

vom Berge, Philipp et al.

**Research Report**

## Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen

IAB-Stellungnahme, No. 2/2015

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Employment Research (IAB)

*Suggested Citation:* vom Berge, Philipp et al. (2015) : Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen, IAB-Stellungnahme, No. 2/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/120927>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# IAB-Stellungnahme

2/2015

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen

Philipp vom Berge  
Kerstin Bruckmeier  
Jörg Heining  
Barbara Hofmann  
Elke Jahn  
Torsten Lietzmann  
Andreas Moczall  
Marion Penninger  
Markus Promberger  
Franziska Schreyer  
Gesine Stephan  
Mark Trappmann  
Simon Trenkle  
Enzo Weber  
Jürgen Wiemers  
Joachim Wolff

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für  
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 29. Juni 2015

ISSN 2195-5980

# Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen

Philipp vom Berge  
Kerstin Bruckmeier  
Jörg Heining  
Barbara Hofmann  
Elke Jahn  
Torsten Lietzmann  
Andreas Moczall  
Marion Penninger  
Markus Promberger  
Franziska Schreyer  
Gesine Stephan  
Mark Trappmann  
Simon Trenkle  
Enzo Weber  
Jürgen Wiemers  
Joachim Wolff

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	5
Abstract .....	7
1 Wirkungen der Hartz-Reformen.....	10
2 Dynamik in der Grundsicherung .....	15
2.1 Dauer des Leistungsbezuges vor und nach 2005 .....	15
2.2 Dauer des Leistungsbezuges in der Grundsicherung für Arbeitsuchende .....	16
2.3 Ursachen für lange Bezugsdauern.....	18
3 Materielle und soziale Lage der Arbeitslosengeld-II-Empfänger .....	19
3.1 Armut und Erwerbslosigkeit / Grundsicherungsbezug .....	19
3.2 Soziale Mobilität .....	22
3.3 Gesundheit.....	23
4 Sanktionen.....	23
4.1 Vorbemerkung.....	23
4.2 Mögliche Wirkungen von Sanktionen .....	25
4.3 Studien zu Wirkungen von Sanktionen im SGB II auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte .....	27
4.3.1 Erkenntnisse quantitativer Analysen.....	27
4.3.2 Erkenntnisse qualitativer Analysen .....	31
4.4 Weitere ausgewählte Forschungsergebnisse .....	33
4.5 Folgerungen .....	34
5 Erhöhung des Regelsatzes.....	35
6 Anhebung des Mindestlohns auf zehn Euro .....	38
7 Ausnahmeregelung beim Mindestlohn .....	40
7.1 Ausnahmeregelung für Auszubildende und junge Erwachsene .....	41
7.2 Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose .....	42
7.3 Allgemeinverbindlicherklärung höherer tariflicher Mindestlöhne in den betreffenden Branchen.....	43
8 Arbeitslosengeld I .....	43
8.1 Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre .....	43
8.2 Empirische Abschätzung der kurzfristigen Folgen einer längeren Rahmenfrist .....	45
8.3 Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes .....	46
8.4 Effekte der Verkürzung der Anspruchsdauern im Jahr 2006.....	47
8.5 Effekte von mit dem Alter steigenden Anspruchsdauern .....	48
8.6 Abschaffung der Sperrzeiten.....	49
8.7 Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes.....	50
9 Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor.....	50
10 Beiträge zur Sozialversicherung und Altersarmut.....	52

11 Zusammenfassung .....	53
Literatur .....	60

## Zusammenfassung

In dieser Stellungnahme äußert sich das IAB zu den Anträgen der Bundestagsfraktion Die Linke: „Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV“ (Bundestagsdrucksache 18/3549) und „Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen“ (Bundestagsdrucksache 18/1115) sowie dem Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: „Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt“ (Bundestagsdrucksache 18/1963).

Die Stellungnahme befasst sich im Einzelnen mit:

- den Wirkungen der Hartz-Reformen: Diese haben die Funktionsweise des Arbeitsmarkts deutlich verbessert und wesentlich zum Abbau von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen. Allerdings haben sich auch Lasten und Risiken auf die Arbeitnehmerseite verschoben. Die Trends zu mehr Leiharbeit, befristeter Beschäftigung oder Minijobs haben sich zeitweilig noch verstärkt. Schließlich verbleibt auf niedrigerem Niveau noch immer ein harter Kern der Langzeitarbeitslosigkeit.
- der Dynamik in der Grundsicherung: Dass Erwerbslose, die Grundsicherung beziehen, nicht schneller vermittelt werden als in den Vorgängersystemen Arbeitslosen- und Sozialhilfe, lässt sich aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Leistungssysteme sowie der Statistiken nicht abschließend feststellen. Insbesondere kann die im Antrag der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 18/3549) getroffene Aussage einer mit der Hartz-IV-Reform eingetretenen Verschlechterung nicht belegt werden. Das Argument, die Konzentration auf schnelle Vermittlung sei ursächlich für die geringe Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, ist nicht belegt.
- der materiellen und sozialen Lage der Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Studien zeigen, dass die wichtigsten materiellen Bedürfnisse der Leistungsempfänger insgesamt weitgehend abgedeckt werden können. Bei höherwertigen Konsumgütern, finanziellen Aspekten wie bspw. der Möglichkeit zu sparen und vor allem im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe zeigen sich allerdings größere Defizite. Insgesamt weisen die Arbeitslosengeld-II-Haushalte einen niedrigeren Lebensstandard auf als Haushalte, die diese Leistungen nicht beziehen.
- Sanktionen: Diese können durchaus positive arbeitsmarktpolitische Wirkungen entfalten, was sich insbesondere im Nachweis von beschleunigten Übergängen von Sanktionierten in Beschäftigung zeigt. Der Aussage im Antrag der Fraktion Die Linke, es gebe keinerlei Belege für eine arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Wirkung von Sanktionen, kann nicht zugestimmt werden. Sanktionen können aber auch mit einigen nicht notwendigerweise intendierten beziehungsweise nachteiligen Wirkungen verbunden sein, etwa mit dem Abbruch des Kontakts zum Jobcenter oder dem Verlust der Wohnung. Insgesamt sprechen die Ergebnisse nicht für eine Aussetzung oder Abschaffung der Sanktionen. Allerdings sollten ihre An-

reizwirkung im Blick behalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen vermieden werden: Die Sanktionierung sollte also nicht zu hoch ausfallen, so dass im Regelfall besonders schwerwiegende Folgen, wie der Verlust der Wohnung, vermieden werden können. Das spräche insbesondere gegen die Sonderregelungen für unter 25-Jährige und gegen den Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen.

- der Erhöhung des Regelsatzes im SGB II: Dadurch könnte eine spürbare Einkommensverbesserung bei den Grundsicherungsbeziehern erreicht werden. Allerdings hätte eine Regelsatzerhöhung je nach Umfang unter Umständen auch weitreichende Effekte auf andere Transfersysteme, die öffentlichen Haushalte und die Arbeitsanreize. Schätzungen des IAB zeigen, dass bei einer Erhöhung des Regelsatzes mehr Haushalte anspruchsberechtigt wären. Eine Erhöhung des Regelsatzes um gar 500 Euro, wie im Antrag der Fraktion die Linke (Bundestagsdrucksache 18/3549) gefordert, ginge mit erheblichen fiskalischen Belastungen einher und würde sich zudem deutlich negativ auf das Arbeitsangebotsverhalten von Leistungsbeziehern auswirken.
- der Anhebung des Mindestlohns auf zehn Euro: Das normative Ziel eines existenzsichernden Mindestlohns wäre bei Alleinstehenden mit Vollzeitbeschäftigung rein rechnerisch bei einem Mindestlohn von zehn Euro in höherem Maße erfüllt. Allerdings würde dieser nur einen Teil der alleinstehenden Aufstocker aus der Bedürftigkeit herausführen, da viele von ihnen in Teilzeit arbeiten oder geringfügig beschäftigt sind. Die Beschränkung auf das normative Ziel eines prinzipiell bedarfsdeckenden Mindestlohns für Alleinstehende lässt zudem mögliche negative Beschäftigungseffekte eines hohen Mindestlohns außer Acht.
- den Ausnahmeregelungen beim Mindestlohn: Eine Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Auszubildende und Jugendliche ist prinzipiell zu befürworten. Das IAB empfiehlt jedoch, deren Wirkung wissenschaftlich zu evaluieren. Es untersucht außerdem derzeit, ob die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt beigetragen oder lediglich zu kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten geführt hat. Ergebnisse hierzu liegen noch nicht vor.
- der Ausweitung der Rahmenfristen und Bezugsdauern bei Arbeitslosengeld I: Berechnungen des IAB zufolge sind Veränderungen bei der Rahmenfrist nur begrenzt geeignet, Randbelegschaften vor dem schnellen Zugang in die Grundsicherung zu bewahren. Bei der vorgeschlagenen Verlängerung der Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes lassen sich darüber hinaus Drehtüreffekte nicht ausschließen. Eine Abschaffung der Sperrzeiten dürfte sowohl zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit als auch zu einem Anstieg des Zugangs in ALG-I-Bezug führen. Zum von der Fraktion Die Linke vorgeschlagenen Mindestarbeitslosengeld in Höhe der SGB-II-Leistungen gibt es bisher keine wissenschaftlichen Befunde.

- einem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor: Der Vorschlag der Fraktion Die Linke zum öffentlich geförderten Beschäftigungssektor geht von einer zu geringen Arbeitsnachfrage aus, weshalb durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, wobei mindestens eine Entlohnung von zehn Euro pro Stunde vorgesehen ist. Die zentrale Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik ist aber derzeit der Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit. Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte daher gezielt Langzeitarbeitslose, die sich auf absehbare Zeit nicht in den Arbeitsmarkt integrieren lassen, an den Arbeitsmarkt heranführen.
- Beiträgen zur Sozialversicherung und Altersarmut: Eine Erhöhung des Altersarmutsrisikos durch SGB-II-Zeiten im Lebensverlauf ist nicht zu bestreiten, Umfang und Verteilung dieses Risikos sind allerdings nicht hinlänglich erforscht. Von Programmierung oder Automatismus von Altersarmut zu sprechen, wird dem unbestreitbaren Problem jedoch nicht gerecht.

## Abstract

In this statement, IAB is commenting on the motions of the parliamentary party Die Linke (the Left): "Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV" (Good work and a sanction-free minimum security payment instead of Hartz IV" (parliamentary printed document 18/3549) and "Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen" (Doing away with sanctions under Hartz IV and restrictions on benefits in social assistance) (parliamentary printed document 18/1115) as well as the motion of the parliamentary party Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90/The Greens): "Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt" (Ensuring a minimum subsistence level and participation – a sanction moratorium now) (parliamentary printed document 18/1963).

In particular the statement deals with:

- the effects of the Hartz reforms: These have clearly improved the way the labour market functions and have contributed significantly to the reduction in unemployment and long-term unemployment. Nevertheless, the burdens and risks are now being borne by employees. The trends towards more temporary agency work, temporary employment or mini-jobs have increased intermittently even more. Ultimately a solid core of long-term unemployed still exists at a low level.
- the dynamics of Basic Income Support: That persons who do not have jobs but who draw Basic Income Support are not placed in a job more quickly than in the previous systems of unemployment and social assistance cannot be finally ascertained on account of the lack of comparability of the benefit systems as well as of statistics. In particular, the assertion made in the motion of the parliamentary party Bündnis 90/Die Grünen (Alliance 90/The Greens) (parliamentary printed doc-

ument 18/3549) relating to a worsening of the situation with the commencement of the Hartz IV reforms cannot be documented. The argument that the concentration on swift placement might be the reason for the low quality of employment relationships is not proven.

- the material and social situation of those receiving means-tested unemployment benefit (ALG II): Studies show that, overall, the most important material needs of the benefit recipients can for the most part be covered. In the case of higher-value consumer goods, financial aspects such as, for example, the possibility to save and above all in the area of social and cultural participation fairly large deficits are visible. In general, the households of means-tested unemployment benefit recipients exhibit a lower standard of living than those of non-recipient households.
- Sanctions: These can indeed lead to positive labour market policy effects, which can be seen specifically in the evidence of accelerated transitions into employment of those sanctioned. The assertion in the motion of the parliamentary party Die Linke (the Left) that there is no evidence that the sanctions have had a meaningful effect on labour market policy cannot be agreed with. However sanctions can also be linked to some not necessarily intended and even disadvantageous effects, such as the breaking off of contact with the Job Centre or the loss of accommodation. All in all, the findings do not speak in favour of suspending or abolishing the sanctions. However at the same time their effect as an incentive should be kept in mind, along with the avoidance of very strong restrictions on living conditions: sanctions should not be so high so that as a rule particularly severe results, such as the loss of accommodation, can be avoided. This would especially speak against the special regulations for persons under 25 years of age and against the discontinuation of means-tested unemployment benefit (ALG II) in the case of repeated breach of obligations.
- the increase in the standard benefit rate under Book II of the Social Code (SGB II): This could lead to a noticeable improvement in the income of those receiving Basic Income Support. At the same time, however, an elevation of the standard rate could also have far-reaching effects on other transfer systems, government budgets and incentives to find work, depending on the extent of the circumstances. Estimations undertaken by IAB show that more households would be eligible to benefits if the standard rate were increased. A rise in the standard rate of even 500 euros, as demanded in the motion of the parliamentary party Die Linke (the Left) (parliamentary printed document 18/3549), would involve considerable fiscal burdens and would, in addition, have a clear negative impact on the way benefit recipients react to the offer of work.
- the rise in the minimum wage to ten euros: In terms of figures, the normative aim of a minimum wage that is in a position to ensure minimum subsistence would be fulfilled in a large measure in the case of single persons with full-time employment and a minimum wage of ten euros. However this would only help part of the single 'topper-uppers' to exit neediness, as many of them have part-time work or

are marginal part-time employees. The restriction to the normative aim of a minimum wage for single persons that in principle covers needs also ignores the possible negative employment effects of a high minimum wage.

- exceptions to the rule in relation to the minimum wage: That there is an exception to the rule of a minimum wage for trainees and young persons is to be advocated in principle. Nonetheless, IAB recommends that its effect be studied in a scientific manner. Moreover, IAB is currently examining whether the exception for the long-term unemployed has contributed to a sustainable integration in the labour market or merely to temporary employment opportunities. Findings on this are not yet available.
- the extension of the framework periods and length of periods of receipt in the case of unemployment benefit I (ALG I): According to calculations by IAB, changes in the framework period are only to a limited extent suitable in preventing peripheral workers from sliding quickly into Basic Income Support. In addition, in the case of the proposed extension of the framework period for receipt of unemployment benefit, revolving door effects cannot be excluded. An abolition of disqualification periods is likely to lead to an increase in the length of unemployment as well as to an increase in the entry into receipt of unemployment benefit I. Up to now, there have been no scientifically ascertained findings on a minimum unemployment benefit at the level of benefits under Book II of the Social Code (SGB II) proposed by the parliamentary party Die Linke (the Left).
- a publicly supported employment sector: The suggestion of the parliamentary party Die Linke (the Left) about a publicly supported employment sector is based on a demand for work which is too low; this is why additional jobs should be created by means of a publicly supported employment sector and with a remuneration of at least ten euros per hour. However the central challenge to labour market policy at the current time is the reduction of long-term joblessness. For this reason, publicly supported employment should introduce the long-term unemployed into the labour market in a targeted way, namely those that cannot be integrated into the labour market in the foreseeable future.
- contributions to social security and poverty among older persons: An increase in the risk of poverty among older persons because of SGB II (Book II of the Social Code) periods in their life courses cannot be denied; however the extent and distribution of this risk have not been adequately researched. Speaking of a programming or automatism of poverty among older persons does not do justice to this undeniable problem however.

# 1 Wirkungen der Hartz-Reformen

Zwischen den Jahren 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Erhöhung der Arbeitsnachfrage: Durch mehr Flexibilität bei den Beschäftigungsformen und beim Kündigungsschutz sollten Unternehmen dazu motiviert werden, zusätzliche Stellen zu schaffen.
- Aktivierung des Arbeitsangebots: Im Sinne eines verstärkten „Förderns und Forderns“ sollten die Anreize für Arbeitslose (und Beschäftigte), schnell eine Stelle zu suchen beziehungsweise auch eine weniger attraktive Stelle anzunehmen, verstärkt werden.
- Effizienzsteigerung: Durch mehr Effizienz in der Arbeitsvermittlung sollte der Ausgleichsprozess zwischen Arbeitssuchenden und freien Stellen verbessert werden.

Die Hartz-Reformen haben also bei Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Ausgleichsprozess angesetzt. Sie betrafen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitssuchende und Beschäftigte.

## Trendumkehr bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Der seit der Wiedervereinigung bestehende Trend sinkender Beschäftigung hat sich nach den Reformen – flankiert durch einen kräftigen Wirtschaftsaufschwung – umgekehrt. Obwohl der Wirtschaftsaufschwung zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 ähnlich stark war wie in den Jahren 1998 bis 2001, wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich kräftiger. Dabei nahm insbesondere die Vollzeitbeschäftigung wieder zu – obgleich oft auch in Zeitarbeit – sodass das Arbeitsvolumen kräftiger wuchs als um die Jahrtausendwende. Mittlerweile liegt es sechs Prozent über dem Wert von 2005 und konnte somit einen Großteil der Verluste seit der Wiedervereinigung wettmachen.<sup>1</sup> Zudem profitierte erstmals der ostdeutsche Arbeitsmarkt von einem Wirtschaftsaufschwung.

Wesentlich für die Stimulierung der Arbeitsnachfrage war auch die moderate Lohnentwicklung. Bereits vor dem Jahr 2003 stiegen die Reallöhne allenfalls schwach; während der Reformen kam es sogar zu deutlichen Reallohnverlusten. Ein Grund dafür könnte sein, dass sich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer verschlechterte, etwa durch die restriktivere Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen. Insoweit steht zu vermuten, dass die Hartz-Reformen zumindest indirekt das Wachstum der Löhne gedämpft haben.

---

<sup>1</sup> Das gilt auch für wirtschaftlich schwächere Jahre, so dass ein Vergleich zum Boomjahr 2000 nicht geeignet erscheint.

Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in etwa spiegelbildlich zur Beschäftigung. Nach dem Höchststand von fast fünf Millionen im Jahr 2005 sank die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2015 auf unter drei Millionen. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit ging deutlich um 46 Prozent zurück, nachdem sie 2006 nochmals gewachsen war, weil die vormaligen arbeitsuchenden Sozialhilfeempfänger in diesem Jahr erstmals in der Arbeitslosenstatistik auftauchten. Der Abbau der Arbeitslosigkeit wurde nicht dadurch erreicht, dass die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik besonders stark ausgebaut worden wären. Denn auch die Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit (BA), die Personen in solchen Maßnahmen einschließt, schrumpfte um gut zwei Millionen.

### **Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt finden besser zueinander**

Um die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu bewerten, sind die Übergänge in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Diese werden als Match bezeichnet, der Prozess des Zueinanderkommens von offenen Stellen und Arbeitslosen als Matching. Je leichter und zügiger sich dieser Prozess vollzieht, desto höher ist die sogenannte Matching-Effizienz. Diese hat sich nach den Hartz-Reformen verbessert, wie die Studien von Fahr/Sunde (2009) oder von Klinger/Rothe (2012) belegen.

So kommen Klinger/Rothe (2012) zu dem Ergebnis, dass sich die Reformen in der Summe als positiv erwiesen haben. Insbesondere nach der Einführung von Hartz I und Hartz II stieg die Matching-Effizienz um zehn Prozent, nach Hartz III um weitere fünf Prozent. Demnach haben sich die Chancen von Arbeitslosen, in Beschäftigung zu kommen, unabhängig von der konjunkturellen Situation um zehn und noch einmal fünf Prozent verbessert. Eine zusätzliche Verbesserung nach Hartz IV lässt sich nicht nachweisen. Zu beachten ist jedoch, dass mit der Einführung des neuen zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) mehr Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen im Pool der Kurzeitarbeitslosen erfasst wurden.

Bemerkenswert ist außerdem, dass Langzeitarbeitslose überproportional stark von den Reformen profitiert haben. Dies entspricht dem Ziel der Hartz-Kommission, auch den verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit abzubauen. Mit steigendem Wirtschaftswachstum beschleunigen sich die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung grundsätzlich. Die Konjunkturwirkung wurde von den Reformen jedoch nicht verändert; der kräftige Wirtschaftsaufschwung der Jahre 2005 bis 2007 ließ zwar die Arbeitskräftenachfrage steigen, er hatte aber keine überproportionalen Effekte auf das Matching. Die zusätzliche Beschäftigungssteigerung kam dadurch zustande, dass der Arbeitsmarkt strukturell besser funktionierte.

