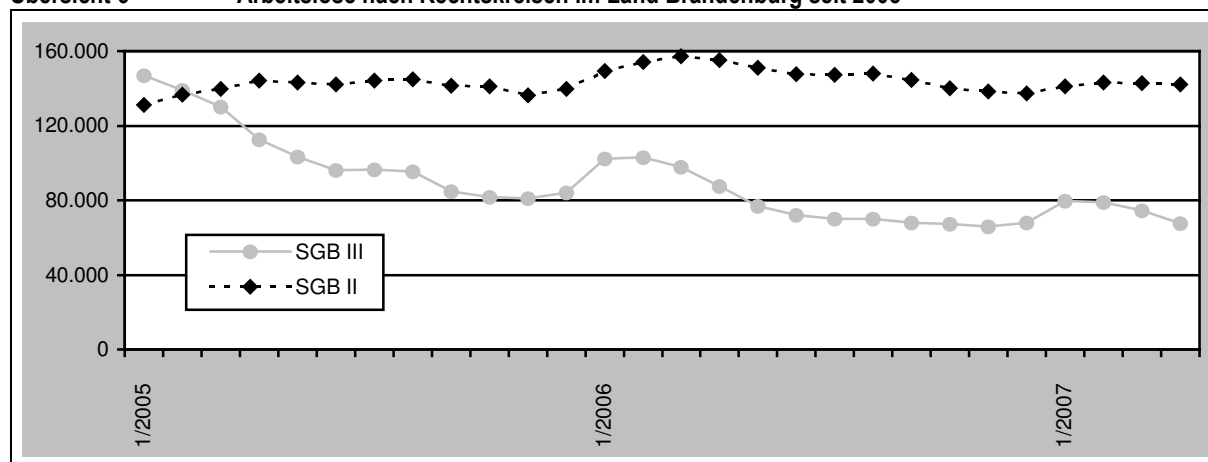
Gleichwohl verweist der hohe Anteil von Arbeitslosen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung darauf, dass in Regionen mit nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten auch Erwerbspersonen mit guten Qualifikationen von Arbeitslosigkeit betroffen werden können.

Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen

Seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 werden die Arbeitslosen in zwei getrennten Rechtskreisen erfasst; dem beitragsfinanzierten Rechtskreis des SGB III für Arbeitslose mit Leistungsansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung sowie dem steuerfinanzierten Rechtskreis des SGB II für erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne (bzw. ohne in der Höhe zum Lebensunterhalt ausreichende) Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung. Dem Rechtskreis des SGB III (Arbeitsförderung) werden im übrigen auch diejenigen Arbeitslosen zugeordnet, die zwar keine Ansprüche mehr auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben, jedoch aufgrund fehlender materieller Hilfebedürftigkeit nicht zum Rechtskreis des SGB II gehören.⁵² Letztere sind die so genannten Nichtleistungsempfänger/innen, die aber zumindest einen Beratungs- und Vermittlungsanspruch nach den Regelungen des SGB III haben. Darüber hinaus steht es den Arbeitsagenturen vor Ort frei, auch Nichtleistungsempfänger/innen in aktive bzw. aktivierende Maßnahmen der Arbeitsförderung zuzuweisen.⁵³

Wie die folgende Übersicht verdeutlicht, nahm die Arbeitslosenzahl im Rechtskreis des SGB III im Verlauf der Jahre 2005 und 2006 tendenziell ab, während sie im Rechtskreis des SGB II zunächst anstieg um danach auf diesem hohen Niveau zu stagnieren. Für diese Entwicklungen waren nicht nur arbeitsmarktliche sondern auch rechtliche u. ä. Einflussfaktoren verantwortlich: Der Rückgang der Arbeitslosigkeit im SGB III war zu Beginn des Jahres 2005 maßgeblich dadurch verursacht, dass Arbeitslose wegen auslaufenden Leistungsbezugs aus der Arbeitslosenversicherung in das SGB II übergingen. Im Rechtskreis des SGB II schlug sich genau dieselbe Entwicklung, quasi spiegelbildlich, hingegen in steigenden Arbeitslosenzahlen nieder. Im weiteren Entwicklungsverlauf wirkt sich offenbar aus, dass die günstigeren Konjunktur- und damit Arbeitsmarktentwicklungen in erster Linie Arbeitslosen aus dem Rechtskreis des SGB III zu Gute kommen, während Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II weniger daran partizipieren.

Übersicht 6 Arbeitslose nach Rechtskreisen im Land Brandenburg seit 2005



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Während im Januar 2005 noch mehr als die Hälfte der Arbeitslosen dem Rechtskreis des SGB III zugeordnet waren, so waren es im Dezember 2006 nur noch ein Drittel. Dementsprechend erhöhte sich der Anteil der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II an allen Arbeitslosen im genannten Zeitraum von weniger als der Hälfte auf zwei Drittel. Diese Verschiebung innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen von Arbeitslosengeldempfänger/innen nach SGB III hin zu Grundsicherungsbeziehenden hat erhebliche Konsequenzen für deren Lebenslage und dürfte mit spürbaren Verschlechterungen der materiellen und psychischen Lebenssituation verbunden sein: Etwa zwei Drittel der Arbeitslosen erhalten nunmehr keine am bisherigen Erwerbseinkommen orientierten Leistungen, sondern Hilfen, die sich am soziokulturellen Existenzminimum orientieren und nur unter strenger Einkommens- und Bedürftigkeitsprüfung gewährt werden. Hinzu kommt für die Arbeitslosengeld II-Empfänger/innen, dass sie Leistungen nur dann erhalten, wenn sie **jede** Art von Arbeitsangebot akzeptieren inklusive solcher Arbeiten, die weder in einem Arbeitsrechtsverhältnis erfolgen noch dazu beitragen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

⁵² Über die etwaige arbeitsmarktliche Hilfebedürftigkeit sagt diese – nach den Rechtsgrundlagen des SGB II – fehlende materielle Bedürftigkeit jedoch nichts aus. Vielmehr ist in den meisten Fällen von einer solchen auszugehen, da bei diesem Personenkreis entweder bereits eine längere Arbeitslosigkeit vorliegt oder aber der Berufs(wieder)einstieg aus einer Phase der Nichterwerbstätigkeit (z. B. nach beruflicher Ausbildung oder nach familiärer Pause) angestrebt wird und nicht sofort erreicht werden konnte.

⁵³ Inwieweit dies vor dem Hintergrund der stärker betriebswirtschaftlich ausgerichteten Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit auch praktiziert wird, darüber liegen gegenwärtig keine regionalisierten Informationen vor.

Im Ablehnungsfall müssen sie mit Sanktionen rechnen, die zu Leistungskürzungen bis hin zum Wegfall der Leistungen führen.

Zwischenfazit

Fasst man die vorstehenden Informationen zusammen, so wird deutlich, dass ein großer Teil der Brandenburger Bevölkerung mit den Folgen von Arbeitslosigkeit konfrontiert ist. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren nicht geringer geworden. Allerdings ist die Verteilung dieses Risikos höchst ungleich. Frauen sind in etwa ebenso häufig wie Männer, dafür aber deutlich länger arbeitslos. Darüber hinaus sind insbesondere diejenigen Personen überproportional stark von Arbeitslosigkeit betroffen, auf die mehrere – nicht nur individuell beeinflussbare – Risikofaktoren entfallen: Geringe Qualifikation, Zugehörigkeit zu einer im Allgemeinen als besonders förderungsbedürftig charakterisierten Personengruppe sowie Wohnort bzw. Lebensmittelpunkt in einer ländlichen oder peripheren Region Brandenburgs. Die Arbeitsmarktpolitik hat in den letzten Jahren nicht genügend dazu beigetragen, diese Ungleichverteilung von Risiken zu kompensieren. Aufgrund der neuen gesetzlichen Regelungen und der Zunahme des Anteils von ALG II-Beziehenden unter allen Arbeitslosen kann eine materielle Schlechterstellung dieser Gruppe im Zeitverlauf angenommen werden.

6.3 Aktive Arbeitsförderung nach dem SGB III und nach dem SGB II im Überblick

Die Umsetzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hatte auch in Brandenburg weitreichende Folgen für Umfang und Struktur der aktiven bzw. „aktivierenden“⁵⁴ Arbeitsförderung.

Im Vergleich der Jahre 2000 und 2006 wurden zuletzt 785 Mio. € für Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung verausgabt, während es zu Beginn des Untersuchungszeitraums noch 1.603 Mio. € waren. Dies entspricht einem Ausgaberrückgang von 818 Mio. € bzw. 51 %.⁵⁵ Neben den absoluten Ausgaberrückgängen im Rechtskreis des SGB III ist dabei zu berücksichtigen, dass im Rechtskreis des SGB II von den bei den Arbeitsgemeinschaften insgesamt für Eingliederungsleistungen budgetierten Mitteln aufgrund der administrativen und fördertechnischen Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 nur etwa sechs Zehntel abflossen. Nach Überwindung wesentlicher Umsetzungsprobleme flossen im Jahr 2006 immerhin etwa neun Zehntel der budgetierten Mittel ab.⁵⁶

Übersicht 7 Ausgaben für aktive Arbeitsförderung nach SGB III und SGB II im Land Brandenburg – 2000, 2005 und 2006 im Vergleich

	2000 (in Mio. €)	2005 (in Mio. €)	2006 (in Mio. €)	2006/2000 absolut	2006 zu 2000 relativ (in %)
SGB III insgesamt	1.603	764	593	-1.010	-63,0
dar. Eingliederungstitel (Kapitel 2)	1.257	294	190	-1.067	-84,9
dar. Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Kapitel 3)	346	471	403	+57	+16,5
SGB II Eingliederungsleistungen nach § 16*	-	146	192	-	-
SGB III und SGB II zusammen	1.603	910	785	-818	-51,0

* ohne die fünf zugelassenen kommunalen Träger

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Bei auf hohem Niveau stagnierenden und erst in den letzten Monaten sinkenden Arbeitslosenzahlen und in Folge zunehmenden Gesamtausgaben für Arbeitslosigkeit, gestaltet sich damit das Verhältnis von aktiven und passiven Leistungen in den Jahren 2005 und 2006 ungünstiger als noch im Jahr 2000: Während im Land Brandenburg in 2000 Mittel in Höhe von zusammen 2.263 Mio. € für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (passiv) verausgabt wurde und damit deren Verhältnis zu den Ausgaben für aktive Arbeitsförderung 1 zu 0,71 betrug, wurden in 2006 1.748 Mio. € für Arbeitslosengeld sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld verausgabt, so dass das Verhältnis zu den Ausgaben für aktive Arbeitsförderung nur noch 1 zu 0,45 betrug.⁵⁷ Für die Lebenslagen der Arbeitslosen bedeutet dies relativ geringere Chancen auf eine qualitativ hochwertige arbeitsmarktpolitische Maßnahme.