Um strukturelle Änderungen, die dauerhaft wirken, von vorübergehenden konjunkturellen Effekten auf den Arbeitsmarkt zu unterscheiden, kann die sogenannte Beveri-

dge-Kurve verwendet werden. Diese stellt den Zusammenhang von offenen Stellen und Arbeitslosen dar. Sie verläuft – stilisiert – fallend, von links oben nach rechts unten, weil in der Regel viele offene Stellen mit einer geringeren Zahl arbeitsloser Personen einhergehen und umgekehrt. Je weiter außen die Kurve liegt, desto schlechter funktioniert der Matching-Prozess, da die Arbeitslosen in diesem Fall die offenen Stellen seltener besetzen. Dem gehen Klinger/Weber (2014) in einer Untersuchung explizit nach.

Sowohl die Matching-Effizienz als auch das Kündigungsverhalten werden durch verschiedene, auch konjunkturunabhängige Faktoren beeinflusst: die Transparenz über das Marktgeschehen, die Intensität der Suche nach Arbeit beziehungsweise Personal, den Anteil von Langzeitarbeitslosen mit geringeren Arbeitsmarktchancen sowie die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen und Beschäftigten.

Diese Größen hatten sich vor den Reformen zusehends verschlechtert, die Beveridge-Kurve verlagerte sich immer weiter nach außen. Die Übergänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit waren gestiegen und die Matching-Effizienz war auf niedrigem Niveau rückläufig, sodass sich die Arbeitslosigkeit zunehmend verfestigte. Unmittelbar nach den Reformen verschob sich die Kurve zunächst noch weiter nach außen, weil sich ehemalige Sozialhilfebezieher nun erstmals arbeitslos meldeten. Etwas zeitverzögert – besonders deutlich ab 2007 – verschob sich dann aber die Beveridge-Kurve erstmals seit Jahrzehnten nach innen. Dies bestätigt den Befund der Matching-Analyse: Die Funktionsweise des Arbeitsmarktes hatte sich verbessert.

Ob die Verschiebung der Beveridge-Kurve konjunktureller oder struktureller Natur ist – und die Effekte damit vorübergehend oder dauerhaft sind – lässt sich mithilfe makroökonomischer Verfahren ermitteln. Dabei werden Matching-Effizienz, Kündigungsrate, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und offene Stellen, welche die Dynamik der Beveridge-Kurve bestimmen, in je eine permanente und eine vorübergehende Komponente zerlegt. Die Dekompositionsanalyse von Klinger/Weber (2014) offenbart, dass die Verbesserung der Jobchancen für Arbeitslose im Aufschwung von 1998 bis 2001 – also vor den Reformen – nur vorübergehender Natur war.

Anders nach den Reformen: Im Aufschwung von 2006 bis 2008 wurde der Anstieg der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung von einer permanenten Verbesserung der Matching-Effizienz verursacht. Gleichzeitig haben sich aufgrund der höheren Konzessionsbereitschaft von Beschäftigten, der größeren Flexibilität für die Unternehmen und der schwachen Lohnentwicklung die Anreize für die Arbeitgeber erhöht, neue Stellen zu schaffen. Die Arbeitslosigkeit hat sich also durch die verbesserten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der intensiveren Arbeitssuche und dem effizienteren Ausgleichsprozess verringert. Dass die positive

Entwicklung am Arbeitsmarkt als dauerhaft einzuschätzen ist, erhärtet das Argument, dass sie auf eine institutionelle Ursache wie die Hartz-Reformen zurückzuführen ist.

Dies beinhaltet noch keine Aussage über die Wirkung der einzelnen Reformteile. Von allen Hartz-Gesetzen sind die Ergebnisse von Hartz IV aus verschiedenen Gründen am schwersten zu bewerten. So änderte sich auf Grund der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Struktur der Gruppe der Arbeitslosen. Weiterhin wurden die Wirkungen von Hartz IV durch Entwicklungen in der Folge von Hartz I-III überlagert. Ohnehin ist es fraglich, ob die Makrowirkung eines einzelnen Reformteils isoliert werden kann, da immer die Kombination institutioneller Regelungen für die Ergebnisse relevant ist. Zudem zeigen sich Differenzen in der Literatur bezüglich der Bewertung von Leistungskürzungen und Anreizwirkungen. Die Beiträge speziell von Hartz IV zur Senkung der Arbeitslosigkeit werden insgesamt in der Literatur unterschiedlich bewertet (z. B. Krebs/Scheffel 2013, Launov/Wälde 2015).

### **Die große Rezession**

Die große Rezession 2008/2009 überstand der deutsche Arbeitsmarkt bemerkenswert gut. Während das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um mehr als fünf Prozent einbrach, nahm die Beschäftigung kaum ab. Starke Reaktionen zeigten sich aber bei der Arbeitszeit pro Kopf und der Arbeitsproduktivität pro Stunde, die beide erheblich zurückgingen. Diese internen Anpassungen nutzten die Firmen also, um ihre Arbeitskräfte über die Rezession hinweg zu halten.

Das bekannte Horten von Arbeitskräften kann die stabile Beschäftigungsentwicklung in der Krise allerdings nicht alleine erklären. Entscheidend war auch, dass die Rezession den Arbeitsmarkt inmitten eines starken Aufwärtstrends traf. So stellen Klinger/Weber (2015) fest, dass zwar die Reaktion der Beschäftigung auf das BIP mit der Krise deutlich schwächer wurde, was dem Arbeitskräftehorten entspricht. Zugleich wurde das Beschäftigungswachstum aber seit 2007 – und auch während der Krise – durch eine BIP-unabhängige Komponente gestützt.

Für die vom BIP unabhängige Aufwärtsbewegung der Beschäftigung haben die vorangegangenen Arbeitsmarktreformen eine wichtige Rolle gespielt. So finden Klinger/Weber (2015) einen starken Einfluss der gestiegenen Matchingeffizienz, also der verbesserten Fähigkeit des Arbeitsmarkts, Arbeitslose und offene Stellen zusammen zu bringen (z. B. Fahr/Sunde 2009, Klinger/Weber 2014). Weitere treibende Kräfte waren der weitgehend konjunkturunabhängige Beschäftigungstrend im Dienstleistungssektor (mit stetigen Zuwächsen auch in der Rezession), die gestiegene Arbeitskräfteknappheit, bei der sich die Betriebe auch bei schwächerer aktueller Auslastung Mitarbeiter sichern und Beschäftigung aufbauen, die stete Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung, die langjährige Lohnmoderation (vgl. auch Dustmann

et al. 2014) und in den vergangenen Jahren die starke Zuwanderung, die das Erwerbspersonenpotenzial bis zuletzt erhöhte.

Insgesamt ist das durchschnittliche Wirtschaftswachstum seit 2005 nur als mittelmäßig zu bezeichnen. Die Konjunktur kommt also als Ursache des Arbeitsmarktaufschwungs nicht in Betracht. Das Beschäftigungswachstum setzte sich unmittelbar nach der großen Rezession bis zuletzt fort, auch in konjunkturell schwächeren Jahren.

### **Schattenseiten**

Die Vorteile der Hartz-Reformen für den Arbeitsmarkt sollten nicht den Blick auf ihre negativen Begleiterscheinungen verstellen. Denn die höhere Flexibilität für die Arbeitgeber bedeutet auch, dass sich ein Teil des Beschäftigungsrisikos auf die Arbeitnehmerseite verschiebt, insbesondere auf bestimmte Personengruppen wie Geringqualifizierte. Der Trend in Richtung wachsender atypischer Erwerbstätigkeit in Form von Leiharbeit, befristeter Beschäftigung oder Minijobs hat sich nach den Reformen zeitweilig noch verstärkt. Dies ging mit Abstrichen bei der Entlohnung der Beschäftigten einher, wenngleich hierdurch auch höhere Chancen auf soziale Teilhabe gegeben sind als bei Arbeitslosigkeit.

Im Durchschnitt dauern Beschäftigungsverhältnisse heute zwar länger als noch vor zehn Jahren. Doch nicht alle Erwerbstätigen profitieren davon im gleichen Maß. Gerade für Personen, die zuvor arbeitslos waren, sind die neu gefundenen Beschäftigungsverhältnisse häufig instabil. Es kommt zu Drehtüreffekten, da viele Personen in instabiler Beschäftigung oftmals wieder zurück in die Grundsicherung fallen.

Der Trend zu einer schwachen Lohnentwicklung hatte bereits vor den Hartz-Reformen eingesetzt, sich dann aber wesentlich verstärkt, weil die Reformen letztlich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer schwächten. Mehr Personen beziehungsweise Bedarfsgemeinschaften stocken ihr Gehalt oder ihr Arbeitslosengeld I mit Grundsicherungsleistungen auf oder nehmen einen Nebenjob an. Darüber hinaus verstärkte sich die bereits seit Jahrzehnten zunehmende Lohnungleichheit. Gerade die Reallöhne am unteren Ende der Einkommensskala schrumpften im Zuge der Hartz-Reformen überproportional.

Trotz der mit den Hartz-Reformen verbundenen Beschäftigungserfolge ist festzuhalten, dass die Lasten der Reformen im Wesentlichen von (Teilen der) Arbeitnehmerschaft getragen wurden. Zwar haben sich die Trends zu mehr geringfügiger Beschäftigung, mehr Leiharbeit und mehr Befristungen ebenso wie die starke Lohnzurückhaltung zuletzt nicht fortgesetzt. Gleichwohl hat sich im Bereich zwischen Arbeitslosigkeit und traditionellem Normalarbeitsverhältnis ein breites Feld an atypischer, mitunter prekärer Beschäftigung etabliert, das als neue, mit den Hartz-Reformen gewachsene Herausforderung für weiteres politisches Handeln zu sehen

ist. Die Aufgabe ist mehrdimensional: Einerseits dürfen die mit den Reformen verbundenen Strukturfolge nicht gefährdet werden, andererseits sollte die Teilhabe an den Beschäftigungserfolgen noch verbreitert werden.

Schließlich bestehen trotz des Sinkens der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gravierende strukturelle Probleme fort. Die Reformen haben die Arbeitslosigkeit also auf ein niedrigeres Niveau gebracht, es verbleibt aber noch immer ein harter Kern der Langzeitarbeitslosigkeit.

## **2 Dynamik in der Grundsicherung**

Im Antrag der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 18/3549) wird der hohe Anteil der SGB-II-Bezieher mit einer Leistungsbezugsdauer von über einem Jahr sowie der Anteil der Bezieher, die bereits seit vier oder mehr Jahren im Leistungsbezug sind, berichtet. Es wird die Aussage getroffen, dass Erwerbslose im SGB II nicht schneller vermittelt werden als in den Vorgängersystemen Arbeitslosen- und Sozialhilfe und sich die Ergebnisse bezüglich der Dauer des Leistungsbezuges verschlechtert haben. Der Vergleich von Bezugsdauern im System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit Bezugsdauern in der Grundsicherung nach SGB II ist aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Leistungssysteme sowie der Statistiken allerdings grundsätzlich nur eingeschränkt möglich und benötigt zur Interpretation weitere Hinweise. Insbesondere kann die im Antrag getroffene Aussage einer mit der Hartz-IV-Reform eingetretenen Verschlechterung im Sinne einer Zunahme an langen Leistungsbezugsdauern nicht belegt werden.

### **2.1 Dauer des Leistungsbezuges vor und nach 2005**

Zur Dynamik und zur Dauer des Bezuges von Sozial- und Arbeitslosenhilfe lassen sich vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 nur wenige Angaben auf Basis der amtlichen Statistiken machen. Die Statistiken zur Arbeitslosenhilfe wurden von der BA monatlich und die zur Sozialhilfe vom Statistischen Bundesamt jährlich veröffentlicht. Angaben zu den Leistungsbezugsdauern von Arbeitslosehilfebeziehern waren nur als Sonderauswertungen bei der Statistik der BA öffentlich zugänglich. Die entsprechend der Leistungsart als Individualstatistik angelegten Daten enthalten keine Informationen zu dem Partner und den Kindern eines Leistungsbeziehers, sodass diese nicht mit den haushaltsbezogenen Grundsicherungsdaten verglichen werden können. Zudem unterschieden sich die Grundlagen der Leistungsbemessung zum Teil deutlich von der heutigen Grundsicherung, sodass sowohl die Struktur der Empfänger – und damit auch der Bezugsdauern – als auch die zur Beendigung des Leistungsbezuges notwendigen Bedingungen anders waren. In der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Statistik der Sozialhilfe (Fachserie 13, Reihe 2.1) findet sich eine Gliederung der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach der Dauer des bisherigen Leistungsbezuges,

aus der anders als in der Grundsicherung nach dem SGB II eine hohe Zahl an kurzfristigen Bezügen von weniger als einem Jahr hervorgeht. Genauere Untersuchungen der amtlichen Sozialhilfedaten zur Dynamik im Leistungsbezug liegen nur auf Basis spezieller Regionalstudien vor – so bestätigt etwa die Bremer Sozialhilfestudie diesen Befund (Leibfried et al. 1995).

Einen direkten Vergleich der Dynamik im Leistungsbezug unter dem Bundessozialhilfegesetz bis 2004 und unter der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II basierend auf Verwaltungsdaten und den oben erwähnten Regionalstudien liefert die Analyse von Buhr et al. (2010). Auch dort wird die hohe Verbreitung von kurzfristiger Inanspruchnahme von Sozialhilfe unter einem Jahr bestätigt, während in der Grundsicherung für Arbeitsuchende lange Bezugsdauern von über einem Jahr dominieren. Die Autoren weisen allerdings selbst auf die eingeschränkte Interpretierbarkeit dieses Ergebnisses hin. Hauptursache dafür ist, dass in den Sozialhilfedaten zahlreiche Personen erfasst sind, die Sozialhilfe als überbrückende Leistung in Anspruch nehmen, bis vorrangige Leistungen wie Rente oder Arbeitslosengeld zur Verfügung stehen. Diese sogenannten „Wartefälle“ machen laut Autoren zwei Drittel bis nahezu drei Viertel der Leistungsbezieher aus. Dies wirkt sich stark auf die durchschnittlichen Bezugsdauern aus, da der Median des Leistungsbezuges bei den Nicht-Wartefällen etwa drei- bis viermal so hoch ist wie der der Wartefälle. In der Grundsicherung nach SGB II hingegen spielen Wartefälle keine so große Rolle mehr, sodass bereits aus diesem Grunde die Bezugsdauern länger ausfallen. Darüber hinaus ist zur Überwindung der Bedürftigkeit aufgrund der höheren Regelsätze in der Grundsicherung ein höheres Einkommen notwendig als bei der ehemaligen Sozialhilfe. Insgesamt können die Angaben aus den verschiedenen Statistiken insbesondere in ihrer zeitlichen Entwicklung nicht miteinander verglichen und interpretiert werden. Damit können auch keine Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Zu- oder Abnahme der Leistungsbezugsdauern gezogen werden.

## **2.2 Dauer des Leistungsbezuges in der Grundsicherung für Arbeitsuchende**

Mit der Einführung der Statistik der Grundsicherung nach SGB II haben sich die Zuständigkeiten für die amtliche Berichterstattung geändert. Auf der gesetzlichen Grundlage von § 53 SGB III berichtet die Statistik der BA in der Leistungsstatistik nach dem SGB II über die Anzahl der hilfebedürftigen Personen und ihre Leistungen nach dem SGB II. Darin enthalten sind unter anderem Informationen zur Zusammensetzung der Grundsicherungsbezieher nach unterschiedlichen Bezugsdauern, auf die sich die im Antrag genannten Angaben beziehen. Außerdem werden im Rahmen der Wirkungsforschung zum SGB II am IAB administrative Daten regelmäßig auch zur Dynamik im Leistungsbezug ausgewertet. Damit können Angaben zur Verteilung der Leistungsbezieher nach Bezugsdauern sowie deren Entwicklung getroffen werden. Auswertungen des auf den Verwaltungsdaten basierenden so-

nannten Administrativen Panels SGB II (AdminP) des IAB (siehe Rudolph et al. 2013) für die Jahre 2005 bis 2013 zeichnen folgendes Bild: Die Grundsicherung nach dem SGB II unterstützte in den ersten neun Jahren nach ihrer Einführung bis 2013 insgesamt 10,79 Millionen verschiedene Bedarfsgemeinschaften mit 15,96 Millionen Personen zumindest zeitweilig. Zwischen den Jahren 2005 bis 2013 bezogen jahresdurchschnittlich 3,58 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 6,70 Millionen Personen Leistungen. Dabei ist die durchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften seit 2006 um etwa 650.000 auf 3,32 Millionen im Jahr 2013 gesunken, die Zahl der leistungsberechtigten Personen ging von 7,35 auf unter 6,13 Millionen zurück. Gleiches gilt für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (von 5,39 auf 4,42 Millionen) – und hier insbesondere die arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, bei denen der Rückgang von 2,69 auf 1,90 Millionen relativ am stärksten ausfiel, wobei im Vergleich von 2013 auf 2012 sich jedoch kaum noch Veränderungen zeigen.

Ungeachtet dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung ist das Leistungssystem von langen Bezugsdauern geprägt. Von den Leistungsbeziehern zum Jahresende 2013 waren knapp 1,18 Millionen Personen in rund 570.000 Bedarfsgemeinschaften durchgängig seit 2005 auf Leistungen des SGB II angewiesen. Weitere 62 Prozent der Leistungsempfänger waren bereits mehr als zwei Jahre ununterbrochen auf Leistungen des SGB II angewiesen. Dieser Anteil ist seit 2011 leicht rückläufig, während er zwischen 2009 und 2011 zugenommen hat. 77 Prozent bezogen im Dezember 2013 SGB-II-Leistungen schon für mindestens ein Jahr, ihr Anteil an allen Leistungsbeziehern liegt in den letzten Jahren gleichbleibend bei gut 77 Prozent.

Insgesamt sind keine starken Verfestigungstendenzen bei der Dauer des Leistungsbezuges erkennbar, diese verharrt allerdings auf einem sehr hohen Niveau. Fasst man den Verfestigungsbegriff weiter und schließt auch Zeiten des Leistungsbezugs ein, die durch eine Erwerbstätigkeit oder anderes unterbrochen waren, zeigt sich, dass Ausstiege aus dem Leistungssystem häufig nicht nachhaltig sind und in der zeitlichen Entwicklung werden leichte Verfestigungstendenzen sichtbar. So beträgt der Anteil der leistungsberechtigten Personen, die zwischen 2005 und 2013 insgesamt zwei Jahre lang – also teilweise mit Unterbrechungen – Leistungen der Grundsicherung bezogen haben, 83 Prozent. Gegenüber den Werten vom Dezember 2007 ist dies ein Anstieg um elf Prozentpunkte, in den letzten drei Jahren ist allerdings keine weitere Zunahme zu beobachten, ebenso wie bei den Beziehern mit Bezugszeiten von 12 und mehr Monaten: 91 (92) Prozent der Leistungsberechtigten im Dezember 2013 (2012) haben innerhalb des Zeitraums von 2005 bis 2013 in der Summe mindestens zwölf Monate Leistungen erhalten. Die von der BA veröffentlichten Daten von Zu- und Abgängen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Statistik der BA 2015) zeigen, dass von im Jahr 2014 etwa ein Drittel der Zugänge in das Leistungssystem bereits innerhalb der letzten drei Monate vor Zugang Leistungen

erhalten hat, etwa ein Viertel der Abgänge aus dem Leistungssystem bezieht innerhalb der nächsten drei Monate wieder Leistungen.

### **2.3 Ursachen für lange Bezugsdauern**

Lange Bezugsdauern können allerdings nicht mit einer langsamen oder ausbleibenden Vermittlung in Erwerbstätigkeit gleichgesetzt werden. Arbeitslosigkeit stellt für die meisten Arbeitslosengeld-II-Bezieher nur eine von verschiedenen Phasen in ihrer Biografie dar. Auswertungen des AdminP zu den Tätigkeiten von ALG-II-Empfänger vom Dezember 2010 während der letzten sechs Jahre (seit Anfang 2005) zeigen, dass zwar ein langer Bezug von Leistungen der Grundsicherung überwiegt, dieser aber nicht gleichbedeutend mit ebenso langer Arbeits- oder Erwerbslosigkeit beziehungsweise Inaktivität ist. 30 Prozent der betrachteten Personen bezogen über die gesamten sechs Jahre hinweg, seit Einführung der Grundsicherung, Leistungen aus diesem System; weitere knapp 30 Prozent mindestens vier Jahre. Daneben weisen aber über zwei Drittel eine zumindest kurzfristige Phase der Erwerbstätigkeit in den letzten sechs Jahren auf – die Hälfte der Leistungsbezieher länger als ein Jahr. Selbst unter den durchgehend Leistungen beziehenden hat die Hälfte in den letzten sechs Jahren eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat – ein knappes Drittel für mindestens ein Jahr.