⁵⁴ Dem Credo der Reformen nach, soll die bisherige aktive Arbeitsförderung durch eine aktivierende Arbeitsförderung ersetzt werden, deren Ziel es ist, das Eigenengagement der Arbeitslosen zu stärken.

⁵⁵ Tatsächlich dürfte der Ausgaberrückgang etwas niedriger – gleichwohl erheblich – ausfallen. Bis zum Jahr 2004 wurden neben den aktiven Förderleistungen des SGB III auch arbeitsmarktpolitische Unterstützungsleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geleistet, die für das Land Brandenburg jedoch nicht quantifiziert werden können. Ab dem Jahr 2005 kommen die realisierten – aber derzeit unbekanntenen – Ausgaben der zugelassenen kommunalen Träger hinzu, die im Jahr 2005 über Eingliederungsbudgets in einer Gesamthöhe von etwa 140 Mio. € und im Jahr 2006 von etwa 125 Mio. € verfügen konnten.

⁵⁶ Alle Angaben ohne Mittel für die fünf im Land Brandenburg zugelassenen kommunalen Träger, die Landkreise Oberhavel, Oder-Spree, Ostprignitz-Ruppin, Spree-Neiße sowie Uckermark.

⁵⁷ Angaben für das Jahr 2006 ohne Mittel für die fünf im Land Brandenburg zugelassenen kommunalen Träger.

Wie die folgende Übersicht verdeutlicht, hat sich neben dem Umfang im Zuge der Umsetzung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen auch die Struktur des Mitteleinsatzes deutlich verändert.

Übersicht 8 Arbeitsmarktpolitischer Instrumenteneinsatz nach SGB III und SGB II im Land Brandenburg – die wichtigsten Instrumente im Vergleich der Jahre 2000, 2005 und 2006

Förderinstrumente	2000 (Bestand im JD)	2005 (Bestand im JD)*	2006 (Bestand im JD)*	2006 zu 2000 absolut	2006 zu 2000 relativ (in %)
Förderung der beruflichen Weiterbildung	23.211	5.926	5.045	-18.1662	-78,3
Strukturanpassungsmaßnahmen (trad.)	12.172	2.072	1.770	-10.402	-85,5
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	17.375	4.193	3.693	-13.682	-78,7
Eingliederungszuschüsse	6.834	4.064	4.501	-2.333	-34,1
Eignungsfeststellung / Trainingsmaßnahmen	2.963	2.753	2.511	-452	-15,3
Überbrückungsgeld	2.303	2.976	2.170	-133	-5,8
Existenzgründungszuschuss	-	16.733	15.608	+15.608	-
Arbeitsgelegenheiten	-	14.019	16.854	+16.854	-
dar. mit Mehraufwandsentschädigung	-	13.709	15.919	+15.919	-

* ohne Teilnehmerzahlen der fünf zugelassenen kommunalen Träger

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die bislang dominierenden Förderinstrumente – Förderung der beruflichen Weiterbildung (FBW), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie Eingliederungszuschüsse – haben erheblich an Bedeutung verloren, andere und darunter vor allem neu eingeführte Förderinstrumente haben demgegenüber an Gewicht gewonnen. Zu letzteren gehörten vor allem Instrumente zur Unterstützung einer selbstständigen Existenz, nämlich das bereits seit längerem bestehende Überbrückungsgeld sowie das neue Instrument des Existenzgründungszuschusses (Ich-AG). Darüber hinaus haben die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung deutliche Aufwüchse zu verzeichnen. Dieses, im Herbst 2004 zunächst auf Grundlage des SGB III eingeführte und seit 2005 ausschließlich im Rechtskreis des SGB II Anwendung findende, Instrument unterstützt Beschäftigung schaffende Maßnahmen durch geförderte Sozialrechtsverhältnisse und hat die sozialversicherungspflichtigen ABM sowie SAM weitgehend substituiert. Dies bedeutet, dass arbeitslose Brandenburger/innen im Zeitverlauf relativ sinkende Chancen auf eine geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben.⁵⁸

Ungeachtet des Reformparadigmas einer stärker an den regionalen Gegebenheiten zu orientierenden Arbeitsförderung haben sich im Zuge der 2002 eingeleiteten jüngsten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen, Umfang und Struktur der aktiven Arbeitsförderung bundesweit interessanterweise weitgehend einheitlich entwickelt: Das Gesamtvolumen der Arbeitsförderung, sowohl was den Mitteleinsatz als auch was die Teilnehmerzahlen betrifft, verringerte sich. Darüber hinaus haben die bislang dominierenden Förderinstrumente – FBW, SAM, ABM sowie Eingliederungszuschüsse – erheblich an Gewicht verloren, während andere und darunter vor allem neu eingeführte Förderinstrumente demgegenüber an Bedeutung zugenommen haben (vor allem Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung). Bemerkenswerte Abweichungen beim arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz zeigten allein die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen: In Mecklenburg-Vorpommern waren ABM noch vor den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung das ausgabenstärkste Förderinstrument, in Sachsen zeigte sich ein ähnliches Bild.

⁵⁸ Selbst diese sind inzwischen nicht mehr voll sozialversicherungspflichtig, die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung ist bei ABM ausgenommen und nur noch in der Entgeltvariante der Arbeitsgelegenheiten vorgesehen.

6.4 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Aufgrund von Datenproblemen konzentrieren sich die Darstellungen in den beiden folgenden Abschnitten auf die Durchschnittswerte des Jahres 2005 und, soweit vorhanden, des Jahres 2006 - auf unterjährige Angaben wird verzichtet.⁵⁹

6.4.1 Zahl und Struktur der Leistungsempfänger/innen

Im Jahresdurchschnitt 2005 bezogen 326.194 Brandenburger/innen, die in 188.636 Bedarfsgemeinschaften lebten, Leistungen nach SGB II. Im Jahr 2006 waren es 349.668 Brandenburger/innen bzw. 201.620 Bedarfsgemeinschaften. Damit waren in den beiden vergangenen Jahren gut 16 % der Bürger/innen Brandenburgs unter 65 Jahren auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen.⁶⁰ Die Abhängigkeit von der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist regional sehr unterschiedlich: Den oberen Rand stellen Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt dar, in denen jeweils gut 19 % der Wohnbevölkerung unter 65 Jahren von diesem Leistungssystem abhängig sind. Die geringsten Abhängigkeitsquoten weisen demgegenüber Bayern und Baden-Württemberg mit jeweils gut 5 % auf. Brandenburg liegt mit der bereits benannten Quote von etwa 16 % etwas unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer einschließlich Berlin (17 %).

Die Struktur der Leistungsempfänger/innen im Land Brandenburg nach ausgewählten soziodemographischen Merkmalen zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 9 Leistungsempfänger/innen des SGB II im Land Brandenburg nach soziodemographischen Merkmalen, Jahresdurchschnitt 2006

	Anzahl	Anteil (in %)	Empfänger/innen in % der entsprechenden Wohnbevölkerung
Leistungsempfänger/innen (unter 65 Jahre) insgesamt	349.668	100	16,1
Männer	181.936	52,0	16,9
Frauen	167.732	48,0	15,1
unter 15 Jahre	69.722	19,9	24,1
15 bis unter 25 Jahre	65.937	18,9	17,4
25 bis unter 65 Jahre	214.009	61,2	14,2
erwerbsfähig	275.604	78,8	-
nicht erwerbsfähig	74.064	21,2	-
Deutsche	337.096	96,4	15,0
Ausländer	12.572	3,6	19,2

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Landesbetrieb für Datenverarbeitung Statistik Brandenburg, eigene Berechnungen

Die soziodemographischen Strukturen der Leistungsempfänger/innen nach SGB II in den einzelnen Bundesländern ähneln sich stark. In Übereinstimmung mit den entsprechenden Bevölkerungsstrukturen ist allerdings der Anteil der ausländischen Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld in den alten Bundesländern deutlich höher als in den neuen Bundesländern, so auch in Brandenburg.

Die Struktur der Leistungsempfänger/innen im Land Brandenburg verdeutlicht, dass vor allem junge Brandenburger/innen überproportional häufig von Leistungen nach dem SGB II abhängig sind. Dies deutet unter Berücksichtigung des Haushaltskontextes auf ein Problem hin, dass Familien mit Kind(ern) erhöhten Arbeitsmarktrisiken ausgesetzt sind. Zum anderen ist anzunehmen, dass Familien mit Kind(ern) auch häufiger ergänzende Leistungen nach dem SGB II beziehen müssen, um ihre Existenz sichern zu können. Darüber hinaus bestreiten Ausländer/innen und Männer in leicht überdurchschnittlichem Maße ihren Lebensunterhalt mit Leistungen nach diesem Gesetz.