Für den verbreiteten Langzeitleistungsbezug sind neben Arbeitslosigkeit noch andere Faktoren mitbestimmend. Beispielsweise beeinflusst die Qualität der Beschäftigung hinsichtlich Umfang, Entlohnung und Stabilität die Dauer des Leistungsbezuges. Auswertungen des IAB für das Jahr 2008 zeigen, dass neu aufgenommene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von Leistungsbeziehern häufig nicht stabil sind (siehe Koller/Rudolph 2011). Nur etwa 55 Prozent aller in 2008 von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse währten länger als sechs Monate. Zudem deckte das Einkommen aus den neu aufgenommenen Beschäftigungsverhältnissen oft nicht den Bedarf des Haushalts, sodass etwa die Hälfte der Leistungsempfänger, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, weiterhin (reduzierte) SGB-II-Leistungen bezog.

Das Argument der Fraktion Die Linke, die Konzentration auf schnelle Vermittlung sei ursächlich für die geringe Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, ist nicht belegt. Die einschlägige arbeitssoziologische Literatur verweist eher auf absatzmarkt- oder konkurrenzorientierte Flexibilisierungsprozesse von Unternehmen seit den 1980er Jahren als Ursache für die Entstehung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen, als auf die Vermittlungspraxis der Grundsicherungsträger. Dementsprechend begann auch die Ausbreitung von Beschäftigungsverhältnissen, die Standards des Normalarbeitsverhältnisses unterschreiten, Jahre vor Hartz IV, und hatte bereits vor

2005 größere Ausmaße erreicht (vgl. Baethge/Barthelheimer 2005, Sachverständigenrat 2008, Promberger 2012).

Neben der Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit ist die familiäre Situation hinsichtlich der Betreuungssituation von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen sowie die Größe der Bedarfsgemeinschaft sowohl für den Eintritt der Hilfebedürftigkeit, als auch für die Möglichkeit den Leistungsbezug zu überwinden entscheidend.

### **3 Materielle und soziale Lage der Arbeitslosengeld-II-Empfänger**

#### **3.1 Armut und Erwerbslosigkeit / Grundsicherungsbezug**

Im Antrag der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 18/3549) wird unter anderem argumentiert, die Armutsquote unter Erwerbslosen habe massiv zugenommen. Befunde aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sollen dies untermauern: „Nach den Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) waren 2008 fast drei Viertel aller Erwerbslosen als arm einzustufen. 2003 war es noch etwa die Hälfte der Erwerbslosen.“

Die Bewertbarkeit dieser Aussage wird dadurch erschwert, dass außer der Datenbasis weder Quelle oder Armutskonzept, noch Erwerbslosigkeitskonzept benannt werden. Legt man das OECD-Konzept zugrunde (armutsgefährdet ist, wer über weniger als 60% des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens einer Gesellschaft verfügt), so zeigt sich für Erwerbslose (nach dem Labour-Force-Konzept der ILO) laut EVS tatsächlich ein steiler Anstieg der Armutsgefährdungsquote von 41,2 Prozent im Jahr 2004 (Statistisches Bundesamt 2008, Tabelle 2.3.2.2) auf 69,3 Prozent im Jahr 2012 (Statistisches Bundesamt 2014, Tabelle 3.1).

Es sollte jedoch angemerkt werden, dass man auf Basis des Mikrozensus und des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zu einem erheblich schwächeren Anstieg kommt. Laut Mikrozensus ist die Armutsgefährdungsquote von Erwerbslosen von 49,6 Prozent (2005) auf 58,7 Prozent (2013) weniger stark gestiegen.<sup>2</sup> Laut SOEP legte die Armutsgefährdungsquote der Arbeitslosen (hier: nach Konzept der BA) in ähnlichem Umfang von 47,5 Prozent (2001) auf 57,7 Prozent (2009) zu (Heyne 2012). Da die beiden anderen Datenquellen nah beieinanderliegen und generell aufgrund des Stichprobendesigns (SOEP) beziehungsweise der Vollerhebung (Mikrozensus) als zuverlässiger gelten als die EVS, die auf einem in der Wissenschaft nicht anerkannten Stichprobenverfahren (Quotenstichprobe) basiert, ist sehr in Zweifel zu ziehen, wie zuverlässig die Ergebnisse der EVS sind.

---

<sup>2</sup>[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/05AGQ\\_ZVBM\\_Erwerbsst.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/05AGQ_ZVBM_Erwerbsst.html)

Selbst wenn man den starken Anstieg laut EVS zugrunde legen würde, kann dieser vielfältige Ursachen haben wie zum Beispiel den Anstieg des Anteils Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen, der den Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland begleitet hat. Gegen die Annahme, die Hartz-Reformen seien für den Anstieg der Armutsgefährdungsquote verantwortlich, spricht auf deskriptiver Ebene die Statistik zur Reduktion der Armutsrisikoquote durch Sozialtransfers (Indikator Q.7 des Armuts- und Reichtumsberichts, BMAS 2013, 484). Sie gibt an, welcher Anteil der Personen, die vor Sozialtransfers armutsgefährdet sind, durch Sozialtransfers über die Armutsgefährdungsschwelle gehoben werden. Diese Quote ist in den Jahren 1998 bis 2004 vor Einführung der Grundsicherung laut SOEP 2011 stetig von 44,5 Prozent auf 35,7 Prozent zurückgegangen. Nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist sie zunächst sogar wieder leicht gestiegen und bis 2010 dann wieder leicht auf nunmehr 32,6 Prozent zurückgegangen. Sozialtransfers verhindern also in den Jahren nach Einführung nach Hartz IV Armutsgefährdung in ähnlichem Umfang wie vor der Einführung.

Auch Heyne, der das Armutsrisiko von Arbeitslosen vor und nach der Reform mittels eines multivariaten statistischen Verfahrens (fixed effects Schätzung) vergleicht, kommt zu dem Schluss, dass Arbeitslosigkeit nach der Reform das Armutsrisiko nur unwesentlich stärker erhöht hat als vor der Reform. Vielmehr habe sich die Komposition der Arbeitslosen seit der Reform verändert und sei für die gestiegenen Armutsgefährdungsquoten von Arbeitslosen verantwortlich (Heyne 2012, 427).

Tabelle 1 gibt Auskunft über das Verhältnis der Höhe der Leistungen der Grundsicherung und der Armutsgefährdungsschwelle. Ausgewiesen sind die Regelleistungen für verschiedene Haushaltskonstellationen, die durchschnittlichen Wohnkosten (bezogen auf den Haushaltstyp) und der Mehrbedarf für Alleinerziehende. Verglichen werden diese Summen an Grundsicherungsleistungen mit der auf Basis von PASS (Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ des IAB) berechneten Armutsgefährdungsschwelle, die der vom Statistischen Bundesamt errechneten sehr ähnlich ist.

Es zeigt sich, dass durch den Mehrbedarf das Leistungsniveau bei Alleinerziehenden über der jeweiligen Armutsgefährdungsschwelle liegt. Bei den übrigen Haushalten liegen die Leistungen der Grundsicherung unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle.

**Tabelle 1: Armutsgefährdungsschwellen und Leistungen nach dem SGB II für ausgewählte Haushaltskonstellationen für das Jahr 2013 (in Euro)**

Haushaltskonstellation	Armutsgefährdung (60%-Schwelle) auf Basis von PASS für das Jahr 2013	Monatliche Leistungen nach dem SGB II im Jahr			
		Regelleistung	Mehrbedarf <sup>a</sup>	Durchschnittliche Leistungen für Unterkunft und Heizung	insgesamt
<b>Alleinstehende</b>	880	382	/	300	682
<b>Alleinerziehende</b>					
<b>Mit einem Kind unter 7 Jahren</b>	1.144	606	138	414	1.158
<b>Mit zwei Kindern (eines unter 7, eines unter 15 Jahren)</b>	1.408	861	138	481	1.480
<b>Paare</b>					
<b>Ohne Kinder</b>	1.320	690	/	374	1.064
<b>Mit einem Kind unter 7 Jahren</b>	1.584	914	/	499	1.413
<b>Mit zwei Kindern (eines unter 7, eines unter 15 Jahren)</b>	1.848	1.169	/	575	1.744

<sup>a</sup> Ausgewiesen wird hier nur der Mehrbedarf für Alleinerziehende. Im Falle von Schwangerschaft, Krankheit, Behinderung sind ggf. weitere Mehrbedarfe vorgesehen.

Quellen: SGB II, Statistik der BA (2014); Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), 7. Befragungswelle 2013; gewichtete Ergebnisse. Siehe Tophoven et al. (2015).

Betrachtet man die tatsächliche Ausstattung von ALG-II-Haushalten mit Gütern und Aktivitäten, lässt sich feststellen, dass die wichtigsten materiellen Bedürfnisse der Leistungsempfänger weitgehend abgedeckt werden können (Christoph 2008). Dabei handelt es sich um Güter, die von mehr als zwei Dritteln der Bevölkerung als unbedingt notwendig erachtet werden, wie beispielsweise Nahrungsversorgung, grundlegende Wohnstandards und die Möglichkeit, Miete und Nebenkosten pünktlich zahlen zu können. Bei höherwertigen Konsumgütern, finanziellen Aspekten wie bspw. der Möglichkeit zu sparen und vor allem im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe zeigen sich allerdings größere Defizite. Diese Bereiche werden aber von der Mehrheit der Bevölkerung nicht als unbedingt notwendig angesehen.

Insgesamt weisen die ALG-II-Haushalte einen niedrigeren Lebensstandard auf als Haushalte, die kein Arbeitslosengeld (ALG) II beziehen. Dieses Muster (gegebene Grundversorgung, Defizite bei Teilhabe und höherwertigen beziehungsweise langlebigen Konsumgütern) findet sich sowohl bei allen ALG-II-Haushalten (Christoph 2008) als auch bei der Betrachtung von Haushalten, in denen Kinder leben (Lietzmann et al. 2010; Tophoven et al. 2015). Qualitative und quantitative Befunde verweisen auf die Restriktionen des Sparens für Altersvorsorge (Promberger et al.

2012) und längerlebige Haushaltsgüter (Promberger 2010), auf asymmetrische Verteilungen innerhalb von Familien mit Schulkindern zugunsten deren schulischer Sozialintegration und zuungunsten der Mütter, sowie Defizite bei gängigen Formen der sozialen Teilhabe wie dem Essen außer Haus (Pfeiffer et al. 2011).

Im Antrag der Fraktion Die Linke wird formuliert, Hartz IV leiste auch vor diesem Hintergrund keine Sicherung des Lebensstandards. Ungeachtet der unbestreitbaren Knappheit und der Teilhabedefizite ist hier allerdings systematisch einzuwenden, dass von einer Lebensstandardsicherung auch im früheren System der Arbeitslosenhilfe nicht ausgegangen werden konnte. Auch die Arbeitslosenversicherung sichert nicht den Lebensstandard. Arbeitslosengeld ist und Arbeitslosenhilfe war zwar an das vorige Erwerbseinkommen gekoppelt, als lebensstandardsichernd können Zahlungen zwischen 53 Prozent (Arbeitslosenhilfe ohne Kind) und 67 Prozent (ALG mit Kind) vom vorigen Nettoeinkommen nicht betrachtet werden. Zwischen Einkommenskopplung und Lebensstandardsicherung besteht ein deutlicher Unterschied.

### **3.2 Soziale Mobilität**

Im Antrag wird zudem festgestellt, dass sich Armut in Deutschland verfestige: „Soziale Mobilität ist zurückgegangen, soziale Aufstiege sind seltener geworden.“ Diese Aussage lässt sich durch wissenschaftliche Befunde stützen, sofern mit Mobilität und Aufstieg die Ausstiege aus Armut gemeint sind. So konnte etwa Groh-Samberg (2014) auf Basis des SOEP zeigen, dass der Anteil von Personen in verfestigter Armut in Westdeutschland von sechs Prozent in den Jahren 1992/96 auf zehn Prozent in den Jahren 2008/2012 zugenommen hat, in Ostdeutschland im selben Zeitraum sogar von drei auf zwölf Prozent. Wer einmal in verfestigter Armut ist, hat zudem immer schlechtere Chancen, diese mittelfristig zu verlassen. Konnten noch Anfang der 90er Jahre 40 bis 50 Prozent der Personen in verfestigter Armut diese Zone innerhalb des nächsten Fünf-Jahres-Zeitraums wieder verlassen, so waren es zuletzt (2003/07 auf 2008/12) nur noch etwa 30 Prozent. Für keinen dieser Verläufe lässt sich jedoch ein besonders steiler Anstieg erkennen, der mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammenfiel. Insofern decken die Daten in keiner Weise die geäußerte Behauptung, dass der Sozialstaat durch die Reformen zu einer Sackgasse wurde.

Die Analysen von Haupt/Nollmann (2014) legen nahe, dass jüngste Anstiege der Armutsgefährdungsquoten überwiegend am Arbeitsmarkt durch eine höhere Lohnspreizung entstehen. Daneben konstatieren die Autoren, dass zwar „[...] öffentliche Transfers (hierzu zählen neben Grundsicherungsleistungen z. B. auch Kinder- oder Elterngeld) die unteren Bereiche der Einkommensverteilung in der Gegenwart weniger zielgenau erreichen und auf stark erhöhtem Niveau über die gesamte Verteilung streuen“ (Haupt/Nollmann 2014: 622). Angesichts von Steuerentlastungen bei Ge-

ringverdienern und höherer Belastung von mittleren Einkommen durch Steuern und Sozialversicherungsabgaben kommen sie jedoch insgesamt zu dem Schluss, dass steigende Armutsrisikoquoten im Umverteilungssystem stärker als vor 20 Jahren neutralisiert werden (Haupt/Nollmann 2014: 623).

### **3.3 Gesundheit**

Im Antrag wird ein Befund aus dem IAB-Kurzbericht 23/2014 (Eggs et al. 2014) zitiert, nach dem mehr als 40 Prozent der Hartz-IV Beziehenden nach eigener Einschätzung schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen aufweisen. Während dieser deskriptive Befund korrekt wiedergegeben ist, wird dessen Interpretation nicht durch wissenschaftliche Befunde getragen. Hier wird behauptet, der schlechte Gesundheitszustand begründe sich vor allem durch die soziale Situation selbst. Wie im IAB-Kurzbericht explizit erwähnt wird, erlaubt die verwendete Methodologie keinen kausalen Schluss. Die Befunde können ebenso gut daher rühren, dass gesundheitliche Einschränkungen zu Bedürftigkeit führen oder dass Drittvariablen, die sowohl mit Bedürftigkeit als auch mit Gesundheit zusammen hängen (z. B. Bildung, soziale Herkunft), die beobachteten Unterschiede verursachen.

## **4 Sanktionen**

### **4.1 Vorbemerkung**

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 18/1963) zielt darauf ab, die Sanktionsregeln im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu entschärfen, um das Existenzminimum und die Teilhabe zu sichern. Unter anderem geht es darum, die Sanktionshöhe zu begrenzen. So sollen der Grundbedarf sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung von Sanktionen ausgenommen und deshalb höchstens zehn Prozent des Regelbedarfs gekürzt werden. Falls doch eine Leistungsminderung von mehr als zehn Prozent des Regelsatzes möglich ist, sollen Sachleistungen antragslos erbracht werden. Die verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige sollen abgeschafft werden. Sanktionen sollen bei Pflichtverstößen nicht mehr automatisch verhängt werden und zudem bei Verhaltensänderungen jederzeit zurückgenommen werden dürfen. Ferner wird im Antrag gefordert, nur noch tarifliche beziehungsweise – wenn keine tariflichen Regelungen vorliegen – ortsüblich entlohnte Arbeitsverhältnisse als zumutbar anzuerkennen. Des Weiteren sollen Ombudsstellen eingerichtet werden, die in Konfliktfällen zwischen Leistungsberechtigten und Trägern vermitteln. Solange die geforderten Gesetzesänderungen noch nicht in Kraft beziehungsweise Sanktionen in der Grundsicherung nicht umfassend evaluiert sind, sei ein Sanktionsmoratorium zu erlassen.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird mit der Notwendigkeit einer Sicherung des Existenzminimums begründet. Daneben wird eine Reihe von weite-

ren Begründungen angeführt. Dazu gehören unter anderem, dass von Sanktionen häufig Angehörige betroffen sind, die selbst keine Pflichtverletzung begangen haben, dass die besonders harten Sanktionen für unter 25-Jährige einen Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit darstellen und dass Pflichten der Leistungsträger in einem deutlich geringerem Umfang geregelt sind als Pflichten der Leistungsberechtigten. Zudem wird auf Befunde von wissenschaftlichen Studien hingewiesen, die beispielsweise zeigen, dass infolge einer Sanktionierung ALG-II-Bezieher verstärkt in Beschäftigung übergehen; dennoch sei diese Wirkung nicht nachhaltig. Die in diesem Zusammenhang zitierte IAB-Stellungnahme von Wolff (2014), die den Forschungsstand zusammenfasst, enthält allerdings mangels entsprechender empirischer Studien keine Aussagen zum Thema nachhaltiger Wirkungen von Sanktionen.

Der Antrag der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 18/1115) geht weiter und fordert, die Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abzuschaffen. Auch in diesem Antrag geht es um die Sicherstellung des Existenzminimums. Um die Würde der Leistungsberechtigten zu stärken und sozialen Verwerfungen vorzubeugen, sei grundsätzlich eine sanktionsfreie Mindestsicherung anzustreben. Aus Sicht der Fraktion Die Linke existieren keine Belege für eine „arbeitsmarktpolitisch sinnvolle“ Wirkung von Sanktionen, denn sie geht davon aus, dass die SGB-II-Leistungsberechtigten bereits jetzt durch Erwerbsarbeit, Pflege bzw. Betreuung von Kindern, Eltern, Kranken oder ehrenamtliche Tätigkeiten aktiv sind. Erwerbslosigkeit sei nicht das Ergebnis von „falschem“ Verhalten der Arbeitssuchenden, das durch Sanktionen zu ändern sei. Der Antrag betont, dass das Paradigma der Aktivierung gesellschaftliche Probleme individualisiert und dadurch die Opfer des Arbeitsmarkts zu „Tätern“ umgedeutet werden. Leistungsberechtigte Bürgerinnen und Bürger werden sozialstaatlich als Erziehungsbedürftige angesehen. Aufgrund von Sanktionsdrohungen werden Leistungsberechtigte in Jobs mit schlechten Löhnen und Arbeitsbedingungen gezwungen, was allerdings – anders als im Antrag der Fraktion Die Linke dargestellt – nicht durch den IAB-Kurzbericht 15/2010 (Beste et al. 2010) belegt wird. Des Weiteren geht die Fraktion Die Linke davon aus, dass Sanktionen zur Disziplinierung auch von Beschäftigten führen, die aus Angst vor Jobverlust mit anschließendem Bezug von Hartz IV bereit sind, Verschlechterungen von Löhnen und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Die Fraktion Die Linke betont ferner, dass Sanktionierte nur selten die Möglichkeit haben, finanzielle Einbußen zu überbrücken. Folgen der Sanktionierung seien etwa eine Verschlechterung des Gesundheitszustands, zunehmende Verschuldung und Wohnungslosigkeit.

Der Text dieses Kapitels der Stellungnahme skizziert zunächst potentielle Wirkungen von Sanktionen (Kapitel 4.2). Danach werden vor dem Hintergrund der Anträge und ihrer Begründung relevante Befunde empirischer Studien zusammengefasst: In

Kapitel 4.3 werden zentrale Ergebnisse von quantitativen und qualitativen empirischen Studien dargestellt, die Wirkungen von Sanktionen im SGB II auf Leistungsberechtigte untersucht haben. Weitere relevante Befunde sind in Kapitel 4.4. dargestellt. Vor dem Hintergrund dieser Befunde werden in Kapitel 4.5 Folgerungen formuliert. Die Ausführungen basieren weitestgehend auf einer im Jahr 2014 veröffentlichten Stellungnahme (Wolff 2014). Wörtliche Übernahmen sind nicht eigens gekennzeichnet.

## **4.2 Mögliche Wirkungen von Sanktionen**

Sanktionen sollen einen (finanziellen) Anreiz für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II darstellen, damit diese ihren im SGB II geregelten gesetzlichen Pflichten nachkommen. Insbesondere sollen sie sicherstellen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich um die Aufnahme von Arbeit oder Ausbildung bemühen und mit den Fachkräften ihres Jobcenters kooperieren, was dazu beitragen soll, ihre Chancen im Wettbewerb um Stellen- oder Ausbildungsangebote zu erhöhen. Im Ergebnis soll dies dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte schneller eine Arbeit oder Ausbildung aufnehmen. Eventuell wird durch das Prinzip des Forderns der Bezug von Arbeitslosengeld II sogar ganz vermieden, etwa indem sich Empfänger von Arbeitslosengeld I verstärkt um eine Arbeitsaufnahme bemühen, bevor der Bezug ausläuft.

Diese Anreizwirkungen können schon durch die Möglichkeit einer Sanktionierung oder die Unterrichtung über eine bevorstehende Sanktionierung erzielt werden – und damit bereits bevor es überhaupt zu einer Leistungsminderung kommt (Ex-ante-Wirkung). Das tatsächliche Eintreten der Leistungsminderung wegen eines Pflichtverstoßes kann die Wirkungen weiter verstärken (Ex-post-Wirkung). Diese Anreizwirkungen betreffen selbstverständlich nur diejenigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die nicht bereits ohne ein Sanktionssystem ihren Pflichten nachkommen würden. Dass solche Anreize wichtig sind, um ein Mitwirken und die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eines Teils der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sicherzustellen, wird im Antrag der Fraktion Die Linke allerdings grundsätzlich bezweifelt.

Sanktionen können mit einigen nicht notwendigerweise intendierten beziehungsweise nachteiligen Wirkungen verbunden sein, die teils zur Begründung der Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beziehungsweise der Fraktion Die Linke herangezogen werden.

Durch Sanktionen wegen Pflichtverletzungen entsteht ein Anreiz für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, ihre Ansprüche an für sie in Frage kommende Arbeitsverhältnisse zu reduzieren und deswegen rascher eine Arbeit aufzunehmen sowie eine vergleichsweise geringe Entlohnung zu akzeptieren. Insofern ist es – wie von der

Fraktion Die Linke angesprochen – möglich, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte wegen der Sanktionsandrohung Jobs mit (besonders) schlechten Löhnen und Arbeitsbedingungen akzeptieren. Es sind ferner weitergehende Wirkungen denkbar, die im Antrag der Fraktion Die Linke angeführt werden. Durch die Sanktionierung und das „Fordern“ kann für Arbeitnehmer die Angst vor Arbeitslosigkeit verstärkt werden, so dass auch sie bereit sind, schlechtere Löhne und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Der Antrag der Fraktion Die Linke erwähnt allerdings nicht, dass infolgedessen auch der Zugang in Arbeitslosigkeit geringer und der Beschäftigtenstand höher ausfallen könnte. Ferner sollte in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, dass eine Unterstützung der Arbeitslosen beispielsweise durch erweiterte Fördermöglichkeiten und damit das „Fördern“ nicht zur Akzeptanz schlechterer Löhne und Arbeitsbedingungen führen muss, sondern das Gegenteil bewirken kann. Daher ist nicht klar beziehungsweise bislang wissenschaftlich noch nicht untersucht, inwiefern gesamtwirtschaftlich die Wirkungen des „Förderns“ oder des „Forderns“ auf Löhne und Arbeitsbedingungen dominieren. Die Gesamtwirkung hängt von der konkreten Ausgestaltung des „Förderns“ und „Forderns“ ab.

Da Sanktionen Ansprüche von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten an die Arbeitsbedingungen von in Frage kommenden Arbeitsverhältnissen reduzieren können, spielen in diesem Kontext Kriterien eine Rolle, mit denen zumutbare Arbeit definiert wird. Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird gefordert, dass keine Sanktionen gegen erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Frage kommen sollten, wenn sie die Aufnahme von Arbeit verweigern, die unterhalb des maßgeblichen tariflichen oder – wenn keine tarifliche Regelung vorhanden ist – unterhalb des ortsüblichen Entgelts entlohnt. Das würde bewirken, dass die Ablehnung schlechter entlohnter Stellenangebote für erwerbsfähige Leistungsberechtigte keine Sanktion und daher auch keine Veränderung der Ansprüche an die Arbeitsbedingungen auslöst. Mit dem Mindestlohngesetz (MiLoG) zum 1. Januar 2015 sind gesetzliche Untergrenzen von Löhnen in Deutschland eingeführt worden. Dabei ist zu bedenken, dass für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 Abs. 1 SGB III waren, der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht gilt. Damit sollte es aufgrund von Sanktionen im Regelfall nicht dazu kommen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte Arbeitsverhältnisse aufnehmen, in denen sie (dauerhaft) unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden. Die Anwendung der Mindestlohnregeln sollte bereits dazu führen, dass keine (bei Langzeitarbeitslosen keine auf längere Sicht) zu niedrig entlohnten Stellenangebote im Falle einer Ablehnung zu Sanktionen gegen erwerbsfähige Leistungsberechtigte führen.

Allgemein kann die Frage, ob Sanktionen sich auf künftige Arbeitsbedingungen und den Erfolg am Arbeitsmarkt von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten tatsächlich nachteilig und eventuell sogar dauerhaft nachteilig auswirken, nicht allein durch die

Betrachtung der Beschäftigungssituation direkt nach dem Verlassen des Arbeitslosengeld-II-Bezuges beantwortet werden. So könnten als Folge einer rascheren Arbeitsaufnahme kurzfristige Lohneinbußen mittelfristig durch höhere Erwerbseinkommen ausgeglichen werden. Ebenso könnten anfangs instabilere Beschäftigungsverhältnisse in der mittleren Frist in eine stabilere Beschäftigung münden.

Nachteilige Nebenwirkungen von Sanktionen können insbesondere dann auftreten, wenn die Leistungsminderung sehr hoch ausfällt. Dies ist beispielsweise bei unter 25-Jährigen der Fall, die seit Einführung des SGB II in 2005 bei Pflichtverletzungen für drei Monate keinen Regelsatz erhalten und denen seit 2007 bereits bei der ersten wiederholten gleichartigen Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres zusätzlich die Kosten der Unterkunft nicht erstattet werden. Sehr hohe Sanktionen könnten nicht intendierte Wirkungen wie beispielsweise Wohnungslosigkeit, Verschuldung, eingeschränkte Ernährung oder seelische Probleme bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auslösen beziehungsweise verstärken. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn eine hohe Leistungsminderung nicht durch die Ausübung/Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder auf anderem Wege – zum Beispiel durch die Unterstützung durch Familienmitglieder – wenigstens teilweise entschärft werden kann. Hohe Leistungsminderungen könnten dann bewirken, dass ein Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Schwarzarbeit verrichtet oder dass für sie mangels anderer Optionen Kleinkriminalität in Frage kommt.

### **4.3 Studien zu Wirkungen von Sanktionen im SGB II auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte**

#### **4.3.1 Erkenntnisse quantitativer Analysen**

Die bislang vorliegenden quantitativen Studien erlauben vor allem Aussagen über die Wirkungen tatsächlich ausgesprochener Sanktionen auf das Verhalten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Zum Teil finden sich aber Indizien dafür, dass schon allein die Möglichkeit einer Sanktionierung bewirkt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit den Fachkräften in den Jobcentern kooperieren. Die vorliegenden quantitativen Wirkungsanalysen haben sich mit Auswirkungen der Sanktionierung auf die Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne, auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit und aus dem Leistungsbezug sowie auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit befasst. Insofern erlauben die Befunde Aussagen darüber, inwiefern arbeitsmarktpolitisch „sinnvolle Wirkungen“ von Sanktionen nachgewiesen wurden, die laut dem Antrag der Fraktion Die Linke nicht vorliegen.

Schneider (2008, 2010) untersucht mit Personendaten der IAB-Befragung „Lebenssituation und soziale Lage 2005“ und Matching-Methoden Wirkungen einer tatsächlichen Sanktionierung auf die Arbeitssuchintensität, Anspruchslöhne und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Sanktionierten. Die Studie hat die Phase kurz nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zum Beginn des

Jahres 2006 im Blick. Die Autorin unterscheidet zwischen Wirkungen von Sanktionen, die im ersten, zweiten, dritten und vierten Quartal nach dem Beginn des ALG-II-Bezugs der Befragten eingetreten sind. Wegen geringer Fallzahlen wurde aber weder zwischen Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen und härteren Sanktionen aufgrund anderer Pflichtverletzungen unterschieden, noch zwischen Personen im Alter von unter und über 25 Jahren. Die Autorin konnte nicht nachweisen, dass durch die Sanktionierung die Anspruchslöhne der Betroffenen niedriger ausfallen und diese verstärkt nach Arbeit suchen. Das mag daran liegen, dass die Interviews häufig mehrere Monate nach der Sanktionierung stattfanden und diese Effekte nur vorübergehend auftreten. Dass sich keine Wirkungen auf die Anspruchslöhne zeigen, hängt womöglich auch damit zusammen, dass diese von vornherein nicht sehr hoch waren. Die Befunde sprechen aber dafür, dass die Chancen zunehmen, dass Sanktionierte einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Die Beschäftigtenquoten der Sanktionierten fallen je nach untersuchter Gruppe zwischen rund zwei und 8,6 Prozentpunkte höher aus als die Beschäftigtenquoten der Vergleichspersonen, die von keiner Leistungsminderung betroffen waren (Schneider 2010).

Boockmann/Thomsen/Walter (2009, 2014) untersuchen mit Hilfe einer Personenbefragung (im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Untersuchungsfeld III), die mit administrativen Personendaten verknüpft wurde, und einem Instrumentalvariablenansatz Sanktionswirkungen. Sie betrachten Zeiträume von Ende des Jahres 2006 bis Anfang des Jahres 2008. Sie berechnen den Sanktionseffekt für diejenigen Hilfebedürftigen, die von einem Jobcenter mit moderater Sanktionspolitik nicht sanktioniert werden, aber eine Leistungskürzung hinnehmen müssten, wenn sich das Jobcenter entscheiden würde, Sanktionen häufiger einzusetzen. Um dies zu bestimmen, nutzen sie Ergebnisse von Befragungen und Fallstudien in 154 Jobcentern. Auch diese Wirkungsanalysen unterscheiden nicht zwischen Wirkungen von Sanktionen wegen unterschiedlicher Pflichtverletzungen und Wirkungen für Personen im Alter unter beziehungsweise ab 25 Jahren. Boockmann/Thomsen/Walter (2009) kommen zu folgendem Ergebnis und folgender Interpretation: „Eine Leistungskürzung erhöht die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von acht Monaten nach der Sanktion aus dem Leistungsbezug abzugehen, um etwa 70 Prozentpunkte. Ebenso steigt die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, um mehr als 50 Prozentpunkte. Ein verstärkter Einsatz von Sanktionen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben würde somit zu einer effektiveren Aktivierung der Hilfebedürftigen beitragen und die Übergangsraten aus der Hilfebedürftigkeit hinaus in Beschäftigung deutlich erhöhen.“ (Boockmann/Thomsen/Walter, 2009, Das Wichtigste in Kürze). Für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach der Sanktion finden Boockmann/Thomsen/Walter (2014) ganz ähnliche Ergebnisse für den Übergang in eine bedarfsdeckende Beschäftigung.

Die Studien von Boockmann/Thomsen/Walter (2009, 2014) finden unrealistisch hohe Sanktionseffekte für eine kleine Gruppe von Personen, die erst dann sanktioniert würden, wenn ihr Jobcenter von einer anfänglich moderaten zu einer strikteren Sanktionspolitik übergehen würde. Dabei vernachlässigen sie, dass eine solche strikte Sanktionspolitik auch das Drohpotenzial auf alle anderen ALG-II-Bezieher erhöhen würde, woraus ebenfalls höhere Abgangsraten in Beschäftigung zu erwarten wären (Ex-ante-Wirkung). Die Erklärung für die unrealistisch hohen Sanktionswirkungen für die wenigen zusätzlich Sanktionierten könnte also darin liegen, dass eine moderate positive Ex-ante-Wirkung auf alle ALG-II-Bezieher fälschlicherweise als sehr hohe Ex-post-Wirkung für wenige zusätzlich Sanktionierte gemessen wird.

Hillmann/Hohenleitner (2012) untersuchen den Effekt der ersten Sanktion auf Abgangsraten von ALG-II-Beziehern in Beschäftigung und auf den Rückzug aus dem Erwerbsleben. Sie verwenden Angaben der Personenbefragung „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des IAB, die jährlich durchgeführt wird. Sie stützen ihre Analysen auf eine Stichprobe von Personen, die sowohl bei der ersten als auch der zweiten Welle von PASS befragt wurden; ihr Betrachtungszeitraum erstreckt sich von Anfang 2005 bis Mitte 2008. Auch diese Untersuchung unterscheidet nicht zwischen Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen oder anderen Pflichtverletzungen. Hauptergebnis der Studie ist, dass Sanktionen die Abgangswahrscheinlichkeit von arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus Arbeitslosigkeit sowohl in Beschäftigung als auch durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt erhöht. Die Resultate sind aufgrund von Unzulänglichkeiten bei der verwendeten Stichprobe nur mit großen Einschränkungen zu interpretieren (siehe Wolff 2014).

Im Gegensatz zu den bereits genannten Studien betrachten van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2014) speziell die Gruppe der unter 25-jährigen arbeitssuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Sie analysieren die Wirkungen einer ersten Sanktion aufgrund von Meldeversäumnissen und einer ersten Sanktion aufgrund anderer Pflichtverletzungen auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung) für unter 25-jährige Männer in Westdeutschland. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass infolge von Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen, die eine Leistungskürzung in Höhe von zehn Prozent des Regelbedarfs für drei Monate nach sich ziehen, die Übergangsraten in Beschäftigung um knapp 37 Prozent steigen. Für eine erste Sanktion wegen anderer Pflichtverletzungen, die dazu führen, dass die Leistungen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung beschränkt werden, sind es knapp 119 Prozent. Daher sind höhere Kürzungen mit stärkeren Wirkungen verbunden. Allerdings muss das nicht allein an den höheren Sanktionsbeträgen liegen, sondern kann auch mit der Pflichtverletzung selbst und einer veränderten Betreuung, aber womöglich auch Überwachung der sanktionierten Leistungsberechtigten

durch Fachkräfte der Jobcenter zusammenhängen. Die Untersuchung kann nicht nachweisen, dass die Auswirkungen der Sanktionen auf die Übergangsraten in Beschäftigung schwächer oder stärker ausfallen, je später es zu einer ersten Sanktion nach dem Beginn der Arbeitssuchperiode kommt.

Eine Studie zu den Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in Nordrhein-Westfalen wurde vom Institut für Sozial- und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Hier wird ausschließlich auf die Erkenntnisse zu Sanktionen im SGB II eingegangen. Dazu wurde im Zeitraum von 2012 bis 2013 eine Befragung von mehr als 1.800 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mehr als 1.200 Sanktionierten durchgeführt. Die Studie ermittelt zwar keine kausalen Wirkungen und ist somit von beschreibender Natur, liefert aber wichtige Befunde und Hinweise im Hinblick auf (potenzielle) Wirkungen von Sanktionen.

Aus den Auswertungen des ISG (2013) geht hervor, dass ein großer Teil der Befragten sich seit der Sanktionierung mehr Sorgen um die eigene Situation macht. Diese Einschätzung findet sich besonders häufig bei von hohen Leistungsminde-rungen betroffenen Personen. Der Aussage stimmen von den unter 25-Jährigen mit einer 100-Prozent-Minderung beinahe 80 Prozent der Männer und mehr als 80 Prozent der Frauen zu, ebenso wie fast 80 Prozent der befragten Männer im Alter von mindestens 25 Jahren, die von einer Minderung von 60 Prozent oder mehr betroffen waren. Es finden sich auch Hinweise, dass sich bei den Sanktionierten seit der Kürzung seelische Probleme wie Angst oder Niedergeschlagenheit verstärkt haben. Von den Sanktionierten im Alter von unter 25 Jahren mit einer Minderung von 100 Prozent geben immerhin rund die Hälfte der Männer und Frauen an, dass diese Aussage eher oder sehr zutrifft. Ferner wurde danach gefragt, ob die Sanktionierten wegen der Kürzung ihres Arbeitslosengeldes II einen (weiteren) Kredit aufnehmen mussten oder Schulden machten. Auch hier zeigt sich häufiger eine Zustimmung bei Befragten mit hohen als bei Befragten mit niedrigen Leistungsminde-rungen. So stimmten von den unter 25-Jährigen 32 Prozent der Befragten mit einer Minderung von zehn Prozent zu und 56 Prozent der Personen mit einer Minderung von 100 Prozent. Des Weiteren wird in der Studie verdeutlicht, dass die materiell begründete Lebensqualität und finanzielle Spielräume aufgrund der Sanktionierung eingeschränkt werden – und zwar tendenziell stärker, wenn die Leistungsminde-rung höher ausfällt.

Die Studie des ISG (2013) erlaubt auch Aussagen über das Verhältnis zum Jobcenter. Die Analysen zeigen, dass der Kontakt zum Jobcenter von 15 bis 18 Prozent der unter 25-jährigen Sanktionierten und von acht bis 24 Prozent der ab 25-jährigen Sanktionierten abgebrochen wurde. Niedriger fallen die Anteile der Personen aus, die angaben, dass sie nach der Sanktion keine Leistung mehr beantragen werden.

Allerdings zeigt sich, dass insbesondere hohe Minderungen damit einhergehen, dass die Sanktionierten kein Vertrauen mehr zu ihrem Berater beziehungsweise ihrer Beraterin haben. Das trifft auf 54 Prozent der unter 25-Jährigen mit einer Minderung von 100 Prozent zu und auf 55 Prozent der ab 25-Jährigen mit einer Minderung von mindestens 60 Prozent. Dennoch erhalten die Aussagen, dass das Jobcenter mit einer Kürzung drohen muss und dass ohne die Androhung einer Kürzung alle machten, was sie wollen, selbst bei einer 100-Prozent-Minderung eine sehr hohe Zustimmung von mindestens 70 Prozent und teils mehr als 80 Prozent unter allen Sanktionierten. Das spricht dafür, dass allein die Möglichkeit der Sanktionierung dazu beiträgt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren gesetzlich definierten Pflichten nachkommen.

### **4.3.2 Erkenntnisse qualitativer Analysen**

Qualitative Studien beruhen auf Stichproben, die kein repräsentatives Bild des Untersuchungsgegenstands liefern können. Sie können aber dennoch eine Spannweite von Reaktionen auf eine Sanktionierung abbilden, wenn die Fallzahlen der Befragung nicht sehr klein ausfallen. Aus diesem Grund werden hier nur Studien dargestellt, die zehn oder mehr Interviews auswerten. Zudem werden wegen einer möglichen selektiven Auswahl der Befragungspersonen auch genauere Angaben zum Stichprobendesign gemacht.

Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer (2010) untersuchen die Praxissicht von Fachkräften der Jobcenter auf die Sanktionen gegen ALG-II-Bezieher im Alter von weniger als 25 Jahren. Es handelt sich um eine qualitative Befragung von 26 Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in elf Jobcentern.

Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen werden von den Fachkräften am ehesten positiv bewertet, zum Beispiel im Hinblick darauf, dass für den Einstieg in die Erwerbsarbeit wichtige Eigenschaften wie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit gefördert werden und dass die Beziehung zwischen Fachkraft und Klient oder Klientin verbindlicher und ernsthafter wird. Sanktionen wegen größerer Pflichtverletzungen (Verlust der Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs) werden hingegen tendenziell kritischer eingeschätzt. Die Bewertungen reichen von Hinweisen auf Initialkraft: „Da hat sie sich total reingehangen und nach sechs Wochen hab ich die Sanktion zurückgenommen.“ (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010: 4) bis zu keinen Wirkungen bei bestimmten Personengruppen wie (ehemaligen) Drogenabhängigen oder Personen mit anderen vermuteten Einkommensquellen wie Schwarzarbeit oder (Klein-)Kriminalität.

Sanktionen wegen wiederholter größerer Pflichtverletzung (zusätzlich Verlust der Leistungen für Miete und Heizung) halten vier von 26 Befragten für richtig, die anderen Befragten halten sie für zu scharf und setzen diese Sanktionen nur ein, wenn

ein ALG-II-Bezieher jegliche Mitarbeit verweigert. Ferner wird teils ein Widerspruch zwischen Totalsanktionen und dem übergeordneten Ziel der Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit (§ 1 Abs. 2 SGB II) gesehen, etwa weil die Sanktion zur Obdachlosigkeit der Betroffenen führen kann, was die Eingliederung in Arbeit erheblich erschwert.

Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) führten eine qualitative Befragung von ALG-II-Beziehern durch, die durch Fachkräfte eines Jobcenters vorgeschlagen wurden. Insgesamt wurden 15 Interviews geführt, in denen die unter 25-Jährigen die Wirkungen der Sanktionen auf ihre Lebensbedingungen geschildert haben. Dabei zeigten sich Hinweise auf eine eingeschränkte Ernährung als Sanktionsfolge (zum Beispiel reduzierte Ausgaben für gesunde, frische Lebensmittel, aber keine Hungererfahrungen). Vier Befragte berichteten von Zahlungsrückständen verbunden mit der Sperrung der Energieversorgung und vier Totalsanktionierte vom Verlust ihrer Wohnungen und dem Umzug in Obdachlosenunterkünfte. Viele der Befragten hatten schon vor der Sanktion Schulden; die Sanktion hat die Verschuldungsproblematik verschärft, da weitere Schulden hinzukamen. Die Folgen können auch nicht-sanktionierte Familienmitglieder mit treffen und weit über den eigentlichen Sanktionszeitraum hinausreichen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass für einzelne Sanktionierte Schwarzarbeit und Kleinkriminalität in Frage kommen. Schließlich können Sanktionen zu Existenzängsten und lähmender Überforderung beitragen, die der angestrebten Aktivierung junger Arbeitsloser ggf. gerade entgegenstehen.