Landkreise bzw. kreisfreie Städte mit Leistungsempfängerquoten, die über dem Landesdurchschnitt liegen, sind in der Reihenfolge der Abhängigkeit von SGB II-Leistungen Uckermark, Frankfurt (Oder), Brandenburg an Havel, Ostprignitz-Ruppin, Oberspreewald-Lausitz, Prignitz, Märkisch-Oderland, Cottbus, Havelland, Elbe-Elster und Oder-Spree. Während der Landkreis Spree-Neiße genau im Landesdurchschnitt liegt, weisen die Landkreise bzw. kreisfreien Städte Barnim, Oberhavel,

⁵⁹ Zum Zeitpunkt der Erstellung vorliegender Expertise bestehen nach wie vor teilweise erhebliche Schwierigkeiten bei der vollständigen und zeitnahen Bereitstellung von Daten zum Rechtskreis des SGB II. Die Umstellung von ausschließlichen IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit auf das IT-Verfahren A2LL sowie den Übermittlungsstandard XSozial-BA führt nach wie vor zu teilweise unplausiblen Daten sowie in Folge zu notwendigen Schätzungen sowie nachträglichen Datenkorrekturen. Insbesondere für die zugelassenen kommunalen Träger – im Land Brandenburg sind dies die Landkreise Oberhavel, Oder-Spree, Ostprignitz-Ruppin, Spree-Neiße und Uckermark – bestehen deshalb erhebliche Datenrestriktionen. Aufgrund dieser, nicht vollständig befriedigenden, Datenlage sind die folgenden Informationen entsprechend zurückhaltend zu interpretieren.

⁶⁰ Bezogen auf die gesamte Wohnbevölkerung des Landes waren knapp 13 % aller Brandenburger/innen auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen.

Teltow-Fläming, Dahme-Spreewald, Potsdam und Potsdam-Mittelmark unterdurchschnittliche Leistungsempfängerquoten auf.

Die ohnehin hohe Leistungsempfängerquote der unter 15-jährigen, die landesweit bei 24,1 % aller Brandenburger/innen dieser Altersgruppe liegt, ist in einigen Regionen Brandenburgs noch höher: Dies betrifft insbesondere die Uckermark (36,3 %), Frankfurt (Oder) (34,9 %), Brandenburg an der Havel (31,7 %), Prignitz (30,9 %), Ostprignitz-Ruppin (30,8 %), Oberspreewald-Lausitz (29,5 %), Cottbus (28,6 %), Elbe-Elster (26,1 %) sowie Märkisch-Oderland (25,7 %).

Unter den 275.604 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen des Jahres 2006 waren 26.076 bzw. 9,5 % allein Erziehende, von denen wiederum 2.612 Männer und 23.464 Frauen sind. Dementsprechend sind nur 1,8 % aller männlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen allein erziehend aber 17,8 % aller weiblichen. Diese Zahlen, die sozio-demographische Struktur im Land Brandenburg⁶¹ sowie andere Untersuchungen⁶² deuten darauf hin, dass allein erziehende Frauen in etwa gleichem Maße auf den Leistungsbezug nach SGB II angewiesen sind wie allein erziehende Männer.

Insgesamt bezogen im Jahr 2006, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, 201.620 Bedarfsgemeinschaften Leistungen nach dem SGB II. Vor dem Hintergrund des für die Lebenslagen von Individuen relevanten Haushaltskontext ist auf folgende Strukturen dieser Bedarfsgemeinschaften zu verweisen:

- Aus der Gesamtzahl von 349.668 Leistungsempfänger/innen ergibt sich eine durchschnittliche Größe von 1,7 Personen pro Bedarfsgemeinschaft. 115.635 bzw. 57,4 % aller Bedarfsgemeinschaften zählen nur eine Person, 46.384 bzw. 23 % zwei Personen, 23.757 bzw. 11,8 % drei Personen, 11.354 bzw. 5,6 % vier Personen sowie 4.489 bzw. 2,2 % fünf und mehr Personen.
- 138.680 bzw. 68,8 % aller Bedarfsgemeinschaften zählen einen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, 52.484 bzw. 26 % zwei erwerbsfähige Hilfebedürftige, 8.958 bzw. 4,4 % drei erwerbsfähige Hilfebedürftige und 1.257 bzw. 0,6 % vier und mehr erwerbsfähige Hilfebedürftige.
- In fast einem Viertel aller Bedarfsgemeinschaften (23,6 % bzw. 47.659) leben Kinder unter 15 Jahren. Davon sind 31.155 Bedarfsgemeinschaften mit einem Kind, 12.514 mit zwei Kindern, 2.995 mit drei Kindern sowie 995 mit vier und mehr Kindern.
- Fasst man die vorstehenden Informationen zur soziodemographischen Struktur der Bedarfsgemeinschaften zusammen, so lässt sich festhalten, dass knapp sechs Zehntel aller Bedarfsgemeinschaften Ein-Personen-Haushalte sind. Ein knappes Viertel aller Bedarfsgemeinschaften sind Mehr-Personen-Haushalte mit mindestens einem Kind, davon fast die Hälfte Haushalte von allein Erziehenden. Schließlich sind etwas weniger als ein Fünftel aller Bedarfsgemeinschaften Mehr-Personen-Haushalte ohne Kinder.

Aufgrund der bereits an anderer Stelle beschriebenen Datenprobleme⁶³ können derzeit keine verlässlichen Informationen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit bzw. zur Rückkehr in den Hilfebezug bei zuvor ausgeschiedenen Personen getroffen werden.

6.4.2 Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach SGB II

Ausgabensituation im Überblick

Zur Sicherung des Lebensunterhalts aller in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II lebenden Personen wurden im Jahr 2005 in Brandenburg insgesamt 1.711,5 Mio. € verausgabt, womit je Bedarfsgemeinschaft und Monat 756,08 € aufgewandt wurden. Die einzelnen Kostenpositionen stellten sich im Einzelnen wie folgt dar:

- 718,3 Mio. € bzw. 42 % der Gesamtausgaben entfielen auf das Arbeitslosengeld II. Je Bedarfsgemeinschaft und Monat entspricht dies einem Betrag von 317,32 €. Bezogen auf die 257.584 erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die tatsächlich Arbeitslosengeld II beziehen, sind dies je Empfänger/in und Monat 232,38 €.
- 18,3 Mio. € bzw. 1,1 % der Gesamtausgaben wurden für Sozialgeld eingesetzt. Je Bedarfsgemeinschaft und Monat entspricht dies einem Betrag von 7,96 €.
- 505,5 Mio. € bzw. 29,5 % der Gesamtausgaben entfielen auf die Leistungen für Unterkunft und Heizung. Je Bedarfsgemeinschaft und Monat entspricht dies einem Betrag von 223,33 €.

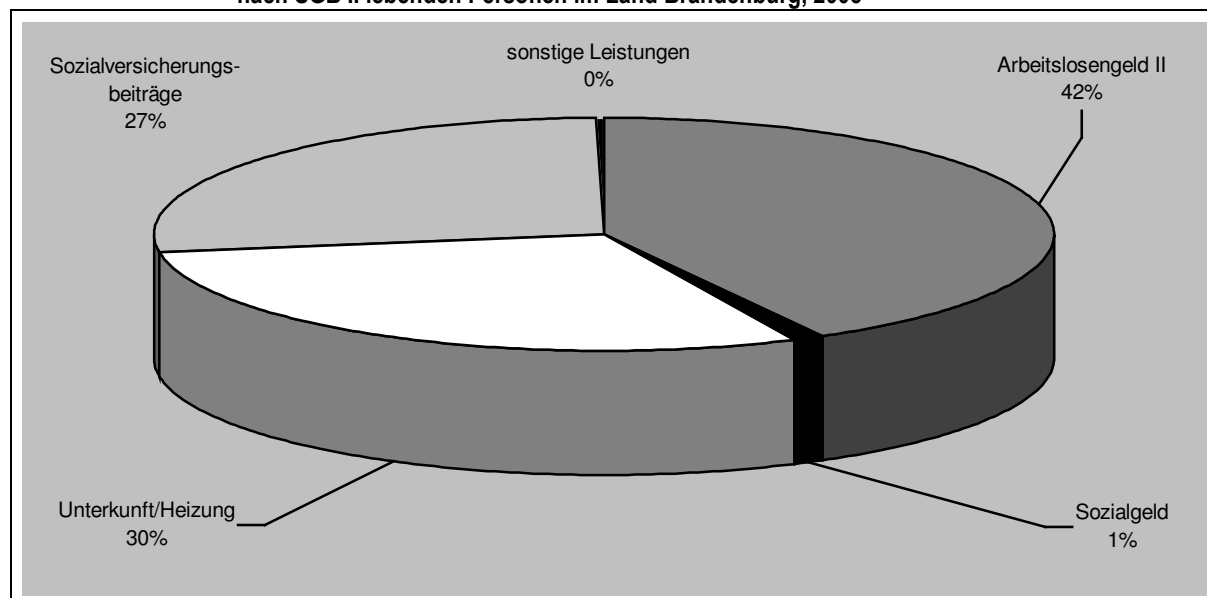
⁶¹ Auf der Grundlage des Mikrozensus lässt sich berechnen, dass etwa ein Zehntel aller Allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren im Land Brandenburg Männer und entsprechend neun Zehntel Frauen sind.

⁶² Vergleiche dazu die ebenfalls im Zuge der Erstellung des Lebenslagenberichts erstellte Expertise „Lebenslagen von Familien mit Kindern“ (SFZ 2007: 8).

⁶³ Siehe dazu Abschnitt 6.4.

- 463,5 Mio. € bzw. 27,1 % der Gesamtausgaben wurden für Sozialversicherungsbeiträge aufgebracht. Je Bedarfsgemeinschaft und Monat entspricht diese einem Betrag von 204,78 €.
- Schließlich entfielen 6,1 Mio. € bzw. 0,4 % der Gesamtausgaben auf sonstige Leistungen. Dies wiederum entspricht je Bedarfsgemeinschaft und Monat einem Betrag von 2,68 €. ⁶⁴

Übersicht 10 Struktur der Ausgaben zur Sicherung des Lebensunterhalts aller in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II lebenden Personen im Land Brandenburg, 2005



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Bedarfsgemeinschaften mit einer Person erhielten durchschnittlich im Monat 645 €, Bedarfsgemeinschaften mit zwei Personen 844 € im Monat, Bedarfsgemeinschaften mit drei Personen 944 € im Monat sowie Bedarfsgemeinschaften mit vier und mehr Personen 1.090 € im Monat.

Ergänzender Leistungsbezug

In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass mindestens 37.500 Brandenburger/innen trotz Erwerbstätigkeit ergänzende Leistungen nach dem SGB II bezogen;⁶⁵ hochgerechnet auf alle Umsetzungsträger der Grundsicherung waren es etwa 50.500. Damit bezog fast etwa jeder fünfte erwerbsfähige Hilfebedürftige (ergänzende) Leistungen nach dem SGB II – nicht etwa wegen Arbeitslosigkeit, sondern aufgrund von zu geringen Erwerbseinkommen, welche für die Sicherung des Existenzminimums der Bedarfsgemeinschaft nicht ausreichen.

45 % dieser ergänzende Leistungen beziehenden Personen waren in Vollzeit tätige sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 13 % waren in Teilzeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt, und weitere 42 % waren ausschließlich geringfügig beschäftigte Personen. Dies zeigt, dass ein quantitativ bedeutsamer Teil der Arbeitslosengeld II-Beziehenden⁶⁶ trotz eigener Erwerbstätigkeit nicht in der Lage ist, die eigene materielle Existenz bzw. die ihrer Familien zu sichern. Wenn sogar in Vollzeit tätige sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ergänzende Leistungen nach SGB II beziehen müssen, stellt sich die Frage nach der existenzsichernden Funktion der Löhne. Darüber hinaus wäre zu fragen, ob gegebenenfalls das Lohnniveau auch dadurch sinkt, dass Arbeitgeber die aufstockenden Leistungen der Grundsicherung mit einkalkulieren. Das aus Sicht der Betroffenen nachvollziehbare Bestreben, durch Zuverdienste (in welcher Beschäftigungsform auch immer) ihre materielle Lebenssituation zu verbessern, könnte in einer wirtschaftlich und sozial bedenklichen Weise ausgenutzt werden. Zu den vorstehend skizzierten Entwicklungen tragen zumindest in Einzelfällen auch die Träger der Grundsicherung bei, in dem sie unter Androhung von Sanktionen in Beschäftigung vermitteln, die den Hilfebezug nicht beenden. Dies ist zwar bezüglich der subjektiven Lebenslagen problematisch, entspricht aber letztlich dem gesetzlichen Paradigma des SGB II, wonach jede Arbeit zumutbar ist.

⁶⁴ Summenabweichungen durch Rundungen möglich.

⁶⁵ Angaben für Mai 2006 ohne Daten der fünf zugelassenen kommunalen Träger.

⁶⁶ Es gibt empirische Hinweise darauf, dass dieser Anteil im Zeitverlauf sogar deutlich zunimmt.

Übersicht 11 Sozialversicherungspflichtig und ausschließlich geringfügig Beschäftigte mit ergänzendem Leistungsbezug aus dem SGB II nach Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, Juni 2005

	Ergänzender Leistungsbezug in % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	Ergänzender Leistungsbezug in % aller ausschließlich geringfügig Beschäftigten
Brandenburg an der Havel	3,5	23,1
Cottbus	3,1	22,0
Frankfurt (Oder)	4,0	26,5
Potsdam	1,9	10,7
Barnim	4,1	19,6
Dahme-Spreewald	2,2	14,1
Elbe-Elster	3,6	23,8
Havelland	3,2	18,6
Märkisch-Oderland	3,6	18,4
Oberspreewald-Lausitz	4,0	24,9
Potsdam-Mittelmark	1,8	10,9
Prignitz	4,0	24,0
Teltow-Fläming	2,4	14,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Der ergänzende Leistungsbezug zu laufenden Erwerbseinkommen ist regional sehr unterschiedlich. Während im südwestlichen und südlichen „Speckgürtel“ um Berlin der ergänzende Leistungsbezug sowohl bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als auch bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten am geringsten war, lagen die Anteile der ergänzenden Leistungen nach dem SGB II beziehenden Beschäftigten in den ländlichen und peripheren Regionen Brandenburgs deutlich höher. Dies kann ein Hinweis auf das räumlich differenzierte Lohnniveau in Brandenburg sein, das seinerseits vermutlich nicht unabhängig von der Arbeitsmarktlage und der Konzessionsbereitschaft der betroffenen Arbeitnehmer/innen ist.

6.4.3 Leistungen zur Integration in Beschäftigung und Integrationseffekte

Die für die Jahre 2005 und 2006 aus dem Bundeshaushalt bereit gestellten Mittel für Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II konnten, wie bereits gezeigt⁶⁷, im ersten Jahr der Umsetzung dieses neuen Gesetzes von den Arbeitsgemeinschaften im Land Brandenburg nur zu etwa sechs Zehntel ausgeschöpft werden; im zweiten Jahr waren es demgegenüber bereits etwa neun Zehntel.

Damit waren die Ausschöpfungsquoten deutlich höher als im bundesweiten Durchschnitt (2005: etwa 49 %; 2006: etwa 80 %). Während 2005 zu den Bundesländern mit unterdurchschnittlichen Ausschöpfungsquoten ausschließlich alte Bundesländer gehörten, waren unter den Bundesländern mit überdurchschnittlichen Ausschöpfungsquoten sowohl solche aus den neuen als auch aus den alten Bundesländern vertreten. Auch im Jahr 2006 wurden in den neuen Bundesländern anteilig deutlich mehr Mittel ausgeschöpft als in den alten Bundesländern; die Differenz belief sich auf fast 20 Prozentpunkte.

⁶⁷ Vergleiche dazu ausführlicher Abschnitt 6.3.

Die tatsächlich für Eingliederungsleistungen im Rechtskreis des SGB II im Land Brandenburg eingesetzten Mittel verteilen sich auf die einzelnen Förderinstrumente wie folgt.

Übersicht 12 Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II im Land Brandenburg – Mitteleinsatz und Teilnehmerzahlen in den Jahren 2005 und 2006

Förderinstrument	Mitteleinsatz 2006		Mitteleinsatz 2005		Teilnehmer/innen		davon Frauen	
	(in Mio. €)	(in %)	(in Mio. €)	(in %)	(Bestand im JD)*	(in %)	(Bestand im JD)*	(in % der Teiln.)
insgesamt	192,3	100	146,2	100	26.034	100	11.833	45,5
dar. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand	59,5	30,9	51,7	35,3	13.709	52,7	6.385	46,6
dar. ABM	40,6	21,1	30,6	20,9	1.722	6,6	774	44,9
dar. Förderung beruflicher Weiterbildung	15,8	8,2	10,2	6,9	486	1,9	172	35,4
dar. Eingliederungszuschuss (§ 218 SGB III)	15,1	7,9	10,2	7,0	1.012	3,9	379	37,5
dar. Sonstige Leistungen	14,6	7,6	8,1	5,5	506	1,9	218	43,1
dar. Außerbetriebliche Ausbildung	13,4	7,0	2,0	1,4	269	1,0	97	36,1
dar. Eignungsfeststellung / Trainingsmaßn.	7,3	3,8	6,0	4,1	1.406	5,4	642	45,7
dar. Mobilitätshilfen	7,1	3,7	4,9	3,4	-	-	-	-
dar. (eingelöste) Vermittlungsgutscheine	3,6	1,9	1,7	1,1	-	-	-	-
dar. Unterstützung der Beratung / Vermittlung	2,6	1,4	2,1	1,4	-	-	-	-
dar. BSI	2,0	1,0	3,4	2,4	107	0,4	4	3,7
dar. Einstellungszuschuss bei Neugründung	1,9	1,0	3,0	2,0	162	0,6	67	41,4
dar. Beauftragung Dritter mit Vermittlung	1,7	0,9	1,2	0,8	3.708	14,2	1.682	45,4
dar. Personal-Service-Agenturen	0,5	0,3	1,0	0,7	62	0,2	17	27,4

* ohne Angaben für die fünf zugelassenen kommunalen Träger

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Sowohl im Jahr 2005 als auch im Jahr 2006 waren die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung das mit großem Abstand bedeutendste Förderinstrument, welches jeweils etwa ein Drittel aller Mittel band und (in 2005) gut die Hälfte der geförderten Teilnehmer/innen erreichte. Sowohl angesichts der im SGB II formulierten Nachrangigkeit dieses Förderinstrumentes gegenüber allen anderen Förderinstrumenten als auch im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen individuellen, sich weiter ausdifferenzierenden Problemlagen der Arbeitslosen in diesem Rechtskreis ist die Problemadäquanz des vielfach einseitigen Instrumenteneinsatz fraglich.

Die darüber hinaus gehende Angemessenheit des Instrumenteneinsatzes kann in Ermangelung aussagekräftiger Informationen über die arbeitsmarktlichen und individuellen Problemlagen des zu unterstützenden Klientels nicht umfassend bewertet werden. Gleichwohl ist positiv zu vermerken, dass von 2005 zu 2006 eine merkliche Umsteuerung beim Instrumenteneinsatz vorgenommen wurde und qualifizierende Instrumente (FbW, außerbetriebliche Ausbildung) wieder an Bedeutung gewonnen haben. Vor dem Hintergrund, dass 27,5 % der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II zu den gering Qualifizierten gehören und dementsprechend teilweise über keine beruflichen Abschlüsse verfügen, ist allerdings der noch immer vergleichsweise geringe Mitteleinsatz und der (in 2005) geringe Teilnehmeranteil an diesen qualifizierenden Förderinstrumenten bzw. diesen vorgeschalteten Maßnahmen (Eignungsfeststellung / Trainingsmaßnahmen) von zusammen nur 8,3 % vermutlich nicht zielführend. Für die Lebenslagen der Betroffenen bedeutet dies geringe Chancen darauf, über Qualifizierungen den Weg in Beschäftigung finden zu können.

Der Frauenanteil an den geförderten Teilnehmer/innen lag in 2005 bei 45,5 % und entsprach damit fast genau dem Anteil der Frauen an allen Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II von 44,8 %.⁶⁸ Kritisch ist hingegen der unterdurchschnittliche Frauenanteil an wichtigen qualifizierenden Förderinstrumenten (FbW, außerbetriebliche Ausbildung) zu bewerten, da sich der Anteil der gering qualifizierten Frauen an allen arbeitslosen Frauen (27,5 %) überhaupt nicht vom entsprechenden Anteil aller Arbeitslosen unterscheidet (27,5 %) und insofern Bildungsmaßnahmen auch bei Frauen als eine adäquate und daher häufiger zu nutzende Form der Eingliederungsleistung anzusehen sind.