Ames (2009) untersucht in ihrer Studie Ursachen, die zur Sanktionierung führten. Es stehen aber auch deren Folgen für die Befragten im Mittelpunkt der Studie. Dafür wurden 30 Sanktionierte, vor allem in Baden-Württemberg, befragt. Der Zugang zu den Befragten erfolgte über verschiedene Wege, zum Beispiel über den Internetauftritt des Sozial- und Erwerbslosenhilfevereins Tacheles e.V. und über Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Der Feldzugang lässt vermuten, dass die Studie eher Personen erreicht hat, bei denen besonders nachteilige Folgen der Sanktionierung eingetreten sind. Viele Erkenntnisse aus der Studie von Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) wurden bereits durch Ames (2009) verdeutlicht – allerdings nicht nur für unter 25-Jährige. Ames (2009) zeigt ferner, dass bei wiederholt eingeforderten Verpflichtungen die überwiegende Mehrheit der Befragten den Pflichten ein weiteres Mal nicht nachkam. Darin sieht die Forscherin einen Beleg, dass die Sanktion kaum eine „erzieherische Wirkung“ hat. Das und weitere Resultate könnten aber an einer sehr selektiven Stichprobe liegen. Zudem entsteht die „erzieherische Wirkung“ womöglich schon, bevor es zu einer Sanktion kommt, was durch eine Befragung von sanktionierten Personen nicht festgestellt werden kann.

#### 4.4 Weitere ausgewählte Forschungsergebnisse

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht davon aus, dass nur teilweise nach den Ursachen des sanktionierten Verhaltens gefragt wird. Auch kann sanktioniertes Verhalten Folge psychischer Probleme sein. Diesbezüglich ergab die telefonische Befragung von sanktionierten Leistungsempfängern (ISG 2013) nach Einschätzung der Autoren der Studie keine „substanziellen“ Hinweise darauf, dass „Sanktionen in nennenswertem Umfang aufgrund von Kommunikationsproblemen, Missverständnissen oder einer sonstigen diskrepanten Wahrnehmung der Sachverhalte zustande kommen“, da die Angaben der Befragten nach den Sanktionsgründen im Großen und Ganzen den in den Leistungsakten beziehungsweise Fachverfahren angegebenen Gründen entsprechen (ISG 2013: 15 ff). Der Anteil der Sanktionen, die laut persönlicher Erklärung der befragten Betroffenen durch „Missverständnisse/Kommunikationsprobleme“, „Unwissenheit“, „psychische Probleme“, „Probleme mit dem Betreuer“ oder „Willkür des Arbeitsamts“ verursacht wurde, beträgt in der Summe 13 Prozent bei Personen im Alter von ab 25 Jahren und 11 Prozent bei Personen im Alter von unter 25 Jahren. Von Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer (2010: 6) interviewte Fachkräfte betonen, dass sie psychisch Kranke nicht sanktionieren. Gleichzeitig verweisen sie jedoch auf die Schwierigkeit, eine psychische Erkrankung überhaupt als solche zu erkennen.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen fordert weiterhin, Sanktionsregeln dürften keinem Automatismus mehr unterliegen und impliziert damit, persönliche Ansprechpartner müssten nach eigenem Ermessen entscheiden können, ob bei Pflichtverletzungen Sanktionen verhängt werden oder nicht. Verschiedene Studien weisen aber darauf hin, dass Ermessensspielräume in der Praxis bereits eine wichtige Rolle spielen. Karl/Müller/Wolff (2011) untersuchen anhand von 52 aufgezeichneten Gesprächen mit unter 25-jährigen Leistungsempfängern, in welchem Gesprächskontext Sanktionen angedroht, verhängt und zurückgenommen werden. Sie stellen fest, dass Sanktionsverhängung „nicht nur die Ausnahme, sondern einen möglichst zu *vermeidenden Störfall* darstellt, der, wenn überhaupt, dann *strategisch* eingesetzt wird.“ (Karl/Müller/Wolff 2011: 121, Hervorhebung im Original). So versuchen persönliche Ansprechpartner in mehreren untersuchten Gesprächen, „an sich mögliche und von der Sachlage naheliegende Sanktionierung *aktiv* [zu] vermeiden“ (Karl/Müller/Wolff 2011: 117, Hervorhebung im Original). Es zeigt sich, dass es trotz formalrechtlichem Automatismus der Sanktionsverhängung bei festgestellten Pflichtverletzungen in der Praxis gewisse Ermessensspielräume bereits gibt (ähnlich: Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010). Diese können sich allerdings auch zuungunsten einzelner Leistungsempfänger auswirken: Gerade wenn diese bereits (wiederholt) sanktioniert wurden, besteht die Gefahr, dass Fachkräfte teils verfestigte Bilder haben und Leistungsempfängern „Merkmale wie Renitenz, Unwilligkeit und Verweigerung unterstellt werden, ohne dass diese immer wieder erneut geprüft und

dahinterliegende Ursachenbündel aufgegriffen werden“, so Göckler (2009: 328–329) auf Basis von Analysen von Sanktionsgesprächen sowie standardisierten Befragungen von Fachkräften und Leistungsberechtigten. In diesem Zusammenhang weisen Boockmann/Thomsen/Walter (2014) auf eine große Heterogenität in den Sanktionsquoten zwischen einzelnen Jobcentern hin. Diese kann in unterschiedlichen regionalen Arbeitsmärkten mit unterschiedlicher Häufigkeit von Vermittlungsangeboten, aber auch in dienststellenspezifischen Geschäftspolitiken begründet sein, was ebenfalls auf einen faktischen Ermessensspielraum hindeutet.

## 4.5 Folgerungen

Die Erkenntnisse der vorliegenden empirischen Studien zu Wirkungen von Sanktionen im SGB II auf Leistungsberechtigte liefern Evidenz dafür, dass Sanktionen durchaus positive arbeitsmarktpolitische Wirkungen entfalten. Das zeigt sich insbesondere durch den Nachweis von beschleunigten Übergängen von Sanktionierten in Beschäftigung. Es zeigt sich zudem an den Aussagen von sanktionierten Personen über die Notwendigkeit eines Sanktionssystems in der Befragungsstudie des ISG (2013). Soweit erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht bereits hinreichend ihren im SGB II verankerten gesetzlichen Pflichten nachkommen und nicht mit den Jobcentern kooperieren, können Sanktionen die richtigen Anreize setzen und auch Verhaltensänderungen bewirken. Der Aussage im Antrag der Fraktion Die Linke, es gebe keinerlei Belege für eine arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Wirkung von Sanktionen, kann vor diesem Hintergrund nicht zugestimmt werden.

Die Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke benennen – teils basierend auf den vorliegenden Forschungsergebnissen oder anderen Quellen – verschiedene kritische Aspekte der Sanktionierung, wie beispielsweise Indizien dafür, dass Sanktionen eingeschränkte Ernährung oder zunehmende Verschuldung nach sich ziehen. Auch die hier diskutierten wissenschaftlichen Befunde weisen auf teils erhebliche Einschränkungen der Lebensbedingungen der Sanktionierten hin. Sehr hohe Sanktionen können sich zudem kontraproduktiv auf die Chancen einer Erwerbsintegration der von der Leistungsminderung Betroffenen auswirken, wenn dadurch einige erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Situationen wie Obdachlosigkeit geraten oder den Kontakt zum Jobcenter abbrechen.

In der Summe sprechen die Ergebnisse nicht für eine Aussetzung oder Abschaffung der Sanktionen im ALG-II-Bezug. Aus den Ergebnissen ließe sich ableiten, dass es darum gehen sollte, eine Anreizwirkung der Sanktionen im Blick zu behalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch Sanktionen zu vermeiden und deswegen die Sanktionen zu entschärfen. Folglich sollte die Sanktionierung nicht zu hoch ausfallen, was insbesondere gegen die Sonderregelungen für unter 25-Jährige und gegen den Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen spräche. Zudem könnte eine angemessene monat-

liche Obergrenze für die Summe aller Leistungsminderungen festgelegt werden, von denen eine sanktionierte Person betroffen ist. Diese Obergrenze könnte so gewählt werden, dass im Regelfall besonders schwerwiegende Folgen einer Sanktionierung, wie der Verlust der Wohnung, vermieden werden.

Das Ausmaß der Sanktion könnte stärker von der Art des Verstoßes abhängig gemacht werden. Es könnte daran gedacht werden, dann vergleichsweise hohe Sanktionen vorzusehen, wenn eine Pflichtverletzung dazu führt, dass beispielsweise wegen einer abgelehnten Arbeitsaufnahme eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit oder gar ein Ausscheiden aus dem Leistungsbezug unterbleibt. In anderen Fällen, in denen eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit durch das Nachkommen einer Pflicht allenfalls längerfristig und nicht mit Sicherheit möglich ist, könnten im Falle einer Pflichtverletzung hingegen geringere Leistungsminderungen vorgesehen werden. Denkbar wäre zusätzlich, dass härtere Sanktionen bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres nicht durch einen (viel) höheren Sanktionsbetrag, sondern durch eine längere Dauer der Sanktion im Vergleich zur Sanktion wegen der ersten Pflichtverletzung gewährleistet werden. Beispielsweise könnte die Sanktion wegen einer ersten Pflichtverletzung weiter bei 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate liegen. Bei einer zweiten gleichartigen Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres könnte dagegen die Leistungsminderung statt 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate weiterhin bei 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für fünf Monate oder bei 40 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für vier Monate liegen. Dadurch bliebe der Anreiz erhalten, die Pflichtverletzung nicht zu wiederholen, auch wenn pro Monat die Leistungen bei weitem nicht so stark gekürzt würden.

## **5 Erhöhung des Regelsatzes**

Das Bundesverfassungsgericht urteilte im Jahr 2010, dass die Regelleistungen nach dem SGB II ermittelt nach der Regelsatzverordnung nicht verfassungsgemäß waren. Es forderte den Gesetzgeber auf, alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren zu bemessen (Pressemitteilung des BVerfG, Nr. 5/2010, vom 9. Februar 2010). Insbesondere sollten Haushalte, die ihren Leistungsanspruch nicht ausüben (sogenannte verdeckt arme Haushalte) aus der Referenzgruppe zur Ermittlung der Regelsatzhöhe entfernt werden. Als Reaktion auf das Urteil wurde das Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) verabschiedet. Zugleich wurde das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durch § 10 RBEG verpflichtet, dem Deutschen Bundestag einen Bericht über die Weiterentwicklung der Methodik zur Ermittlung von Regelbedarfen vorzulegen.

Auf Basis einer Untersuchung des IAB (Bruckmeier et al. 2013) zur Methodik der Regelsatzberechnung kommt das BMAS in seinem Bericht zu dem Ergebnis, dass

verdeckt arme Haushalte anhand statistischer Methoden nicht hinreichend genau erfasst werden können. Daher kann man sie nicht aus der Referenzgruppe ausschließen (BMAS 2013). Die vom BMAS gezogenen Schlussfolgerungen werden von Teilen der Wissenschaft angezweifelt. In einem Projekt, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird, wird die Berechnungsmethode im Statistikmodell erneut analysiert (Becker 2015). Die Studie zeigt, dass der Regelsatz 2015 um 45 Euro höher liegen würde, wenn verdeckt arme Haushalte aus der Referenzgruppe entfernt und die mit dem RBEG vorgenommenen Berechnungsänderungen zurückgenommen würden. Auf diese Studie bezieht sich die Fraktion Die Linke in ihrem Antrag (Bundestagsdrucksache 18/3549).

Durch eine Erhöhung des Regelsatzes, wie in dem Antrag der Fraktion Die Linke gefordert, könnte eine spürbare Einkommensverbesserung bei den Grundsicherungsbeziehern erreicht werden. Allerdings hätte eine Regelsatzerhöhung je nach Umfang unter Umständen auch weitreichende Effekte auf andere Transfersysteme, die öffentlichen Haushalte und die Arbeitsanreize, die vom Grundsicherungssystem gesetzt werden. Um dies zu verdeutlichen, werden die genannten Effekte im Folgenden für eine Regelsatzerhöhung um 45 Euro quantifiziert. Die Ergebnisse basieren auf Schätzungen mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell, welches für eine Stichprobe von Haushalten die Steuern und Abgaben sowie Ansprüche auf die wichtigsten Sozialleistungen – insbesondere ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag – basierend auf den Bruttoeinkommen der Haushaltsmitglieder simuliert. Als Datenbasis dient das Sozio-oekonomische Panel. Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen ergeben sich als Differenz zwischen einer Basissimulation (Rechtsstand 2015) und einem Reformszenario, in dem ein Eckregelsatz im SGB II und SGB XII von 444 Euro unterstellt wird. Außerdem wird angenommen, dass entsprechend der grundgesetzlichen Vorgaben neben der Regelsatzerhöhung zugleich der Grundfreibetrag der Einkommensteuer auf das neue Existenzminimum angehoben wird.

Bei einer Erhöhung des Regelsatzes im SGB II wären mehr Haushalte aufgrund eines höheren gesetzlich bestimmten Bedarfes anspruchsberechtigt. Kurzfristig wäre mit etwa 250.000 zusätzlichen Haushalten im Bezug zu rechnen. Von ihnen hätten etwa 246.000 neben einem Anspruch auf Leistungen zu den Kosten der Unterkunft auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Im SGB XII würde die Regelsatzerhöhung zu einem Anstieg der Empfänger um 35.000 Haushalte führen. Die Zahl der Haushalte, die Wohngeld beziehen würden, ginge um 153.000 zurück. Diese Haushalte würden sich nach Anhebung des Regelsatzes im SGB II oder SGB XII finanziell besser stellen und in eine der beiden Grundsicherungsleistungen wechseln.

Beim Kinderzuschlag gäbe es zwei gegenläufig wirkende Effekte. Zum einen würden sich auch bisherige Kinderzuschlagsbezieher durch die Regelsatzerhöhung im

SGB II besser stellen und damit aus dem Kinderzuschlag in die Grundsicherung wechseln. Zum anderen erhielten Haushalte, die bisher weder Grundsicherungsleistungen, noch Wohngeld oder Kinderzuschlag bezogen haben, einen Anspruch auf Kinderzuschlag. Grund dafür ist, dass sie nun das Kriterium der grundsätzlichen Bedürftigkeit nach SGB II erfüllen würden, das für den Bezug des Kinderzuschlags notwendig ist. Insgesamt überwiegt der letztere Effekt. Die Zahl der Bezieher von Kinderzuschlag würde leicht um 30.000 Haushalte steigen.

Durch die Regelsatzerhöhung würden die Ausgaben der öffentlichen Haushalte im SGB II um insgesamt etwa 4,4 Milliarden Euro steigen, davon würden 2,9 Milliarden auf das Arbeitslosengeld II und 1,5 Milliarden auf die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft entfallen. Im SGB XII wäre mit Mehrausgaben in Höhe von 324 Millionen Euro zu rechnen. Beim Wohngeld käme es durch den Rückgang der Bezieher zu Einsparungen in Höhe von 131 Millionen Euro. Die Ausgaben für den Kinderzuschlag würden um 92 Millionen Euro steigen. Weil mit der Regelsatzerhöhung eine Anhebung des steuerfreien Existenzminimums einherginge, würde sich das Aufkommen aus der Einkommensteuer um etwa fünf Milliarden Euro verringern. Insgesamt würden sich die kurzfristigen Gesamtkosten der Regelsatzerhöhung auf etwa 9,7 Milliarden Euro belaufen.

Die Erhöhung des Regelsatzes würde zu einem Rückgang des Arbeitsangebots führen, da das Einkommen bei Nichterwerbstätigkeit im Vergleich zum Einkommen bei Erwerbstätigkeit bei konstanter Entlohnung steigt. Die Anhebung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer würde hingegen das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot erhöhen, da sich eine Erwerbstätigkeit in Bezug auf das zu realisierende Nettoeinkommen stärker lohnt als bisher. Da der erstgenannte Effekt quantitativ überwiegt, würde sich ein negativer, aber geringer Effekt auf das Arbeitsangebot zeigen. Die Zahl der erwerbstätigen Personen ginge um etwa 128.000 Personen zurück (Partizipationseffekt). Insbesondere Personen mit einem bisher geringen Erwerbsumfang würden auf eine Regelsatzerhöhung mit einem Rückzug vom Arbeitsmarkt reagieren. Die Einkommenserhöhung aufgrund der Regelsatzerhöhung zusammen mit mehr Freizeit durch die Aufgabe der Beschäftigung würde für sie die nutzenmaximierende Wahl nach der Erhöhung darstellen. Wenn man neben dem Partizipationseffekt auch die Änderung der angebotenen Arbeitsstunden berücksichtigen würde, beliefe sich der Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots auf 137.000 Vollzeitäquivalente. Neben einem Rückgang der erwerbstätigen Personen, würden auch die verbleibenden Erwerbstätigen zum Teil ihr angebotenes Stundenvolumen reduzieren, da sie aufgrund des gestiegenen Transfereinkommens nun geringere Arbeitszeiten präferieren würden.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine Erhöhung des Regelsatzes um gar 500 Euro wie im Antrag gefordert mit erheblichen fiskalischen Belastungen einhergeht und sich

zudem deutlich negativ auf das Arbeitsangebotsverhalten von Leistungsbeziehern auswirken würde.

## 6 Anhebung des Mindestlohns auf zehn Euro<sup>3</sup>

Mit dem eingeführten Mindestlohn von 8,50 Euro befindet sich Deutschland bei der Relation des Mindestlohns zum mittleren Lohn, dem sogenannten Kaitz-Index, im oberen Mittelfeld der OECD-Länder, die einen Mindestlohn eingeführt haben.<sup>4</sup> Bei einem geforderten Niveau von zehn Euro läge Deutschland hingegen beim Kaitz-Index in der Spitzengruppe. Ein solches Niveau wäre nicht mehr moderat zu nennen. Insbesondere in Ostdeutschland, wo bereits bei 8,50 Euro ein im internationalen Vergleich hoher Kaitz-Index erreicht wird<sup>5</sup>, müsste dann mit einem erheblichen Beschäftigungsrisiko gerechnet werden.

Grundsätzlich ist das Risikopotenzial für Jobverluste in Segmenten des Arbeitsmarktes höher, in denen der Mindestlohn im Vergleich zum bisherigen mittleren Lohn hoch ist, beziehungsweise in denen besonders viele Personen bisher einen Lohn unterhalb der Mindestlohngrenze erhalten haben. Eine Gefährdung besteht deshalb in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland, für Jüngere stärker als für Ältere, für Geringqualifizierte stärker als für Qualifizierte und für geringfügig Beschäftigte stärker als für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Aktuell sind (noch) keine großen Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns von 8,50 Euro zu erkennen. Zu Beginn des Jahres ist die Zahl der Minijobs saisonbereinigt deutlich gesunken. Eine wesentliche Rolle des zeitgleich eingeführten Mindestlohns erscheint plausibel. Dies lässt sich derzeit allerdings noch nicht nachweisen. Der Rückgang der Minijobs bedeutet nicht notwendigerweise, dass Stellen abgebaut wurden. Beispielsweise gibt es erste Hinweise für eine teilweise Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (SVB). Dies ist wissenschaftlich zu prüfen. Weitere Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns von 8,50 sind wissenschaftlich fundiert zu evaluieren und eine mögliche Erhöhung/Anpassung wissenschaftlich (durch die Mindestlohnkommission) zu begleiten.

Der Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 18/3539), den Mindestlohn auf zehn Euro pro Stunde anzuheben, wird damit begründet, dass unterhalb dieser Höhe eine Existenzsicherung nicht gewährleistet ist.

---

<sup>3</sup> Die beiden Kapitel 6 und 7 dieser Stellungnahme beruhen zu einem großen Teil auf einer älteren Stellungnahme des IAB (Bruckmeier et al. 2014).

<sup>4</sup> Siehe hierzu ausführlicher Möller (2014).

<sup>5</sup> In Ostdeutschland liegt die Betroffenheitsquote im Vergleich zu Westdeutschland deutlich höher und damit auch im internationalen Vergleich sehr hoch (vgl. Bellmann et al. 2015).

Zunächst ist anzumerken, dass alleinstehende Aufstocker weit überwiegend Teilzeit arbeiten oder geringfügig beschäftigt sind. Daher würde bei bestehenden Erwerbsumfängen ein Mindestlohn von zehn Euro nur einen kleinen Anteil der alleinstehenden Aufstocker aus der Bedürftigkeit herausführen, selbst wenn unterstellt wird, dass der Mindestlohn keine negativen Beschäftigungseffekte erzeugt, sodass alle vorhandenen Beschäftigungsverhältnisse unverändert fortbestehen. Die Frage, ab welchem Bruttostundenlohn ein Alleinlebender in Vollzeitbeschäftigung nicht mehr bedürftig gemäß SGB II ist (Schwellenlohn), lässt sich nicht pauschal beantworten, da der Schwellenlohn insbesondere von den individuellen Kosten der Unterkunft abhängt, die räumlich stark variieren. Darüber hinaus hängt der Schwellenlohn von der individuellen Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten ab, die je nach Branche und Tarifvertrag variiert.

Bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von derzeit circa 38 Stunden pro Woche und einem Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde sind Alleinstehende aktuell bedürftig im Sinne des SGB II, sofern ihre Kosten der Unterkunft (KdU) rund 353 Euro monatlich übersteigen.<sup>6</sup> In Regionen mit hohem Mietniveau wird dieser Wert derzeit bereits teilweise übertroffen. Beispielsweise betragen im Juli 2013 die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft eines Alleinstehenden in München 467 Euro monatlich. Bundesweit hatten zum selben Zeitpunkt circa 40 Prozent aller alleinstehenden Empfänger von Arbeitslosengeld II Kosten der Unterkunft von mehr als 353 Euro monatlich, so dass ein Mindestlohn von 8,50 Euro für diese Haushalte bereits aktuell nicht bedarfsdeckend ist.

Tabelle 2 zeigt den Zusammenhang zwischen wöchentlicher Arbeitszeit eines Alleinstehenden und den Kosten der Unterkunft, ab denen Bedürftigkeit im Sinne des SGB II vorliegt („KdU-Schwellen“) differenziert nach Mindestlöhnen von 8,50 Euro und zehn Euro pro Stunde. Beispielsweise wäre ein Alleinstehender mit 38 Stunden Wochenarbeitszeit und einem Mindestlohn von zehn Euro pro Stunde nur dann bedürftig im Sinne des SGB II, falls seine anerkannten Kosten der Unterkunft circa 600 Euro monatlich übersteigen, was bis 2018 praktisch kaum auftreten dürfte.

---

<sup>6</sup> Die durchschnittlichen Wohnkosten eines Alleinstehenden lagen laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Juli 2013 bei rund 333 Euro monatlich.

**Tabelle 2: KdU-Schwellen<sup>a</sup> eines Alleinstehenden in Abhängigkeit von wöchentlicher Arbeitszeit und Bruttostundenlohn**

<b>Arbeitszeit (Stunden pro Woche)</b>	<b>KdU-Schwellen (in Euro pro Monat) bei einem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro pro Stunde</b>	<b>KdU-Schwellen (in Euro pro Monat) bei einem Bruttostundenlohn von zehn Euro pro Stunde</b>
<b>35</b>	243	470
<b>36</b>	280	514
<b>37</b>	317	557
<b>38</b>	353	600
<b>39</b>	390	644
<b>40</b>	427	687

<sup>a</sup> Monatliche Kosten der Unterkunft, ab denen ein Alleinstehender in Abhängigkeit vom wöchentlichen Arbeitszeitumfang bedürftig im Sinne des SGB II ist. Der Berechnung zugrunde liegende Lohnabgaben enthalten Kirchensteuer.

Quelle: Berechnungen des IAB.

Es überrascht nicht, dass das normative Ziel eines existenzsichernden Mindestlohns bei Alleinstehenden mit Vollzeitbeschäftigung somit rein rechnerisch bei einem Mindestlohn von zehn Euro im höheren Maße erfüllt ist, als bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde. Die Beschränkung auf das normative Ziel eines prinzipiell bedarfsdeckenden Mindestlohns für Alleinstehende lässt jedoch mögliche negative Beschäftigungseffekte außer Acht. Wie bereits erwähnt, steigt die Wahrscheinlichkeit negativer Beschäftigungseffekte mit der Höhe des Mindestlohns. Daher ist es keineswegs auszuschließen, dass bei einem Mindestlohn von zehn Euro mehr Haushalte (Alleinstehende und andere Haushaltstypen) bedürftig sein könnten als bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro, weil beim höheren Mindestlohn in größerem Umfang bestehende Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich wegfallen beziehungsweise weil es Arbeitssuchenden schwerer fällt, ein (Vollzeit-)Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.

## **7 Ausnahmeregelung beim Mindestlohn**

Gegen zu viele Ausnahmeregelungen sprechen neben dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung zwei gewichtige Argumente: Erstens muss ein Mindestlohn transparent sein, um sich durchzusetzen und gelebter sozialer Standard zu werden. Zweitens eröffnen differenzierte Mindestlöhne zusätzliche Umgehungsmöglichkeiten. Je kleinteiliger die Regelungen sind, desto mehr Umgehungsstrategien sind zu erwarten. Allerdings ermöglichen Ausnahmen einer Mindestlohnregelung auch eine flexible Berücksichtigung von besonderen Arbeitsmarktsituationen einzelner Gruppen. Wenn wichtige Gründe dafürsprechen, sind Ausnahmen allerdings zu befürworten.

§ 22 Absätze 2 bis 3 MiLoG definieren Ausnahmen, die im Zusammenhang mit Aus- und Weiterbildung von jungen Menschen stehen. So fallen Personen im Sinne von § 2 Absatz 1 und 2 des Jugendarbeitsschutzgesetzes ohne abgeschlossene Berufsausbildung ebenso wie Personen in Berufsausbildung nicht unter das Mindestlohngesetz. Absatz 4 legt fest, dass der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern gelten soll, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 des SGB III waren.

## **7.1 Ausnahmeregelung für Auszubildende und junge Erwachsene**

Grundsätzlich ist eine Diskriminierung nach Alter aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht gerechtfertigt (Bug 2014). Im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Betrachtung wird eine Ausnahme bei Jugendlichen dann als vertretbar angenommen, wenn etwa bildungspolitische Argumente dafür sprechen. Um Barrieren beim Berufseinstieg und Fehlanreize mit Blick auf die duale Ausbildung zu verhindern, enthält das Mindestlohngesetz besondere Regelungen für Auszubildende und jugendliche Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung. Wenn Jugendliche ohne Ausbildung bei Übernahme einer Helfertätigkeit bereits vergleichsweise gut verdienen, so das Argument, könnte das ihre Ausbildungsbereitschaft negativ beeinflussen. Die internationale Evidenz hierzu ist uneinheitlich. Croucher/White (2011) finden in ihrer Metastudie zu Mindestlohneffekten auf die Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer, dass negative Beschäftigungseffekte am wahrscheinlichsten sind, wenn kein spezieller niedrigerer Mindestlohn für jüngere Beschäftigte festgelegt wurde. Die Studien für Großbritannien, wo ein nach Altersgruppe abgestufter Mindestlohn gilt, ergeben beispielsweise kein klares Bild. Abgesehen von der Ambivalenz der Befunde, ist bei der Übertragung von Ergebnissen aus anderen Ländern auf Deutschland Vorsicht angebracht. Frühere Untersuchungen ergeben keine systematischen Hinweise darauf, dass Arbeitsmarktanreize Jugendliche von der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung abhalten. Analysen zu jugendlichen Maßnahmeteilnehmern betonen eine hohe Ausbildungsorientierung bei Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Allmendinger/Dietrich 2003). Durch die Einführung des Mindestlohns ändern sich jedoch die Opportunitätskosten. Es könnte somit für Jugendliche attraktiver werden, sich für eine relativ gut bezahlte Helfertätigkeit zu entscheiden und gegen eine Ausbildung. Ob sich die Ausbildungsneigung durch den Mindestlohn verändert, ist wissenschaftlich – bei Vorlage von geeigneten Daten – zu evaluieren.

Obwohl Deutschland im europäischen Vergleich eine sehr niedrige Arbeitslosenquote Jugendlicher und junger Erwachsener aufweist, ist auch hier das Arbeitslosigkeitsrisiko dieser Altersgruppe deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere auch für Personen ohne beruflichen Abschluss (Dietrich/Abraham 2008: 81f). Gerade für die leistungsschwächsten Jugendlichen und jungen Erwachsenen könnte der Zugang

zum Arbeitsmarkt durch die Einführung des Mindestlohns tendenziell schwieriger werden, wenn Betriebe nicht bereit sind, für Personen, die aufgrund fehlender Berufserfahrung und Ausbildung eine geringe Produktivität aufweisen, den Mindestlohn von 8,50 Euro zu zahlen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es durch die Einführung des Mindestlohns zu einer Erhöhung von Jugendarbeitslosigkeit in diesem Segment kommen könnte.

Prinzipiell ist also die Ausnahmeregelung für Auszubildende und Jugendliche vom Mindestlohn zu befürworten. Das IAB empfiehlt jedoch, deren Wirkung wissenschaftlich zu evaluieren. Zusätzlich hat sich das IAB bereits im Vorfeld der Mindestlohneinführung für eine Staffelung der Lohnuntergrenzen nach Alter für junge Erwachsene nach dem Vorbild Großbritanniens ausgesprochen, um die oben diskutierten Anreizproblematiken abzuschwächen.

## **7.2 Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose**

Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung erkennt an, dass das Leistungspotenzial bestimmter Langzeitarbeitsloser so niedrig sein kann, dass sich eine Einstellung zum Mindestlohn für die Arbeitgeber nicht rechnet. Der Mindestlohn kann möglicherweise also den Abgang von Langzeitarbeitslosen in eine nicht geförderte Beschäftigung erschweren.

Auswertungen einer Haushaltsbefragung zeigen, dass der Einstiegslohn in rund der Hälfte der Arbeitsaufnahmen aus Langzeitarbeitslosigkeit die Höhe des geplanten gesetzlichen Mindestlohns unterschritt. Der durchschnittliche Bruttolohn lag in diesem Segment bei gut 5,90 Euro (Angaben für 2011 und 2012).<sup>7</sup> Niedrige Einstiegsgehälter von Langzeitarbeitslosen fanden sich vor allem in den neuen Bundesländern und bei der Aufnahme von geringfügiger Beschäftigung. Hier hätte also ein Risiko bestanden, dass durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro die Hürden für den Einstieg in den Arbeitsmarkt besonders erhöht worden wären. Auch Langzeitarbeitslose, die keinen Berufsabschluss haben, jünger als 40 Jahre alt oder seit mehr als drei Jahren arbeitslos sind, erzielten bisher eher geringere Einstiegsgehälter. Die Regelung nach § 22 Absatz 4 MiLoG soll diesem Risiko entgegenwirken. Die Arbeitgeber erhalten einen Anreiz, im Niedriglohnbereich langzeitarbeitslose Bewerber bevorzugt einzustellen. Dadurch könnten sie die Möglichkeit nutzen, unterhalb des Mindestlohns zu entlohnen. Betriebe könnten aber auch einen

---

<sup>7</sup> Die Informationen über die Einstiegsgehälter von Langzeitarbeitslosen wurden mit Hilfe des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) ermittelt. Berücksichtigt wurden alle Personen, die in den Erhebungswellen der Jahre 2011 und 2012 aus Langzeitarbeitslosigkeit eine abhängige sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung (ohne Auszubildende) aufgenommen haben. Als langzeitarbeitslos gilt der hier verwendeten Definition zufolge, wer mehr als zwölf Monate kontinuierlich arbeitslos gemeldet war oder an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen hat. Den ausgewiesenen Stundenlöhnen liegt die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit zugrunde.

Anreiz haben, diese Personen nach Ablauf von sechs Monaten wieder zu entlassen und durch andere bisher Langzeitarbeitslose zu ersetzen.

§ 22 Absatz 4 MiLoG legt fest, dass die Bundesregierung zum 1. Juni 2016 darüber berichtet, inwieweit die Sonderregelung für Langzeitarbeitslose ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert hat beziehungsweise eine Einschätzung darüber abgibt, ob diese Regelung fortbestehen soll.

Das BMAS hat das IAB als Grundlage dafür damit beauftragt, zu untersuchen, ob die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu einer nachhaltigen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt beigetragen oder lediglich zu kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose geführt hat. Ergebnisse hierzu liegen noch nicht vor.

### **7.3 Allgemeinverbindlicherklärung höherer tariflicher Mindestlöhne in den betreffenden Branchen**

Den Sozialpartner in den jeweiligen Branchen steht es nach aktuellen Regelungen bereits frei, gemeinsam beim BMAS zu beantragen, dass tarifliche Mindestlöhne nach § 7 beziehungsweise § 7a des Arbeitnehmerentsendegesetzes durch Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt werden. Nach § 24 MiLoG dürfen allgemeinverbindlich erklärte Branchenlöhne den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro bis zum 31. Dezember 2016 unterschreiten, vom 1. Januar bis 31. Dezember 2017 müssen abweichende Branchenmindestlöhne mindestens 8,50 Euro erreichen. Diese Übergangsregelung gilt bis Ende 2017. Aktuell existieren auf Basis des Arbeitnehmerentsendegesetzes, des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie des Tarifvertragsgesetzes in 16 Branchen Branchenmindestlöhne. In Hinblick auf die deutsche Tarifautonomie wird hier kein politischer Handlungsbedarf gesehen.

## **8 Arbeitslosengeld I**

### **8.1 Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre**

Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Anpassungslasten werden nicht selten von den Randbelegschaften – atypisch Beschäftigte, Geringqualifizierte und Niedriglohnbezieher – getragen. Für diese ist es oft schwer, in ein sicheres und gut bezahltes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Daher liegt es nahe zu fragen, wie viele Personen infolge einer Verlängerung der Rahmenfrist oder einer Verkürzung der Anwartschaftsdauer zusätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben hätten (siehe auch Jahn/Stephan 2012).

Die Fraktion Die Linke schlägt in der Bundestagsdrucksache 18/3549 vor, bei den Zugangsvoraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld I die Rahmenfrist auf drei Jahre zu erweitern. Derzeit muss eine Person innerhalb der letzten zwei Jahre

(Rahmenfrist) mindestens zwölf Monate (Anwartschaftszeit) beschäftigt gewesen sein, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben.

Im Mittel der EU-15-Länder (hierzu gehören alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor der sogenannten Ost-Erweiterung im Jahr 2004) liegt die Rahmenfrist bei 25 Monaten, die Anwartschaftsdauer bei zehn Monaten. Damit liegt Deutschland in etwa im Mittelfeld der EU-15-Länder. Rahmenfristen von 36 Monaten und mehr haben nur Dänemark und Spanien. Die Rahmenfristen von Schweden, den Niederlanden, Luxemburg und Irland liegen bei zwölf Monaten oder darunter. Setzt man Anwartschaftszeit und Rahmenfrist ins Verhältnis, erhält man einen näherungsweisen Indikator für die Strenge der Regulierung bei variierenden Anspruchskriterien. Höhere Werte weisen darauf hin, dass es schwieriger ist, die Anwartschaftskriterien zu erfüllen. Der Regulierungsindikator beträgt im Durchschnitt der EU-15-Länder 0,48 (siehe auch Jahn/Stephan 2012).

Bei einer Anwartschaftszeit von zwölf Monaten und einer Rahmenfrist von 36 Monaten läge der Regulierungsindikator entsprechend bei 0,3. Deutschland würde damit zu den großzügigen Ländern zählen. Derzeit muss ein Arbeitnehmer in Deutschland in den beiden Vorjahren im Schnitt sechs Monate pro Jahr arbeiten, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben. Bei einer Rahmenfrist von drei Jahren reichen vier Monate pro Jahr aus. Im internationalen Vergleich wäre es vergleichsweise einfach, Anspruch auf Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Dies könnte eine Beschäftigung in Deutschland für Immigranten attraktiver machen (dies gilt für Personen mit niedrigem und mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko gleichermaßen).

Aus theoretischer Sicht gibt es für eine Verlängerung der Rahmenfrist Pro- und Contra-Argumente. Tabelle 3 fasst die wichtigsten Argumente für und gegen eine Ausweitung der Rahmenfrist beziehungsweise eine Verkürzung der Anwartschaftszeit zusammen (siehe auch Jahn/Stephan 2012). Die Gewichtung ist letztlich eine politische Entscheidung.

**Tabelle 3: Zusammenfassung der wichtigsten Argumente für und gegen eine Ausweitung der Rahmenfrist**

	Pro	Contra
Gesamtwirtschaftliche Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Niedrigeres Armutsrisiko</li> <li>▪ Niedrigeres Risiko, trotz vorangegangener Beschäftigungsphasen Grundsicherungsleistungen zu beziehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eventuell höhere Arbeitslosenquote</li> </ul>
Wirkung auf die Arbeitslosenversicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vereinfachungen gegenüber jetziger Regelung zur kurzen Anwartschaftszeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mehr Anspruchsberechtigte</li> <li>▪ Höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld</li> <li>▪ Steigende Verwaltungskosten</li> <li>▪ Lastverschiebung von Bund/Kommunen zur BA</li> <li>▪ Mehr registrierte Arbeitslose (da höherer Anreiz zur Meldung)</li> </ul>
Effekte für Kunden nur dann, wenn der Anspruch neu erworben wurde und a) der Arbeitslosengeldanspruch über dem Grundsicherungsniveau der Bedarfsgemeinschaft liegt oder b) auf Grundsicherung kein Anspruch besteht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedrigeres Armutsrisiko</li> <li>• Bessere Planungssicherheit</li> <li>• Aufnahme kurzer Arbeitsverhältnisse wird attraktiver</li> <li>• Chance auf eine bessere Passung von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen (längere Suchdauer, da mit der Anspruchsdauer der Anspruchslohn steigt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigende Suchdauer nach einer neuen Beschäftigung (mit der Anspruchsdauer steigt der Anspruchslohn)</li> <li>• Mögliche Mitnahmeeffekte (Anreiz zur Meldung trotz fehlender ganzjähriger Verfügbarkeit)</li> <li>• Hemmschwelle für arbeitgeberseitige Entlassungen sinkt (z. B. saisonal), da verbesserte Absicherung</li> </ul>

Quelle: Jahn/Stephan (2012).

## 8.2 Empirische Abschätzung der kurzfristigen Folgen einer längeren Rahmenfrist

Das IAB hat auf Basis der am aktuellen Rand verfügbaren Daten aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) abgeschätzt, wie viele Personen bei einer auf drei Jahre verlängerten Rahmenfrist in der kurzen Frist zusätzlich Arbeitslosengeld I bezogen hätten (Hofmann/Stephan 2015). Mögliche Verhaltenseffekte und längerfristige Effekte können dabei allerdings nicht berücksichtigt werden. Dasselbe gilt für Wechselwirkungen mit der Mindestlohngesetzgebung.

Für die hochgerechnet 3,2 Millionen Personen, die im Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren, zeigt sich: Innerhalb von 90 Tagen nach Beschäftigungsende bezogen etwa 40 Prozent Arbeitslosengeld I und 18 Prozent Arbeitslosengeld II. Fast die Hälfte der letzteren war bereits mehr als einen Monat vor Beschäftigungsende auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen.

Wäre zu Beginn des betrachteten Zugangszeitraums die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre verlängert worden, hätten etwa 78.000 Personen einen zusätzlichen Anspruch erworben. Von diesen hätten 45.000 Personen den Anspruch auch eingelöst, wenn sie sich wie der Durchschnitt der Anspruchsberechtigten verhalten hätten (vergleichbar Jahn/Stephan 2012). Wird die Einlösewahrscheinlichkeit individuell auf Basis der persönlichen Merkmale vorhergesagt, hätten 35.000 Personen zusätzlich Arbeitslosengeld I in Anspruch genommen. Von diesen hätten gut 10.000 Personen unter den bisherigen Regelungen Arbeitslosengeld II bezogen. Dabei wäre es aber nur einem Teil von ihnen gelungen, infolge der verlängerten Rahmenfrist die Hilfebedürftigkeit zu verlassen: Rund 40 Prozent von ihnen hatten bereits während ihrer Beschäftigung mit Arbeitslosengeld II aufgestockt. Bei den restlichen 60 Prozent wäre der Haushaltskontext entscheidend dafür gewesen, ob der ALG-I-Bezug zur Deckung des Lebensunterhalts ausgereicht hätte.

Veränderungen bei der Rahmenfrist sind somit nur begrenzt geeignet, Randbelegschaften vor dem schnellen Zugang in die Grundsicherung zu bewahren. Denn Problemlagen bestehen oft schon vor dem Ende einer Beschäftigung.

### **8.3 Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes**

Derzeit hängt die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld davon ab, wie alt eine Person ist und wie viele Monate sie in der um drei Jahre erweiterten Rahmenfrist erwerbstätig gewesen ist. Wer innerhalb der erweiterten Rahmenfrist mindestens 12 (16) [20] {24} Monate erwerbstätig war, erwirbt einen Anspruch auf 6 (8) [10] {12} Monate Arbeitslosengeld. Für Personen, die älter als 50 (55) [58] Jahre sind und mehr als 30 Monate beschäftigt waren, steigt der Anspruch auf 15 (18) [24] Monate.