Hinsichtlich des Adressatenkreises der Eingliederungsleistungen des Jahres 2005 ist des Weiteren festzustellen, dass besonders förderungsbedürftige Personengruppen – gemessen an ihrem Anteil an allen Arbeitslosen – nur unterproportional in die verschiedenen Förderinstrumente einbezogen wurden.

⁶⁸ Angaben ebenfalls ohne die fünf im Land Brandenburg zugelassenen kommunalen Träger.

Übersicht 13 Teilnahme von besonders förderungsbedürftigen Personengruppen an Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II im Land Brandenburg im Jahr 2005

	überhaupt förderungsbedürftig**	Langzeitarbeitslose	Schwerbehinderte und Gleichgestellte	Ältere (ab 50 Jahre)	Berufsrückkehrer/innen	Gering Qualifizierte
Anteil an allen Arbeitslosen (in %)*	76,1	53,2	2,8	21,3	4,9	27,5
Anteil an allen geförderten Personen (in %)*	70,6	44,6	2,4	18,7	4,7	27,5

* ohne Angaben für die fünf zugelassenen kommunalen Träger

** besonders förderungsbedürftig aufgrund der Zuordnung zu mindestens einer besonders förderungsbedürftigen Personengruppe

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Während der Anteil von überhaupt förderungsbedürftigen Personen an allen Arbeitslosen bei 76,1 % lag, partizipierten sie nur zu 70,6 % an allen Maßnahmeteilnahmen. Wie die vorstehende Übersicht verdeutlicht, kamen insbesondere Langzeitarbeitslose unterdurchschnittlich häufig in den Genuss von Eingliederungsleistungen. Von den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen partizipierten im Jahr 2005 einzig und allein die gering Qualifizierten quantitativ adäquat an den Eingliederungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II.

Die Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II enthält für das Jahr 2005 noch keine Informationen zu den Integrationseffekten der in diesem Rechtskreis eingesetzten Förderinstrumente. Allerdings gibt es einige – wenn derzeit auch wenige – andere Datenquellen, die diesbezüglich erste Aussagen zulassen:

- Zum einen ist eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) zu den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, dem auch in Brandenburg gewichtigsten Förderinstrument, zu nennen. Danach führen die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nur in wenigen Fällen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Hinzu kommt, dass dieses Förderinstrument offenbar dazu führt, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in nicht unerheblichem Umfang verdrängt werden.⁶⁹

⁶⁹ Vergleiche Kettner/ Rebien 2007: 59 ff.

- Zum anderen sind unterjährige Informationen zu den Eingliederungs- und Verbleibsquoten von nach SGB III und SGB II geförderten Teilnehmer/innen sechs Monate nach Maßnahmeaustritt zu nennen, die teilweise auch für die Bundesländerebene vorliegen.

Übersicht 14 Austritte von Teilnehmer/innen ausgewählter Instrumente der Arbeitsförderung sechs Monate nach Maßnahmeaustritt hinsichtlich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

	kumulierte Austritte 5/2005 bis 4/2006 in Bundesrepublik Deutschland				kumulierte Austritte 8/2005 bis 7/2006 in Brandenburg			
	nach SGB III		nach SGB II		nach SGB III		nach SGB II	
	sv-pflichtig beschäftigt (in %)	nicht arbeitslos (in %)	sv-pflichtig beschäftigt (in %)*	nicht arbeitslos (in %)*	sv-pflichtig beschäftigt (in %)	nicht arbeitslos (in %)	sv-pflichtig beschäftigt (in %)*	nicht arbeitslos (in %)*
A Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern	46,6	67,6	22,6	48,7	53,1	72,5	26,3	49,8
Beauftragung Dritter mit der Vermittlung	36,7	62,6	16,1	43,4				
Beauftragung von Trägern mit Einglied.maßn.	39,3	62,6	21,8	48,3				
Förderung beruflicher Weiterbildung	51,1	72,6	29,8	54,0				
Eignungsfeststellung / Trainingsmaßnahmen	49,5	68,0	24,9	50,5				
B Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen	35,2	85,7	59,1	78,7	41,1	86,4	63,0	80,7
Eingliederungszuschüsse	76,6	86,5	69,3	79,9				
Einstellungszuschuss bei Neugründungen	71,1	81,7	56,7	70,7				
Einstellungszuschuss bei Vertretung	71,1	83,2	60,9	71,1				
Überbrückungsgeld	16,6	88,5	-	-				
Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)	21,0	79,6	-	-				
Einstiegs geld bei abh. sv-pfl. Beschäftigung	-	-	49,9	65,7				
Einstiegs geld bei selbstständiger Erwerbstätigkeit	-	-	9,6	78,8				
D Beschäftigungsschaffende Maßnahmen	21,6	58,8	15,4	48,8	30,4	62,1	16,3	46,2
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	25,8	56,5	19,1	43,0				
Strukturanpassungsmaßnahmen	28,4	73,0	-	-				
Beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßn.	46,2	59,9	28,9	46,6				
Arbeitsgelegenheiten der Alhi-Initiative	14,2	57,2	-	-				
Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentsch.	-	-	14,7	49,2				
Arbeitsgelegenheiten Entgeltvariante	-	-	24,3	52,3				

* ohne Förderinformationen zugelassener kommunaler Träger

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die vorstehende Übersicht lässt erkennen, dass sowohl die Eingliederungsquoten als auch die Verbleibsquoten bei den nach SGB II geförderten Teilnehmer/innen bei allen (vergleichbaren) Förderinstrumenten etwas niedriger liegen als bei den nach SGB III unterstützten Teilnehmer/innen. Dies ist vermutlich vor allem auf das schwierigere, von den Umsetzungsträgern der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu betreuenden, Klientel zurückzuführen. Darüber hinaus wird deutlich, dass sich die Unterschiede bei den Integrationswirkungen der einzelnen Förderinstrumente im Vergleich der beiden Rechtskreise grundsätzlich ähneln.

6.4.4 Zur Wohnsituation von Leistungsempfängern nach SGB II

78,1 % der Bedarfs- bzw. Wohngemeinschaften⁷⁰ lebten zur Miete, entsprechend 21,9 % in selbstgenutztem Wohneigentum. Die Wohnsituation unterscheidet sich erheblich zwischen Stadt und Land: Während in den kreisfreien Städten Brandenburgs jeweils etwa 92 % der Wohngemeinschaften zur Miete wohnten, waren es in den Landkreisen deutlich weniger, wobei hier die Anteile zwischen 58,4 % im Minimum (Elbe-Elster) und 78,1 % im Maximum (Barnim) schwankten.

⁷⁰ Alle Angaben ohne die fünf im Land Brandenburg zugelassenen kommunalen Träger. Wohngemeinschaften sind Bedarfsgemeinschaften, für die im Zuge der Antragstellung Angaben zur Wohnsituation verfügbar waren.

Die durchschnittliche Wohnfläche lag im Landesdurchschnitt je Wohngemeinschaft bei 54 qm und je Person in einer Wohngemeinschaft bei 31,5 qm. Die Unterschiede bei diesen beiden Indikatoren schwankten regional weniger stark als bei der Mieter- bzw. Eigentümerschaft:

- Der größte Wohnraum stand den Wohngemeinschaften im Landkreis Elbe-Elster zur Verfügung (61,3 qm je Wohngemeinschaft, der geringste den Wohngemeinschaften in der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder) (45,9 qm je Wohngemeinschaft).
- Aufgrund der unterschiedlichen personellen Größe der Wohngemeinschaften waren die regionalen Unterschiede bei der Wohnraumgröße je Person in einer Wohngemeinschaft noch geringer; diese reichte von 28,6 qm im Minimum (Frankfurt/Oder) bis 34,5 qm im Maximum (Elbe-Elster).

Landesweit wurden 94,8 % der tatsächlichen laufenden Wohnkosten von den Arbeitsgemeinschaften anerkannt. Die regionale Spannweite lag zwischen lediglich 82,8 % in der kreisfreien Stadt Cottbus und 97,3 % im Landkreis Potsdam-Mittelmark.

Die anerkannten laufenden Durchschnittskosten je qm Wohnfläche lagen im Landesdurchschnitt bei 4,85 €. Hierbei zeigten sich jedoch teilweise erhebliche regionale Unterschiede, die tendenziell die jeweilige Situation auf den Wohnungsmärkten widerspiegeln dürften: Die höchsten laufenden Durchschnittskosten wurden von der Arbeitsgemeinschaft in der Landeshauptstadt Potsdam mit 6,35 € je qm Wohnfläche anerkannt, die geringsten von den Arbeitsgemeinschaften im Landkreis Prignitz mit 4,08 € je qm Wohnfläche und im Landkreis Elbe-Elster mit 3,60 € je qm Wohnfläche. Alle anderen Regionen schwankten hinsichtlich der anerkannten Durchschnittskosten je qm Wohnfläche mehr oder weniger um die 5-€-Marke; und zwar von 4,48 € je qm Wohnfläche im Landkreis Märkisch-Oderland bis 5,86 € je qm Wohnfläche in der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder).

Nach einer qualitativen Untersuchung der Humboldt-Universität orientieren sich die zuständigen Träger bei der Festlegung der angemessenen Wohnkosten einerseits zu 37 % an selbst entwickelten Werten, zu 30 % an Mietspiegeln und zu 28 % an den Wohngeldregelungen.⁷¹ Andererseits werden teilweise Ausnahmeregelungen getroffen, die bestimmte Personengruppen oder aber Lebenslagen betreffen.⁷²

Nach Selbstauskünften der Arbeitsgemeinschaften bzw. der zugelassenen kommunalen Träger wurden bis zu 25 % der Bedarfsgemeinschaften von den zuständigen Trägern aufgefordert, die Kosten für Unterkunft und Heizung zu senken.⁷³ Flächendeckende Daten zu etwaigen Umzugsaufforderungen zum Zwecke der Kostensenkung liegen derzeit nicht vor.

Zu Widersprüchen und anderen Rechtsbegehren gegen Bescheide nach dem SGB II liegen ebenfalls keine landesweiten Daten für Brandenburg vor. Allerdings deuten die Daten aus zwei Landkreisen in Brandenburg darauf hin, dass die Leistungsempfänger/innen vor allem gegen die Festlegungen zu den Kosten für Unterkunft und Heizung vorgehen: So richten sich in diesen Landkreisen etwa die Hälfte aller Widersprüche gegen diesbezügliche Inhalte der Bescheide; mit großem Abstand (etwa ein Achtel) folgen Widersprüche gegen die festgesetzten Regelleistungen.

Bekannt ist demgegenüber, dass die Bearbeitung von Widersprüchen der Leistungsempfänger/innen nach dem SGB II gegen Bescheide der Arbeitsgemeinschaften bzw. der zugelassenen kommunalen Träger nur bei 6 von 18 Trägern der Grundversicherung im Land Brandenburg in der gesetzlich vorgeschriebenen Frist erfolgt. Angesichts des Niveaus der Leistungsbeurteilung hat dies negative Auswirkungen auf die Lebenslagen der Betroffenen. Dies gilt in besonders starkem Maße für die beiden Landkreise, in denen die durchschnittliche Bearbeitungszeit mehr als zwölf Monate, statt der vorgeschriebenen maximal drei Monate dauert. Derzeit sind landesweit etwa 33.000 Widersprüche unbearbeitet.

Ähnlich gestaltet sich die Situation im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit: Gingen im Jahr 2005 bei den Sozialgerichten im Land Brandenburg insgesamt 13.318 Verfahren zum SGB II ein, so waren es im Jahr 2006 bereits 15.523. Beim Landessozialgericht beliefen sich die entsprechenden Zahlen auf 4.718 (2005) bzw. 5.316 (2006). Trotz personeller Aufstockungen bei den Sozialgerichten wie auch dem Landessozialgericht verlängern sich die Bearbeitungszeiten der Verfahren stetig. Der effektive Rechtsschutz für Menschen in ohnehin problematischen Lebenslagen gerät nach Aussagen mehrerer Gerichtspräsidenten dadurch in Gefahr.

Zwischenfazit

Gesetzliche Veränderungen im Bereich der arbeitsmarktnahen sozialen Sicherung und der quantitative Bedeutungszuwachs des SGB II für die Betreuung der arbeitslosen Personen dürften tendenziell mit Verschlechterungen ihrer materiellen Le-

⁷¹ Mehrfachnennungen möglich.

⁷² Holm 2006: 8 ff.

⁷³ Landtag Brandenburg 2006: 15

benslage einher gehen. Auch im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitische Unterstützung(smöglichkeiten) gibt es relevante Unterschiede zwischen den beiden Regelkreisen. Dies bedeutet, dass auch innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen eine stärkere Differenzierung der Lebenslagen zu verzeichnen ist. Der hohe Anteil von sogenannten Aufstocker/innen im SGB II zeigt zum einen die hohe Erwerbsbereitschaft der Betroffenen, verweist zum anderen aber auf erhebliche Probleme in der Passung zwischen Lohn- und Sozialsystem. Die Arbeitsmarktpolitik hat einen Beitrag zur Milderung der sozialen Folgen von Arbeitslosigkeit und zur Förderung der Integration in Beschäftigung geleistet. Sie ist derzeit jedoch nicht in der Lage, bestehende Ungleichverteilungen dieser Risiken wirksam zu kompensieren.

7 Exkurs: Optionen für die Analyse von Lebens- und Berufsbiographien und Lebenslagen

Den mit dieser Expertise vorgelegten Befunden zur Situation von Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarkt im Land Brandenburg liegen im wesentlichen Daten aus Querschnittsanalysen für bestimmte Zeitpunkte bzw. bestimmte Zeiträume, wenn es z. B. um Monats- oder Jahresdurchschnittswerte geht, zu Grunde. Derartige Untersuchungen liefern wichtige und unerlässliche Informationen zur Bestandsaufnahme und für die Ableitung von Förderprogrammen in der Arbeitsmarktpolitik und in anderen Politikbereichen. Gleichwohl ist die Aussagekraft von Querschnittsanalysen und entsprechenden Darstellungen begrenzt: Mit derartigen methodischen Ansätzen es nämlich nur bedingt möglich, die sehr umfangreichen Bewegungen am Arbeitsmarkt – z. B. Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit, Bildung, Arbeitslosigkeit etc. – abzubilden. Vor allem erlauben diese Daten keine Analyse von individuellen Erwerbsverläufen. Die das Erfassen von solchen Erwerbsverläufen ist jedoch wichtig, weil nur so Aufschluss darüber gewonnen werden kann, welche Folgen summarisch abgebildete Bewegungen am Arbeitsmarkt für die Lebenslagen von Individuen haben. So ist es z. B. ein Unterschied, ob Minijobs überwiegend nur eine kurze Phase im Erwerbsleben – z. B. parallel zu einer schulischen Ausbildung - darstellen oder aber über lange Zeit bzw. immer wieder die hauptsächliche Erwerbstätigkeit darstellen. Ebenso kann mit Verlaufsanalysen ermittelt werden, ob ein Abgang aus Arbeitslosigkeit nachhaltig ist. Das in Abschnitt 3 dargestellte Drei-Zonen-Modell des Arbeitsmarktes kann in Bezug auf seinen Erklärungsgehalt nur auf Basis vorhandener Längsschnittdaten überprüft werden. Ein zweites Manko der vorliegenden Daten ist, dass es sich fast ausschließlich um Individualdaten handelt. Nur teilweise konnten haushaltsbezogene Daten herangezogen werden, wie z. B. im Kapitel 5.3 bei der Analyse der Betroffenheit von Haushalten durch Arbeitslosigkeit. Eine detaillierte Analyse der haushalts- bzw. familienbezogenen Erwerbskonstellationen⁷⁴ war hingegen mit dem vorhandenen Datenmaterial, vor allem aufgrund der geringen Fallzahlen, nur eingeschränkt möglich.

Diese und weitere Untersuchungslücken können empirisch-methodisch mit individuen- bzw. haushaltsbezogenen Längsschnittdaten und entsprechenden Analysen geschlossen werden; solche Untersuchungen waren jedoch im Rahmen der vorliegenden Expertise aus zeitlichen, organisatorischen und finanziellen Gründen nicht möglich.

Für künftige Analysen zur Situation von Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt im Kontext von Lebenslagen könnten sich insbesondere zwei Datenquellen als hilfreich erweisen:

- Erstens ist der Mikrozensus zu nennen. Im Rahmen dieser jährlich durchgeführten Stichprobenerhebung bei 1 % aller Brandenburger Haushalte werden etwa 11.000 Haushalte mit ca. 24.000 Haushaltsmitgliedern befragt. Aus diesen Datensätzen hat das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg bzw. dessen Vorläufer, der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg, Längsschnittdatensätze für diejenigen Haushalte generiert, die entsprechend der Zufallsauswahl vier Jahre hintereinander im Mikrozensus vertreten waren. Damit stehen derzeit für die Jahre 2001-2004, 2000-2003, 1999-2002, 1998-2001 usw. individuen- bzw. haushaltsbezogene Längsschnittdaten zu den Mitgliedern von jeweils etwa 2.500 Haushalten zur Verfügung, die sich für Längsschnittauswertungen zu Erwerbsverläufen eignen. Die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung dieser Informationen sind streng, der rechentechnische und methodische Aufwand hoch.
- Zweitens ist auf den Datensatz der sogenannten Integrierten Erwerbs-Biographien (IEB) zu verweisen, der bei der Bundesagentur für Arbeit (IAB) aufgebaut und gepflegt wird. In der IEB werden Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit miteinander verknüpft, und zwar insbesondere zur Teilnahme an Fördermaßnahmen (Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei), zum Erwerbsstatus (Beschäftigten-Historik), zum Leistungsbezug (Leistungsempfänger-Historik), zur Arbeitssuche (Arbeitssuchendenstatus des Bewerberangebots) und zum Arbeitsentgelt (Meldungen zur Sozialversicherung). In der aktuellen Fassung der IEB wurden fast 1 Mrd. Datensätze miteinander verknüpft. Auf der Grundlage der IEB sind für inzwischen mehr als 40 Millionen Personen, die sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt waren, die individuellen Berufsbiographien bis zum Jahr 1990 nahezu lückenlos rekonstruierbar. Methodisch und vor allem analytisch interessant ist nicht zuletzt die Möglichkeit, mittels der IEB die Entwicklung der Erwerbsbiographien von geförderten und nicht geförderten Personen miteinander zu vergleichen, also mikroökonomische Untersuchungen durchzuführen. Die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung der IEB sind streng, der rechentechnische und methodische Aufwand enorm groß.

Prinzipiell bietet auch das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) entsprechende Analysemöglichkeiten. Es ist jedoch für Untersuchungen auf Bundesländerebene aufgrund der geringen Fallzahl nicht geeignet. Derzeit (noch) nicht beantwortet werden kann die Frage, ob das in 2006 gestartete IAB-Niedrigeinkommens-Haushalts-Panel (PASS) für eine Länderauswertung ausreichend hohe Fallzahlen bietet.

⁷⁴ Gemeint ist hier die Art der Teilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Partner/inne/n, z. B. (Allein)Ernährermodell (Mann Vollzeit, Frau nicht erwerbstätig), modernisiertes Ernährermodell (Mann Vollzeit, Frau Teilzeit) oder die egalitäre Teilung bezahlter Arbeit (beide Vollzeit oder beide Teilzeit) – ebenso wie in Ostdeutschland durchaus relevante Formen wie die der weiblichen Alleinernährerin.