Die Fraktion Die Linke schlägt in der Bundestagsdrucksache 18/3549 vor, dass in Zukunft für jedes Jahr Beitragszahlung ein Anspruch auf einen Monat Arbeitslosengeld entsteht. Für Erwerbslose unter 55 Jahren soll die Bezugsdauer mindestens zwölf Monate, für Menschen mit Behinderungen und über 55 Jahre mindestens 24 Monate und für Menschen über 60 Jahre mindestens 30 Monate betragen.

Diese Formulierung impliziert, dass sich anrechenbare Versicherungspflichtzeiten in Zukunft nicht mehr auf die erweiterte Rahmenfrist beschränken sollen, sondern im Lebensverlauf immer längere Anspruchsdauern begründen können. Gleichzeitig wird eine Untergrenze bei der Bezugsdauer eingezogen. Insgesamt würde jede Person, die einen (erneuten) Arbeitslosengeldanspruch erworben hat (also innerhalb der Rahmenfrist zwölf Monate erwerbstätig war) für mindestens zwölf Monate Arbeitslosengeld beziehen können.

Bei dem vorgeschlagenen Modell lassen sich Drehtüreffekte nicht ausschließen: Für unter 55-Jährige bestände ein gewisser Anreiz, zwölf Monate sozialversicherungs-

pflichtig tätig zu werden und dadurch einen (erneuten) Anspruch zu etablieren, dann (mindestens) zwölf Monate Arbeitslosengeld I zu beziehen, und dann den Zyklus erneut zu beginnen. Bei der bisherigen Regelung hätten diese Personen eine sechsmonatige Anspruchsdauer.

Nach dem vorliegenden Vorschlag könnte eine Person, die länger als zwölf Jahre berufstätig war, nach einer zwölfmonatigen Erwerbstätigkeit zudem mehr als zwölf Monate Arbeitslosengeld I beziehen. Ein Beispiel kann dies verdeutlichen: Angenommen, eine Person tritt mit 16 Jahren in das Berufsleben ein und ist bis zum 40. Lebensjahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Diese Person hätte nach dem vorliegenden Vorschlag eine Anspruchsdauer von 24 Monaten (derzeit zwölf Monate). Nach erneuter zwölfmonatiger Erwerbstätigkeit würde der neue Anspruch auf 25 Monate steigen. Ein so gestaltetes System stellt vor allem für Ältere einen erheblichen Anreiz dar, zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit zu wechseln. Für Personen ab 55 Jahren würden die zwischenzeitlichen Bezugsdauern ebenfalls durchgehend länger als bisher ausfallen.

Allgemein gilt: Aus ökonomischer Sicht sinkt der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Eine großzügigere Regelung gibt Arbeitslosen allerdings auch mehr Zeit, nach einem gut passenden Arbeitsplatz zu suchen. Für Deutschland liegen inzwischen einige empirische Studien zu den Effekten veränderter Bezugsdauern vor.

#### **8.4 Effekte der Verkürzung der Anspruchsdauern im Jahr 2006**

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Bundesregierung tiefgreifende Arbeitsmarktreformen. So verkürzte sie für alle Personen ab 45 Jahren, die seit Februar 2006 arbeitslos wurden, die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Diese Reform ist ein natürliches Experiment, da sie nur bestimmte Altersgruppen betraf, andere jedoch nicht.

Lo/Stephan/Wilke (2013) betrachten die Abgänge von Männern aus Arbeitslosigkeit. Sie vergleichen Männer, bei denen die Bezugsdauer um sechs Monate verkürzt wurde (Alter 45 bis 46), mit solchen, bei denen sich die Bezugsdauer sich nicht veränderte (Alter 40 bis 44). Letztere können daher als Maßstab beziehungsweise Kontrollgruppe dafür dienen, was in der älteren Gruppe ohne Reform geschehen wäre.

In der Studie wurde zudem danach unterschieden, ob die Betroffenen vorher mehr oder weniger als einen Niedriglohn, also zwei Drittel des Durchschnittslohns, erzielten. Denn für Niedrigverdiener änderte die Reform an der finanziellen Situation bei Arbeitslosigkeit wenig, falls das Arbeitslosengeld I bereits vor der Reform durch Arbeitslosengeld II aufgestockt werden musste.

Empirisch zeigen sich für die Gruppe der vormaligen Niedriglohnbezieher kaum statistisch zuverlässige Reformeffekte. Es gibt nur leichte Hinweise darauf, dass sie seltener als vor der Reform in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs wechselten. Auch deutet wenig darauf hin, dass die Reform dazu geführt hätte, dass die Betroffenen schneller wieder zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehren als vorher.

Hingegen lassen sich für arbeitslose Männer, die vorher außerhalb des Niedriglohnssektors gearbeitet haben, signifikante Reformeffekte nachweisen. Sie wechselten signifikant eher in neue Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des Niedriglohnbereichs, nahmen häufiger eine geförderte Selbständigkeit auf und zogen sich häufiger aus dem Arbeitsmarkt zurück. Zugleich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die Beschäftigungsqualität gemessen am Lohnniveau teils verschlechtert haben könnte.

## **8.5 Effekte von mit dem Alter steigenden Anspruchsdauern**

Nach aktueller Gesetzeslage steigt die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld ab einem Lebensalter von 50 Jahren sprunghaft von zwölf auf 15 Monate an. Andere relevante Regelungen wie zu Sperrzeiten oder zur Betreuung von Arbeitslosen durch die Vermittlungsfachkräfte verändern sich an dieser Altersgrenze hingegen nicht.

Genau an der Altersgrenze von 50 Jahren zeigt sich für den Zeitraum 2008 bis 2011 eine sprunghafte Erhöhung der mittleren Verweildauer in Arbeitslosigkeit (Schmieder/Trenkle 2015). Personen mit höherer Anspruchsdauer sind – je nach angewendetem statistischem Verfahren – circa sechs bis zehn Tage länger arbeitslos. Die Verweildauer in Arbeitslosigkeit wird dabei durch die Zeitspanne vom Eintritt in Arbeitslosengeld bis zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung abgebildet. Um nur die unmittelbaren Auswirkungen, das heißt keine langfristigen Folgeeffekte zu erfassen, wird die Verweildauer in Arbeitslosigkeit für bis zu 18 Monate untersucht. An Altersgrenzen, bei denen die Anspruchsdauer nicht ansteigt, zeigen sich hingegen auch keine abrupten Veränderungen der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Dies wurde mittels statistischer Tests überprüft.

Der Befund, dass die Verweildauer in Arbeitslosigkeit dann (und nur dann) sprunghaft ansteigt, wenn sich an der Altersgrenze die Anspruchsdauer verlängert, weist auf einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Anspruchsdauer und Verweildauer in Arbeitslosigkeit hin. Um auszuschließen, dass andere Faktoren für den Anstieg in der Verweildauer verantwortlich sind, wurde eine Reihe weiterer Tests durchgeführt. Diese Tests geben keinen Anlass, an der Verlässlichkeit der Kausalaussage zu zweifeln. Eine frühere Studie des IAB für den Zeitraum 1987 bis 2004 (Schmieder/von Wachter/Bender 2012) kommt trotz der damals anderen Voraussetzungen

(wie anderen Altersgrenzen und längeren erweiterten Rahmenfristen) zu ähnlichen Ergebnissen.

Grundsätzlich ist zwar anzumerken, dass Schätzungen, die auf Alterssprungstellen beruhen, nur für die betrachtete Bevölkerungsgruppe – im oben genannten Fall 50-Jährige mit maximalem Anspruch auf Arbeitslosengeld – aussagekräftig sind. Die Tatsache, dass sich für frühere Zeiträume und andere Altersschnittstellen vergleichbare Effekte finden, legt jedoch nahe, dass auch bei anderen Bevölkerungsgruppen die Ausweitung der Anspruchsdauer zu einer Verlängerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

## **8.6 Abschaffung der Sperrzeiten**

Ein Abschaffen der Sperrzeiten dürfte sowohl zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit als auch (bei Abschaffen der Sperrzeiten aufgrund von Eigenkündigung des Arbeitsverhältnisses) zu einem Anstieg des Zugangs in ALG-I-Bezug führen. Diese erwarteten Auswirkungen basieren auf theoretischen Überlegungen und werden teilweise von empirischen Befunden gestützt.

In der Arbeitsuchtheorie werden Ex-post-Effekte von Ex-ante-Effekten von Sperrzeiten unterschieden (vgl. Kapitel 4: Sanktionen im SGB II): Ex-post-Effekte entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sperrzeit. Sie beziehen sich auf das Verhalten von betroffenen Personen nach der Sperrzeit. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass es prinzipiell möglich ist, Sperrzeiten zu verhängen. Theoretisch lässt sich herleiten, dass in einem Arbeitslosenversicherungssystem mit Sperrzeiten im Durchschnitt die Arbeitssuchanstrengungen höher und die Anspruchslöhne geringer ausfallen sollten. Kürzere Arbeitslosigkeitsepisoden und niedrigere Arbeitslosigkeit sind die Folge.

Hofmann (2012) untersucht die Ex-post-Effekte von Sperrzeiten im SGB III wegen Arbeitsablehnung oder Ablehnung einer Maßnahmeteilnahme bei Arbeitslosengeldempfängerinnen und -empfängern. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass früh eingesetzte Sperrzeiten insbesondere bei jüngeren Arbeitslosengeldempfänger/innen die intendierte Beschäftigungswirkung entfalten. Gleichzeitig scheint dies jedoch mit negativen Nebeneffekten in Form einer Aufnahme geringfügiger Beschäftigung sowie eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt einherzugehen. Ergebnisse in Müller/Steiner (2009) deuten ebenso darauf hin, dass verhängte Sperrzeiten die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen. Zu den Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis, bei verspäteter Arbeitssuchendmeldung, aufgrund von Arbeitsaufgabe und/oder unzureichender Eigenbemühungen im SGB III liegen bislang keine quantitativen Wirkungsstudien vor.

## 8.7 Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes

Die Linke schlägt in der Bundestagsdrucksache 18/3549 vor, bei Bedarf ein Mindestarbeitslosengeld in Höhe der SGB-II-Leistungen einzuführen, um einen aufstockenden Arbeitslosengeld-II-Bezug und Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Die Kosten der aufstockenden Leistungen sollen über Steuern finanziert werden. Dem IAB sind keine wissenschaftlichen Befunde zu diesem Thema bekannt. Im Folgenden werden lediglich einige grundsätzliche Überlegungen präsentiert.

Allgemein erscheint es sinnvoll, die Zuständigkeiten für Personen, die Arbeitslosengeld I durch Arbeitslosengeld II aufstocken, klar zu regeln und mehrfache Zuständigkeiten zu vermeiden. Zudem könnte der Bezug eines Mindestarbeitslosengeldes und eine Betreuung durch die Arbeitsagentur als weniger stigmatisierend wahrgenommen werden als ein aufstockender ALG-II-Bezug und Betreuung durch das Jobcenter.

Der Antrag impliziert, dass das Mindestarbeitslosengeld nur bei Bedürftigkeit gezahlt werden sollte. In diesem Fall müsste dieselbe Bedürftigkeitsprüfung wie bisher im Rechtskreis SGB II durchgeführt werden. Die Höhe des Mindestarbeitslosengeldes müsste zudem vom Haushaltskontext der bedürftigen ALG-I-Bezieher abhängen. Dieses Vorgehen erscheint grundsätzlich machbar, würde aber Verwaltungsaufwand aus den Jobcentern in die Arbeitsagenturen verlagern.

Der Vorschlag bedeutet darüber hinaus, dass bedürftige ALG-I-Bezieher nicht weiter in das Aktivierungsregime der Jobcenter einbezogen werden. In dem Vorschlag wird allerdings nicht geklärt, wie mit den anderen Haushaltsmitgliedern eines Mindestarbeitslosengeld-I-Beziehenden umgegangen wird. Wenn die finanzielle Situation des Haushalts es erfordert, müssten auch an sie Leistungen ausgezahlt werden, die (ergänzenden) Hartz-IV-Leistungen entsprechen. Sie könnten dann von den Jobcentern betreut werden. Da der Vorschlag Verwaltungsaufwand sparen soll, interpretieren wir den Vorschlag aber so, dass die gesamte Bedarfsgemeinschaft einer Person, die das Mindestarbeitslosengeld bezieht, nicht dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet werden sollen. Außer dem Mindestarbeitslosengeld-I-Beziehenden müssten andere Bedarfsgemeinschaftsmitglieder demnach nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit ihrer Bedarfsgemeinschaft beitragen. Folglich ist davon auszugehen, dass die betroffenen Haushalte infolge dieser Reform tendenziell länger von Transfers abhängig sein werden beziehungsweise mit einem langsameren Abbau der Transferhöhe zu rechnen ist.

## 9 Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor

Die Faktion Die Linke fordert in der Bundestagsdrucksache 18/3549 die Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Vorgesehen sind 200.000 versi-

cherungspflichtige und tariflich entlohnte beziehungsweise zu einem Mindestlohn von nicht weniger als zehn Euro je Stunde entlohnte Beschäftigungsverhältnisse.

Das IAB hat sich bereits in einer Stellungnahme zu diesem Thema geäußert (Kupka/Wolff 2013). Der in diesem Kapitel nachfolgende Text basiert weitgehend auf den Ausführungen dieser Stellungnahme. Wörtliche Übernahmen sind nicht eigens gekennzeichnet.

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke geht von einer zu geringen Arbeitsnachfrage aus, weshalb durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und den Erwerbslosen berufliche Perspektiven eröffnet werden sollen. Die zentrale Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik ist aber derzeit – trotz einer hohen Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt – der Abbau von Langzeiterwerbslosigkeit durch eine verstärkte und nachhaltigere Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit.

Die Beobachtung, dass öffentlich geförderte Beschäftigung besonders benachteiligten Arbeitslosen hilft, ihre Eingliederungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen, während sie sich bei arbeitsmarktnäheren Gruppen eher nachteilig auswirkt, spricht dafür, dass nicht allein nachfrageseitige Probleme vorliegen (BMAS/IAB 2011, Heyer/Koch/Stephan/Wolff 2012). Verschiedene Vermittlungshemmnisse können eine Integration von Arbeitslosen in Erwerbsarbeit erschweren. Die Ergebnisse einer Studie von Achatz und Trappmann (2011) unterstreichen dabei, welche Faktoren Arbeitslosen die Aufnahme einer Erwerbsarbeit erschweren. Dazu gehören unter anderem ein Alter von mehr als 50 Jahren, schwere gesundheitliche Einschränkungen, ein fehlender Schulabschluss beziehungsweise Ausbildungsabschluss oder bei Frauen eigene Kinder und damit verbunden Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Daher sollte öffentlich geförderte Beschäftigung nicht als ein rein nachfrageseitiges Instrument eingesetzt werden. Es geht vielmehr darum, durch öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeiterwerbslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen die soziale Teilhabe zu verbessern und sie dort, wo es möglich ist, an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Eine besondere begleitende Betreuung während der Teilnahme und gegebenenfalls Qualifizierungsmöglichkeiten könnten dabei abhängig von den individuellen Bedarfen der Geförderten unterstützend wirken.

Auch die Ausführungen zur Lohnuntergrenze aus Kupka/Wolff (2013, S.13) sind nach wie vor von Bedeutung: Die vorgesehene Lohnuntergrenze von zehn Euro pro Stunde bezieht sich nicht allein auf den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor. Folglich besteht ein hohes Risiko, dass die (ungeförderte) Arbeitsnachfrage in Deutschland zurückgehen wird. Dadurch dürfte vor allem die reguläre Arbeitsnachfrage nach geringqualifizierten Arbeitnehmern deutlich niedriger ausfallen als das

entsprechende Arbeitsangebot. Diese Arbeitsnachfragerückstände könnten zum Teil durch die Schaffung von 200.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor aufgefangen werden – mit dem Risiko, dass weitere Kosten entstehen, die auch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ungeforderten Sektoren getragen werden.

Schließlich weisen Kupka und Wolff (2013) darauf hin, dass dem Problem einer zu geringen Arbeitskräftenachfrage nicht notwendigerweise durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor entgegengewirkt werden muss. Ebenso kämen andere Ansätze wie beispielsweise allgemeine Lohnsubventionen oder verringerte Lohnnebenkosten in Frage.

## **10 Beiträge zur Sozialversicherung und Altersarmut**

Seit 2011 werden von den Grundsicherungsträgern keine Rentenbeiträge mehr gezahlt. Damit sind Arbeitslosigkeitszeiten im SGB II nur noch Anrechnungszeiten für Erwerbsminderungs- und vorgezogene Altersrenten wegen langer Beitragszeiten. Im Haushaltsbegleitgesetz 2011 (HBeglG 2011) vom 9. Dezember 2010 kam es überdies zu weiteren rentenrechtlichen Schlechterstellungen für Empfänger der Grundsicherung für Erwerbsfähige.<sup>8</sup>

Selbst wenn im Rahmen der Grundsicherung für Erwerbsfähige keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung mehr geleistet werden, ist die Formulierung „garantierte Altersarmut“ (S. 1) oder „Altersarmut programmiert“ (S. 6) in der Bundestagsdrucksache 18/3549 nicht zutreffend. Richtig ist vielmehr, dass die Grundsicherung für Erwerbsfähige keine sichernde oder erhaltende Wirkung auf die Höhe der gesetzlichen Ruhestandsbezüge mehr hat. Dies kann beim Renteneintritt insbesondere in denjenigen Fällen zu Altersarmut führen, in denen dauerhaft oder für lange Zeiträume keine Erwerbszeiten, Erwerbseinkommen oder andere anspruchsgenerierende oder erhaltende Lebensumstände vorliegen. Eine Erhöhung des Altersarmutsrisikos durch SGB-II-Zeiten im Lebensverlauf ist nach dem Forschungsstand nicht zu bestreiten, Umfang und Verteilung dieses Risikos sind allerdings nicht hinlänglich erforscht. Altersarmut kann jedoch systematisch nur da eintreten, wo keine ausreichenden Rentenansprüche erworben werden und keine anderen Versorgungsansprüche vorliegen – was bei Leistungs- oder anderen Niedrigeinkommensbeziehern vergleichsweise schwierig ist (Promberger et al. 2012). Gleichwohl bleibt nicht jeder ALG-II-Empfänger zwingend sein ganzes Leben in der Grundsicherung (siehe die Ausführungen zu Umschlagsdynamik und Abgängen, Kapitel 2). ALG-II-Bezieher mit guten Aussichten auf eine überschaubare Bezugsdauer und auf dau-

---

<sup>8</sup> Vgl. Informationen der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung in Bayern, Nummer 08/2011 – 17.11.2011.

erhaften Ausstieg aus Leistungsbezug und Niedrigeinkommen – etwa gut qualifizierte Alleinerziehende – sind weniger von Altersarmut gefährdet als etwa geringqualifizierte Langzeit- oder Dauerbezieher. Von Programmierung oder Automatismus zu sprechen, wird dem unbestreitbaren Problem des Altersarmutsrisikos von SGB-II-Leistungsbeziehern nicht gerecht.

## **11 Zusammenfassung**

### **Wirkungen der Hartz-Reformen**

Zwischen den Jahren 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. Sie haben bei Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Ausgleichsprozessen angesetzt und betrafen damit sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitsuchende und Beschäftigte. Zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Dabei nahm insbesondere die Vollzeitbeschäftigung wieder zu, obgleich oft auch in Zeitarbeit. Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in etwa spiegelbildlich zur Beschäftigung. Nach dem Höchststand von fast fünf Millionen im Jahr 2005 sank die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2015 auf unter drei Millionen. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit ging deutlich um 46 Prozent zurück und die Unterbeschäftigung schrumpfte um gut zwei Millionen. Bemerkenswert ist außerdem, dass Langzeitarbeitslose überproportional stark von den Reformen profitiert haben. Ursächlich für die Verringerung der Arbeitslosigkeit waren die verbesserten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der intensiveren Arbeitssuche und dem effizienteren Ausgleichsprozess.

Die Vorteile der Hartz-Reformen sollten nicht den Blick auf ihre negativen Begleiterscheinungen verstellen: Die höhere Flexibilität für die Arbeitgeber bedeutet auch, dass sich ein Teil des Beschäftigungsrisikos auf die Arbeitnehmerseite verschiebt, insbesondere auf bestimmte Personengruppen wie Geringqualifizierte. Die Trends zu mehr Leiharbeit, befristeter Beschäftigung oder Minijobs haben sich zeitweilig noch verstärkt, bei Umfang, Dauer und Entlohnung der Beschäftigung waren Abstriche zu verzeichnen. Schließlich bestehen trotz des Sinkens der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gravierende strukturelle Probleme fort. Die Reformen haben die Arbeitslosigkeit also auf ein niedrigeres Niveau gebracht, es verbleibt aber noch immer ein harter Kern der Langzeitarbeitslosigkeit.