Die unterschiedliche quantitative Dimensionierung, der jeweilige Datenkranz sowie die zeitliche Reichweite der Daten weisen auf die Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung dieser Datenquellen. Die Erschließung dieser oder jener Option für Längsschnittanalysen sollte daher von den konkreten Erkenntnisinteressen und dem möglichen Ressourceneinsatz abhängig gemacht werden.

8 Zusammenfassung

In Brandenburg ist das Arbeitsvolumen – der aussagekräftigste Indikator für die realisierte Arbeitskräftenachfrage – zwischen 1995 und 2006 vor allem aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche erheblich zurückgegangen, und zwar um fast 15 %. In Folge des Rückgangs der durchschnittlich je Erwerbstätigen geleisteten Arbeitszeit ist jedoch die Anzahl der Erwerbstätigen mit etwa -6 % weniger stark gesunken als das Arbeitsvolumen insgesamt. Von 2005 zu 2006 ist erstmals seit vielen Jahren ein – wenn auch nur leichter – Anstieg des Arbeitsvolumens wie auch der Erwerbstätigenzahl zu verzeichnen.

Hinter dem tendenziellen Absinken der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit verbergen sich erhebliche Veränderungen in Form und Struktur der Beschäftigungsverhältnisse: Das so genannte Normalarbeitsverhältnis in einer unbefristeten voll- oder vollzeitnahen sozialversicherungspflichtigen oder verbeamteten Beschäftigung ist mit knapp zwei Drittel aller Beschäftigungsverhältnisse anteilig zwar immer noch dominant, gleichwohl aber stark rückläufig. Selbstständige sowie nicht standardisierte Beschäftigungsverhältnisse, die häufig zeitlich deutlich abgesenkt sind, oder solche, die befristet oder auch arbeitsrechtlich weniger abgesichert und daher als prekär zu charakterisieren sind, greifen weiter um sich. Eine Folge dieser Entwicklung ist eine stärkere Differenzierung der Erwerbs- und Entlohnungsbedingungen. Eine Folge dessen besteht darin, dass immer mehr Erwerbstätige wegen geringer, unter dem Grundsicherungsniveau liegenden, Erwerbseinkommen auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind.

Männer und Frauen in Brandenburg haben eine annähernd gleich hohe Erwerbsorientierung. Der Arbeitsmarkt bietet jedoch nicht in ausreichendem Umfang Möglichkeiten zu ihrer Realisierung. Sowohl im Bereich der Erwerbstätigkeit als auch im Bereich der Arbeitslosigkeit zeigt sich, dass es Männern und Frauen unterschiedlich gut gelingt, Teilhabe an Erwerbsarbeit zu erreichen. Während Männer überwiegend in Vollzeit tätig sind, haben Frauen den größten Teil der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse und Minijobs inne. Bei einer tendenziellen Angleichung der Arbeitslosenquoten von Männern und Frauen stellen Frauen den deutlich größeren Teil der Langzeitarbeitslosen.

Spiegelbildlich zur ungünstigen Beschäftigungsentwicklung ist die Arbeitslosigkeit zunächst angestiegen: Während im Jahr 1995 jahresdurchschnittlich etwa 175.000 Arbeitslose gezählt wurden, so waren es im Jahr 2005 bereits 243.900. Dieser Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit um fast 40 % war allerdings nicht ausschließlich arbeitsmarktbedingt, sondern ergab sich teilweise auch aus rechtlichen und sozialstatistischen Veränderungen. Vor allem mit der im Jahr 2005 vorgenommenen Aufteilung der Arbeitslosigkeit und der Arbeitslosen in zwei Rechtskreise sowie der damit verbundenen Einführung des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) haben sich sowohl der Kreis der einbezogenen Personen als auch deren detaillierte statistische Erfassung teilweise erheblich verändert, so dass die Arbeitslosenzahlen vor und seit 2005 nicht unmittelbar miteinander vergleichbar sind.

Im Zuge der günstiger werdenden konjunkturellen Entwicklung im Jahr 2006 sank die Arbeitslosigkeit auf 226.400 Personen, womit wieder etwa der Stand aus dem Jahr 2000 erreicht wurde. Ungeachtet dieser in hohem Maße konjunkturell begründeten Trendwende am Arbeitsmarkt sind derzeit im Land Brandenburg immer noch deutlich mehr Menschen arbeitslos als im Jahr 1995.

Bei einer auf hohem Niveau stagnierenden Arbeitslosigkeit waren am Arbeitsmarkt ohnehin benachteiligte Personengruppen – wie beispielsweise Ausländer/innen, Langzeitarbeitslose und Schwerbehinderte – überproportional stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Darüber hinaus unterscheidet sich die Arbeitslosigkeit auch regional sehr stark: Im südlichen und südwestlichen Umland Brandenburgs zu Berlin ist die Arbeitsmarktsituation seit Jahren am günstigsten, während sie im Nordosten und im Süden des Landes sowie in einige weiteren Brennpunkten deutlich schlechter ist.

Immer mehr Arbeitslose gehören, vor allem in Folge der sukzessiven Aussteuerung aus dem SGB III, zum Rechtskreis des SGB II: Während im Januar 2005 noch mehr als die Hälfte der Arbeitslosen dem Rechtskreis des SGB III zugeordnet waren, wurden im Dezember 2006 bereits zwei Drittel aller Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II registriert, wo das Niveau der materiellen Leistungen niedriger und ihr Bezug an umfangreiche Verhaltensanforderungen geknüpft ist.

Mit dem im August 2002 vorgelegten Bericht der so genannten Hartz-Kommission wurden die größten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen der bisherigen bundesdeutschen Geschichte eingeleitet und insbesondere im Ersten bis Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie im Kommunalen Optionsgesetz kodifiziert. Die Umsetzung dieser Gesetze hatte auch in Brandenburg weitreichende Folgen für Umfang und Struktur der aktiven Arbeitsförderung: Das Volumen der Arbeitsförderung verringerte sich, sowohl was den Mitteleinsatz als auch was die Teilnehmerzahlen betrifft. Darüber hinaus haben die bislang dominierenden Förderinstrumente – FBW, SAM, ABM sowie Eingliederungszuschüsse – erheblich an Bedeutung verloren, andere und darunter vor allem neu eingeführte Förderinstrumente haben demgegenüber an Gewicht gewonnen. Zu letzteren gehörten vor allem Instrumente zur Unterstützung einer selbstständigen Existenz, nämlich das bereits seit längerem bestehende Überbrückungsgeld sowie das neue Instrument des Existenzgründungszuschuss

(Ich-AG). Darüber hinaus haben die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung deutliche Aufwüchse zu verzeichnen. Dieses neu eingeführte Instrument hat die sozialversicherungspflichtigen ABM sowie SAM weitgehend substituiert und ist gegenwärtig das mit großem Abstand dominierende Förderinstrument, obwohl das entsprechende Gesetz die Nachrangigkeit dieses Instruments formuliert.

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden die bisherige Trennung zwischen zwei unterschiedlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Leistungssystemen für erwerbsfähige Personen überwunden. Zugleich sind mit den von der Bundesebene angestoßenen Arbeitsmarktreflexen neue Trennlinien, etwa zwischen den beiden Rechtskreisen des SGB III und des SGB II sowie zwischen den verschiedenen Kundengruppen, entstanden.

Aus den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt resultieren erhebliche Belastungen und Probleme für die Brandenburger Bevölkerung. Dies betrifft zum einen all jene, die unter gegebenen Bedingungen ihren Erwerbwunsch nicht realisieren können. Diese Personen sind überwiegend auf Sozialtransfers angewiesen, deren Bezugsbedingungen sich in den letzten Jahren verschlechtert haben. Darüber hinaus haben sich im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Förderung Veränderungen und neue Unsicherheiten ergeben. Die Betroffenen sind in hohem Maße von Ermessensentscheidungen abhängig, auf die keinen Einfluss haben; und es fehlt an Transparenz im Prozess der Vermittlung und Betreuung der Arbeitslosen.

Die beschriebenen Entwicklungen haben aber auch Auswirkungen auf die Erwerbstätigen. Zum einen bestehen für sie erhebliche Unsicherheiten im Kontext der Verschlechterung der Beschäftigungsqualität (Flexibilisierung, Outsourcing etc.), zum anderen wirkt die schlechte Arbeitsmarktlage auf die Beschäftigungsbedingungen zurück.

Abschließend soll auf die Ergebnisse einer Studie von *Berlinpolis*⁷⁵ verwiesen werden, in deren Rahmen ein Gesamt-ranking der Bundesländer im Hinblick auf die „Inklusion in den Arbeitsmarkt“ entwickelt wurde. Danach liegt Brandenburg bundesweit auf dem 12. Platz. Eine Betrachtung der einzelnen Dimensionen zeigt, dass Brandenburg insbesondere in den Bereichen „Bildungs- und Ausbildungschancen Jugendlicher“ und „Wirtschaftsleistung und Einkommen“ hintere Plätze im Bundesländervergleich einnimmt (Platz 15 bzw. 13), demgegenüber relativ gute Ergebnisse in den Bereichen „Geschlechtergleichstellung und Familie“ (2. Platz) sowie „Einkommensverteilung und Armut“ (Platz 6) erzielt. Allerdings hat Brandenburg in den beiden letztgenannten Bereichen seine Position seit 2000 etwas verschlechtert. Demgegenüber konnte es sich im Hinblick auf die „Inklusion in den Arbeitsmarkt“ seit 2000 leicht verbessern.

⁷⁵ Siehe dazu Berlinpolis 2006.

9 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Aus der vorliegenden Expertise zur Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt im Land Brandenburg können in Hinblick auf die Lebenslagen von Brandenburgerinnen und Brandenburgern drei wesentliche Schlussfolgerungen gezogen bzw. Herausforderungen identifiziert werden: Erstens gilt es dem grundsätzlichen Problem des strukturellen Arbeitsplatzdefizits im Land zu begegnen. Zweitens müssen Antworten auf die voranschreitende regionale und personengruppenspezifische Differenzierung der Arbeitslosigkeit mit ihren langfristigen Folgen von sozioökonomischer Ausgrenzung gefunden werden. Schließlich bedarf es drittens der Organisation eines abgestimmten Zusammenwirkens zwischen den zentralen Akteuren der Arbeitsförderung, der Bundesagentur für Arbeit und ihren dezentralen Einheiten, den Arbeitsgemeinschaften, den zugelassenen kommunalen Trägern sowie dem Land Brandenburg und seiner Arbeitspolitik.

Dem strukturellen Arbeitsplatzdefizit im Land Brandenburg kann nur durch ein kohärentes Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche begegnet werden. Dabei sind Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Bildungs-, Forschungs-, Regional-, Struktur-, Technologie- und Wirtschaftspolitik gleichermaßen gefordert; deren jeweilige Instrumente sind einerseits konsequent zu nutzen vor allem aber besser miteinander zu verbinden. So muss etwa die Bildungspolitik dafür sorgen, dass die Qualität der allgemein bildenden Schulen erhöht sowie die Bildungsvoraussetzungen, die Berufsbildungsreife und die Arbeitswelt- und Berufsorientierung der Schulabgänger/innen verbessert werden. Nur so können prospektiv individuelle Lebenschancen eröffnet und gesellschaftliche Risiken reduziert werden.⁷⁶ Die Arbeitspolitik des Landes Brandenburg sollte sich weiterhin an einem breiten arbeitsmarktlichen, sozialen, ökonomischen sowie strukturellen Zielkanon orientieren, darf nicht auf wirtschaftsnahe Interventionen reduziert werden und ist insofern sowohl präventiv als auch kurativ zu gestalten. Darüber hinaus sollte das Land Brandenburg auf den ihm im föderalen System zur Verfügung stehenden Wegen⁷⁷ dazu beitragen, die Mobilisierung von passiven Leistungen zugunsten von aktiven Leistungen der Arbeitsförderung zu erlauben und diese, insbesondere in Form von öffentlich geförderter Beschäftigung, in Regionen mit besonders gravierenden Arbeitsmarktproblemen, einzusetzen. In der Wirtschaftspolitik ist der Ansatz der regionalen und sektoralen Fokussierung der Fördermittel ergebnisorientiert weiterzuentwickeln. Dort wo die erwünschten Strahlwirkungen eintreten, ist dieser Politikansatz fortzusetzen. Dort wo die Strahlwirkungen ausbleiben, müssen die relevanten Politikbereiche Sorge dafür tragen, dass weder Regionen noch Bürger/innen des Landes Brandenburg von sozioökonomischen Entwicklungen eines sozialstaatlich verfassten Gemeinwesens ausgeschlossen werden.

Im Rahmen der Landesarbeitspolitik muss Brandenburg auf die voranschreitende regionale und personengruppenspezifische Differenzierung der Arbeitslosigkeit reagieren, um weiteren arbeitsmarktlichen und damit verbunden ökonomischen sowie sozialen Ausgrenzungstendenzen entgegen zu wirken. Dazu sind umfangreichere Förderangebote für diejenigen Personengruppen und Regionen zu unterbreiten, die einerseits besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind und andererseits an den Interventionen des SGB III und des SGB II nur unterproportional partizipieren. Vor allem an Langzeitarbeitslose und an Nichtleistungsempfänger/innen sind individuell passfähige Förderangebote zu richten, wobei die Beschäftigungsfähigkeit und die Qualifikation stabilisierende sowie weiterentwickelnde Interventionen im Vordergrund stehen sollten. Damit werden die berufsfachlichen Voraussetzungen für eine Arbeitsmarktintegration verbessert. Darüber hinaus sind auch mit Mitteln der Landesarbeitspolitik für diejenigen Personen, die absehbar nicht in den so genannten ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, temporäre, öffentlich geförderte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsangebote zu schaffen. Durch einen Mix von Landes-, ESF-, Kommunal- und anderen Mitteln kann und muss dabei eine wesentliche breitere Basis geschaffen werden als bislang. Damit können nicht nur Beschäftigungsoptionen für bisher nicht am konjunkturellen Aufwärtstrend partizipierende Personengruppen eröffnet werden, sondern zugleich zusätzliche sowie im gesellschaftlichen Interesse liegende Tätigkeiten realisiert werden. Dabei ist jedoch, wie vorliegende Untersuchungsergebnisse in Bezug auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nahe legen⁷⁸, darauf zu achten, dass eine Verdrängung regulärer Beschäftigung ausgeschlossen wird. Im Gegenzug sollten die Ein-Euro-Jobs quantitativ zurück gefahren und nur für solche Personen angeboten werden, die einer besonderen Unterstützung und Betreuung bedürfen und aus diesem Grund befristet Tätigkeiten außerhalb eines Arbeitsrechtsverhältnisses ausüben sollen.

Schließlich sollte Brandenburg auf die Organisation eines aufeinander abgestimmten Zusammenwirkens zwischen den zentralen Akteuren der Arbeitsförderung, der Bundesagentur für Arbeit und ihren dezentralen Einheiten (SGB III), den Arbeitsgemeinschaften, den zugelassenen kommunalen Trägern (SGB II) sowie dem Land Brandenburg und seiner Arbeitspolitik hinwirken. Dafür bestehen eine Reihe von Ansatzpunkten, die noch intensiver als bislang genutzt werden sollten: Vertreter/innen des Landes in den verschiedenen Gremien der Bundesagentur für Arbeit müssen auf deren Geschäftspolitik einwirken und versuchen, die Interventionen des SGB III im Landesinteresse mit zu beeinflussen. So sind insbesondere der anhaltende Rückgang der Mittel des Eingliederungstitels zu stoppen und die unterdurchschnittliche Partizipation von besonders förderungsbedürftigen Personengruppen an den aktiven Leistungen der Arbeitsförderung umzukehren. Darüber hinaus ist

⁷⁶ Vergleiche dazu ausführlicher die Empfehlungen der Expertise „Bildung und Wissen.“

⁷⁷ Die Landespolitik kann auf die Arbeitsmarktpolitik der Bundesebene beispielsweise durch Bundesratsinitiativen Einfluss nehmen, Aktivitäten im Rahmen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz entwickeln oder auch Initiativen in die „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“ einbringen.

⁷⁸ Siehe dazu beispielsweise Kettner / Rebien 2007.

auf die umfassende Berücksichtigung des breiten Zielkanons von § 1 des SGB III (Ziele der Arbeitsförderung) zu drängen. Auch in Hinblick auf den Rechtskreis des SGB II bestehen verschiedene Einflussmöglichkeiten. So sollte im Rahmen der mit der Bundesebene geteilten Fachaufsicht insbesondere auf die regional einheitliche und rechtssichere Umsetzung der Regelungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende hingewirkt werden. Die Chancen des modellhaften Förderansatzes des Regionalbudgets sind stärker auf die Unterstützung von arbeitsmarktlich besonders benachteiligten Personengruppen und Regionen bzw. Stadtgebieten in den Landkreisen sowie kreisfreien Städten Brandenburgs zu fokussieren. Neben diesen bestehenden Optionen sind neue Möglichkeiten der Abstimmung und des Zusammenwirkens zu eröffnen. Beispielsweise könnte nach dem Modell Thüringens eine jährlich abzuschließende Rahmenvereinbarung die wichtigsten Interventionen der Arbeitsförderung des SGB III, des SGB II und des Landes quantitativ sowie qualitativ bestimmen und auf die dringlichsten Herausforderungen ausrichten.

Last but not least: Fundierte arbeitsmarktpolitische Handlungsempfehlungen erfordern ebensolche empirische Grundlagen. Dazu gilt es, die bislang vorherrschenden und unabdingbaren Querschnittsanalysen durch Längsschnittanalysen zu ergänzen. Die Datengrundlagen dafür liegen vornehmlich auf der Bundesebene vor und sollten durch die Bereitstellung von adäquaten zeitlichen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen selektiv für das Land Brandenburg erschlossen werden.

10 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bartelheimer, P. (2007a):** Erwerbsbeteiligung in sozioökonomischer Perspektive. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Neue Wege statistischer Berichterstattung. Mikro- und Makrodaten als Grundlage sozioökonomischer Modellierungen, Statistik und Wissenschaft Band 10 (Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 28./29. April 2005 in Wiesbaden), Wiesbaden, S. 139-191.
- Bartelheimer, P. (2007b):** Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel, FES (Hg.): Fachforum. Analysen und Kommentare, Nr. 1, Berlin.
- Berlinpolis (2006):** Wie sozial sind die Länder? Studie zur Sozialen Lage in den deutschen Bundesländern, Berlin.
- BMAS (2006):** Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Kurzfassung der Ergebnisse. Berlin
- Bogai, D.; Wiethölter, D. (2005):** Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten. Länderstudie Brandenburg. IAB Regional (IAB Berlin Brandenburg) Nr. 1, Nürnberg.
- Holm, A. (2006):** Kommunale Regelungen zu „Kosten der Unterkunft“ im Rahmen der Sozialgesetzgebung nach SGB II. Berlin
- Kettner, A.; Rebien, M. (2007):** Soziale Arbeitsgelegenheiten – Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2007. Nürnberg
- Landtag Brandenburg (2006):** Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 21. Wirkungen der Arbeitsmarktformen in Brandenburg. Drucksache 4/3208. Potsdam
- MASGF, Hrsg. (2007):** Entwicklung von Betrieben und Beschäftigten in Brandenburg. Ergebnisse der elften Welle des Betriebspanels Brandenburg. Reihe Forschungsberichte Nr. 29. Potsdam
- MASGF, Hrsg. (2006):** Entwicklung von Betrieben und Beschäftigten in Brandenburg. Ergebnisse der zehnten Welle des Betriebspanels Brandenburg. Reihe Forschungsberichte Nr. 28. Potsdam
- Schuldt, K. et. al. (2003):** Pendlerverhalten und Hauptpendlerströme im Land Brandenburg. LASA-Studie Nr. 42. Potsdam
- Sell, S. (2006):** Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Bonn
- SFZ (2007):** Lebenslagen von Familien mit Kindern. Berlin
- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) (Hrsg.) (2005):** Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen, Erster Bericht. Wiesbaden