### **Dynamik in der Grundsicherung**

In der Bundestagsdrucksache 18/3549 wird die Aussage getroffen, dass Erwerbslose im SGB II nicht schneller vermittelt werden als in den Vorgängersystemen Arbeitslosen- und Sozialhilfe und dass sich die Ergebnisse bezüglich der Dauer des Leistungsbezuges verschlechtert haben. Der Vergleich von Bezugsdauern im System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit Bezugsdauern in der Grundsicherung nach SGB II ist aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Leistungssysteme sowie

der Statistiken allerdings nur eingeschränkt möglich. Insbesondere kann die im Antrag getroffene Aussage einer mit der Hartz-IV-Reform eingetretenen Verschlechterung nicht belegt werden.

Die Grundsicherung nach dem SGB II unterstützte in den ersten acht Jahren nach ihrer Einführung bis 2012 insgesamt 10,79 Millionen verschiedene Bedarfsgemeinschaften mit 15,96 Millionen Personen zumindest zeitweilig. Dabei ist die durchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften seit 2006 um etwa 650.000 auf 3,32 Millionen im Jahr 2013 gesunken, die Zahl der leistungsberechtigten Personen ging von 7,35 auf unter 6,13 Millionen zurück. Ungeachtet dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung ist das Leistungssystem von langen Bezugsdauern geprägt. Von den Leistungsbeziehern zum Jahresende 2013 waren knapp 1,18 Millionen Personen durchgängig seit 2005 auf Leistungen des SGB II angewiesen. Weitere 62 Prozent der Leistungsempfänger waren bereits mehr als zwei Jahre ununterbrochen auf Leistungen des SGB II angewiesen. Insgesamt sind keine starken Verfestigungstendenzen bei der Dauer des Leistungsbezuges erkennbar, diese verharrt allerdings auf einem sehr hohen Niveau.

Lange Bezugsdauern können allerdings nicht mit einer langsamen oder ausbleibenden Vermittlung in Erwerbstätigkeit gleichgesetzt werden: Arbeitslosigkeit stellt für die meisten Arbeitslosengeld-II-Bezieher nur eine von verschiedenen Phasen in ihrer Biografie dar. Das Argument der Fraktion Die Linke, die Konzentration auf schnelle Vermittlung sei ursächlich für die geringe Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, ist nicht belegt. Die einschlägige arbeitssoziologische Literatur verweist eher auf absatzmarkt- oder konkurrenzorientierte Flexibilisierungsprozesse von Unternehmen seit den 1980er Jahren als Ursache für die Entstehung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen.

### **Materielle und soziale Lage**

In der Bundestagsdrucksache 18/3549 wird unter anderem argumentiert, die Armutsquote unter Erwerbslosen habe massiv zugenommen. Allerdings werden außer der Datenbasis weder Quelle oder Armutskonzept, noch Erwerbslosigkeitskonzept benannt. Legt man das OECD-Konzept zugrunde, so zeigt sich für Erwerbslose laut Einkommens- und Verbrauchsstichprobe tatsächlich ein steiler Anstieg der Armutsgefährdungsquote von 41,2 Prozent im Jahr 2004 auf 69,3 Prozent im Jahr 2012. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass man auf Basis des Mikrozensus und des SOEP zu einem erheblich schwächeren Anstieg kommt. Insgesamt können die wichtigsten materiellen Bedürfnisse der Leistungsempfänger weitgehend abgedeckt werden. Bei höherwertigen Konsumgütern, finanziellen Aspekten wie beispielsweise der Möglichkeit zu sparen und vor allem im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe zeigen sich allerdings größere Defizite. Insgesamt weisen die ALG-II-

Haushalte einen niedrigeren Lebensstandard auf als Haushalte, die keine ALG-II-Leistungen beziehen.

Im Antrag der Fraktion Die Linke wird formuliert, Hartz IV leiste auch vor diesem Hintergrund keine Sicherung des Lebensstandards. Hier ist allerdings systematisch einzuwenden, dass von einer Lebensstandardsicherung auch im früheren System der Arbeitslosenhilfe nicht ausgegangen werden konnte. Auch die Arbeitslosenversicherung sichert nicht den Lebensstandard. Im Antrag wird zudem festgestellt: „Soziale Mobilität ist zurückgegangen, soziale Aufstiege sind seltener geworden“. Diese Aussage lässt sich durch wissenschaftliche Befunde decken, sofern mit Mobilität und Aufstieg die Ausstiege aus Armut gemeint sind. Allerdings lässt sich kein besonders steiler Anstieg erkennen, der mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammenfiel. Die Daten decken also in keiner Weise die Behauptung, der Sozialstaat wäre durch die Reformen zu einer Sackgasse geworden.

### **Sanktionen**

Sanktionen sollen einen Anreiz für ALG-II-Bezieher darstellen, sich um die Aufnahme von Arbeit oder Ausbildung zu bemühen und mit den Fachkräften ihres Jobcenters zu kooperieren. Im Ergebnis soll dies dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte schneller eine Arbeit oder Ausbildung aufnehmen. Diese Anreizwirkungen können schon durch die Möglichkeit einer Sanktionierung erzielt werden – und damit bereits bevor es überhaupt zu einer Leistungsminderung kommt (Ex-ante-Wirkung). Das tatsächliche Eintreten der Leistungsminderung kann die Wirkungen weiter verstärken (Ex-post-Wirkung).

Sanktionen können mit einigen nicht notwendigerweise intendierten beziehungsweise nachteiligen Wirkungen verbunden sein. Etwa ist es möglich, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte wegen der Sanktionsandrohung Jobs mit (besonders) schlechten Löhnen und Arbeitsbedingungen akzeptieren. Zudem kann die Angst der Arbeitnehmer vor Arbeitslosigkeit verstärkt werden, so dass auch sie bereit sind, schlechtere Löhne und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Nachteilige Nebenwirkungen von Sanktionen können insbesondere dann auftreten, wenn die Leistungsminderung sehr hoch ausfällt. Sehr hohe Sanktionen könnten nicht intendierte Wirkungen wie beispielsweise Wohnungslosigkeit, Verschuldung, eingeschränkte Ernährung oder seelische Probleme bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auslösen beziehungsweise verstärken.

Die Erkenntnisse der vorliegenden Studien liefern Evidenz dafür, dass Sanktionen durchaus positive arbeitsmarktpolitische Wirkungen entfalten. Diese zeigen sich insbesondere im Nachweis von beschleunigten Übergängen von Sanktionierten in Beschäftigung. Soweit erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht bereits hinreichend ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen, können Sanktionen die richtigen Anreize

setzen. Der Aussage im Antrag der Fraktion Die Linke, es gebe keinerlei Belege für eine arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Wirkung von Sanktionen, kann vor diesem Hintergrund nicht zugestimmt werden.

Die hier diskutierten wissenschaftlichen Befunde weisen aber auch auf teils erhebliche Einschränkungen der Lebensbedingungen der Sanktionierten hin. Sehr hohe Sanktionen können sich zudem kontraproduktiv auf die Chancen einer Erwerbsintegration auswirken, wenn dadurch einige erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Situationen wie Obdachlosigkeit geraten oder den Kontakt zum Jobcenter abbrechen.

Die Ergebnisse sprechen nicht für eine Aussetzung oder Abschaffung der Sanktionen. Vielmehr sollte es darum gehen, eine Anreizwirkung der Sanktionen im Blick zu behalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen zu vermeiden. Folglich sollte die Sanktionierung nicht zu hoch ausfallen, was insbesondere gegen die Sonderregelungen für unter 25-Jährige und gegen den Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen spräche. Zudem könnte eine angemessene monatliche Obergrenze für die Summe aller Leistungsminderungen festgelegt werden, so dass im Regelfall besonders schwerwiegende Folgen einer Sanktionierung, wie der Verlust der Wohnung, vermieden werden.

### **Erhöhung des Regelsatzes**

Durch eine Erhöhung des Regelsatzes wie im Antrag der Fraktion Die Linke gefordert könnte eine spürbare Einkommensverbesserung bei den Grundsicherungsbeziehern erreicht werden. Allerdings hätte eine Regelsatzerhöhung je nach Umfang unter Umständen auch weitreichende Effekte auf andere Transfersysteme, die öffentlichen Haushalte und die Arbeitsanreize, die vom Grundsicherungssystem gesetzt werden. Schätzungen auf Basis des IAB-Mikrosimulationsmodells zeigen, dass bei einer Erhöhung des Regelsatzes im SGB II mehr Haushalte aufgrund eines höheren gesetzlich bestimmten Bedarfes anspruchsberechtigt wären. Kurzfristig wäre mit etwa 250.000 zusätzlichen Haushalten im Bezug zu rechnen, von denen etwa 246.000 neben einem Anspruch auf Leistungen zu den Kosten der Unterkunft auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hätten. Die Erhöhung des Regelsatzes würde zu einem Rückgang des Arbeitsangebots führen, da das Einkommen bei Nichterwerbstätigkeit im Vergleich zum Einkommen bei Erwerbstätigkeit bei konstanter Entlohnung steigt. Die Zahl der erwerbstätigen Personen ginge um etwa 128.000 Personen zurück. Die Ergebnisse zeigen, dass eine Erhöhung des Regelsatzes um gar 500 Euro, wie im Antrag gefordert, mit erheblichen fiskalischen Belastungen einhergeht und sich zudem deutlich negativ auf das Arbeitsangebotsverhalten von Leistungsbeziehern auswirken würde.

### **Anhebung des Mindestlohns auf zehn Euro**

Mit dem bestehenden Mindestlohn von 8,50 Euro befindet sich Deutschland bei der Relation des Mindestlohns zum mittleren Lohn, dem sogenannten Kaitz-Index, im oberen Mittelfeld der OECD-Länder. Bei einem geforderten Niveau von zehn Euro läge Deutschland hingegen beim Kaitz-Index in der Spitzengruppe. Ein solches Niveau wäre nicht mehr moderat zu nennen. Da viele alleinstehende Aufstocker in Teilzeit arbeiten oder geringfügig beschäftigt sind, würde ein Mindestlohn von zehn Euro nur einen kleinen Anteil von ihnen aus der Bedürftigkeit herausführen.

Es überrascht nicht, dass das normative Ziel eines existenzsichernden Mindestlohns bei Alleinstehenden mit Vollzeitbeschäftigung rein rechnerisch bei einem Mindestlohn von zehn Euro im höheren Maße erfüllt ist. Die Beschränkung auf das normative Ziel eines prinzipiell bedarfsdeckenden Mindestlohns für Alleinstehende lässt jedoch mögliche negative Beschäftigungseffekte außer Acht. Daher ist es keineswegs auszuschließen, dass bei einem Mindestlohn von zehn Euro mehr Haushalte bedürftig sein könnten als bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro, weil beim höheren Mindestlohn in größerem Umfang bestehende Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich wegfallen beziehungsweise es Arbeitssuchenden schwerer fällt, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.

### **Ausnahmeregelung beim Mindestlohn**

Gegen zu viele Ausnahmeregelungen sprechen neben dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung zwei gewichtige Argumente: Erstens muss ein Mindestlohn transparent sein, um sich durchzusetzen und gelebter sozialer Standard zu werden. Zweitens eröffnen differenzierte Mindestlöhne zusätzliche Umgehungsmöglichkeiten. Je kleinteiliger die Regelungen sind, desto mehr Umgehungsstrategien sind zu erwarten.

Nach Ergebnissen früherer Studien ist eine Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Auszubildende und Jugendliche prinzipiell zu befürworten. Das IAB empfiehlt jedoch, deren Wirkung wissenschaftlich zu evaluieren. Das IAB untersucht derzeit, ob die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu einer nachhaltigen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt beigetragen oder lediglich zu kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose geführt hat. Ergebnisse hierzu liegen noch nicht vor.

### **Arbeitslosengeld I**

Die Fraktion Die Linke schlägt vor, bei den Zugangsvoraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld I die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre zu erweitern. Für eine Ausweitung sprechen unter anderem ein niedrigeres Armutsrisiko, eine höhere Attraktivität kurzer Arbeitsverhältnisse und eine Chance auf eine bessere Passung von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen. Dagegen sprechen unter anderem eine even-

tuell höhere Arbeitslosenquote, steigende Kosten durch mehr Anspruchsberechtigte, steigende Suchdauern und mögliche Mitnahmeeffekte. Berechnungen des IAB für den Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 zeigen: Wäre zu Beginn des betrachteten Zugangszeitraums die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre verlängert worden, hätten etwa 78.000 Personen einen zusätzlichen Anspruch erworben. Dabei wäre es aber nur einem Teil von ihnen gelungen, infolge der verlängerten Rahmenfrist die Hilfebedürftigkeit zu verlassen. Veränderungen bei der Rahmenfrist sind somit nur begrenzt geeignet, Randbelegschaften vor dem schnellen Zugang in die Grundsicherung zu bewahren. Denn Problemlagen bestehen oft schon vor dem Ende einer Beschäftigung.

Die Fraktion Die Linke schlägt weiterhin vor, die Bezugsdauern des Arbeitslosengelds zu verlängern und mit dem Alter sprunghaft weiter zu erhöhen. Bei dem vorgeschlagenen Modell lassen sich jedoch Drehtüreffekte nicht ausschließen. Außerdem sinkt aus ökonomischer Sicht der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Studien zur Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld für Personen im Alter von knapp unter und leicht über 50 Jahren zeigen: Die leicht älteren Personen mit höherer Anspruchsdauer sind circa sechs bis zehn Tage länger arbeitslos. Die Tatsache, dass sich für frühere Zeiträume und andere Altersschnittstellen vergleichbare Effekte finden, legt nahe, dass auch bei anderen Bevölkerungsgruppen die Ausweitung der Anspruchsdauer zu einer Verlängerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

Ein Abschaffen der Sperrzeiten dürfte sowohl zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit als auch (bei Abschaffen der Sperrzeiten aufgrund von Eigenkündigung des Arbeitsverhältnisses) zu einem Anstieg des Zugangs in ALG-I-Bezug führen.

Die Linke schlägt vor, bei Bedarf ein Mindestarbeitslosengeld in Höhe der SGB-II-Leistungen einzuführen, um einen aufstockenden ALG-II-Bezug und Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Dazu gibt es bisher keine wissenschaftlichen Befunde. Allgemein erscheint es sinnvoll, die Zuständigkeiten für Personen, die Arbeitslosengeld I durch Arbeitslosengeld II aufstocken, klar zu regeln und mehrfache Zuständigkeiten zu vermeiden. Zudem könnte der Bezug eines Mindestarbeitslosengeldes und eine Betreuung durch die Arbeitsagentur als weniger stigmatisierend wahrgenommen werden. Eine Bedürftigkeitsprüfung und eine Kopplung der Höhe des Mindestarbeitslosengeldes an den Haushaltskontext würden den Verwaltungsaufwand aus den Jobcentern in die Arbeitsagenturen verlagern. Der Vorschlag bedeutet darüber hinaus, dass bedürftige ALG-I-Bezieher nicht weiter in das Aktivierungsregime der Jobcenter einbezogen werden.

### **Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor**

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke geht von einer zu geringen Arbeitsnachfrage aus, weshalb durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Die zentrale Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik ist aber derzeit der Abbau von Langzeiterwerbslosigkeit durch eine verstärkte und nachhaltigere Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit.

Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte nicht als ein rein nachfrageseitiges Instrument eingesetzt werden. Es geht vielmehr darum, durch dieses Instrument die soziale Teilhabe für Langzeiterwerbslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen zu verbessern und sie an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Mit der vorgesehenen Lohnuntergrenze von zehn Euro pro Stunde besteht ein hohes Risiko, dass die (ungeförderte) Arbeitsnachfrage in Deutschland zurückgehen wird. Diese Arbeitsnachfragerücke könnte zum Teil durch die Schaffung von 200.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektors aufgefangen werden – mit dem Risiko, dass weitere Kosten entstehen, die auch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ungeförderten Sektoren getragen werden.

Um dem Problem einer zu geringen Arbeitskräftenachfrage entgegenzuwirken kämen auch andere Ansätze wie beispielsweise allgemeine Lohnsubventionen oder verringerte Lohnnebenkosten in Frage.

### **Beiträge zur Sozialversicherung und Altersarmut**

Die Grundsicherung für Erwerbsfähige hat keine sichernde oder erhaltende Wirkung auf die Höhe der gesetzlichen Ruhestandsbezüge mehr. Dies kann beim Renteneintritt insbesondere in denjenigen Fällen zu Altersarmut führen, in denen dauerhaft oder für lange Zeiträume keine Erwerbszeiten, Erwerbseinkommen oder andere anspruchsgenerierende oder erhaltende Lebensumstände vorliegen. Eine Erhöhung des Altersarmutsrisikos durch SGB-II-Zeiten im Lebensverlauf ist nach dem Forschungsstand nicht zu bestreiten, Umfang und Verteilung dieses Risikos sind allerdings nicht hinlänglich erforscht.

ALG-II-Bezieher mit guten Aussichten auf eine überschaubare Bezugsdauer und auf dauerhaften Ausstieg aus Leistungsbezug und Niedrigeinkommen sind weniger von Altersarmut gefährdet als etwa geringqualifizierte Langzeit- oder Dauerbezieher. Von Programmierung oder Automatismus zu sprechen, wird dem unbestreitbaren Problem des Altersarmutsrisikos von SGB-II-Leistungsbeziehern nicht gerecht.

## Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper Nr. 2.

Allmendinger, Jutta; Dietrich, Hans (2003): Vernachlässigte Potentiale? Zur Situation von Jugendlichen ohne Bildungs- und Ausbildungsabschluss. In: Berliner Journal 2003, Heft 4, S. 465-476.

Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Edition Hans Böckler Stiftung.

Baethge, Martin; Barthelheimer, Peter (2005): Deutschland im Umbruch; in: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) u. a. (Hg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen, Erster Bericht, Wiesbaden, S. 11-36.

Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309, Hans-Böckler-Stiftung.

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (2015): IAB-Betriebspanel: Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben. IAB-Kurzbericht Nr. 6.

Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekitchen. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

BMAS (2013): Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik.

BMAS (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

BMAS, IAB (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. [http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht\\_Evaluation\\_Arbeitsmarktinstrumente.pdf](http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf).

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions? An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper 09-072.

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2014): Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? IZA Journal of Labor Policy, 3:21, S. 1-19.

Boone, Jan; van Ours, Jan C. (2006): Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work, Journal of Institutional and Theoretical Economics 162(2), S. 227-252.

Bruckmeier, Kerstin; Dietrich, Hans; Kruppe, Thomas; Möller, Joachim; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim; Zapf, Ines (2014): Zur Stärkung der Tarifautonomie und Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 30. Juni 2014. IAB-Stellungnahme Nr. 3.

Bruckmeier, Kerstin; Pauser, Johannes; Riphahn, Regina T.; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2013): Mikro-analytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht, Nürnberg.

Bug, Arnold (2014): Sachstand: Ausnahmen von einem gesetzlichen Mindestlohn für einzelne Arbeitnehmergruppen aus verfassungsrechtlicher Sicht. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags WD 6 - 3000 - 002/14.

Buhr, Petra; Lietzmann, Torsten; Voges, Wolfgang (2010): Lange Wege aus Hartz IV? Zur Dynamik von Mindestsicherung unter dem Bundessozialhilfegesetz und dem SGB II. In: ZeS Report, Jg. 15, H. 1, S. 1-6.

Christoph, Bernhard (2008): Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II. Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI), 40, S. 7-10.

Croucher, Richard; White, Geoff (2011): The Impact of Minimum Wages on the Youth Labor Market. An international Literature Review for the Low Pay Commission. Middlesex University, University of Greenwich.

Deutscher Bundestag (2014): Drucksachen 18/1115, 18/1963 und 18/3549.

Dietrich, Hans; Abraham, Martin (2008): Eintritt in den Arbeitsmarkt. In: Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 69-98.

Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Schönberg, Uta; Spitz-Oener, Alexandra (2014): From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy, Journal of Economic Perspectives 28, S. 167-188.

Eggs, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht Nr. 23.

Fahr, Rene; Sunde, Uwe (2009): Did the Hartz Reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions. German Economic Review, 10, S. 284-316.

Göckler, Rainer (2009): Beratung im Sanktionskontext. Tübingen: dgvt.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Groh-Samberg, Olaf (2014): No Way Out – Dimensionen und Trends der Verfestigung der Armut in Deutschland, 63(12), S. 307-315.

Haupt, Andreas und Nollmann, Gerd (2014): Warum werden immer mehr Haushalte von Armut gefährdet? Zur Erklärung erhöhter Armutsrisikoquoten mit unbedingter Quantilsregression. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 66, S. 603-627.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No. 1, S. 41-62.

Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 129.

Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine (2015): Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit, mimeo.

Hofmann, Barbara (2012): Short- and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions - Evidence from West Germany. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 232(1), S. 31-60.

ISG (2013): Zentrale Ergebnisse der unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht.  
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1514.pdf>.

Jahn, Elke; Stephan, Gesine (2012): Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten: Arbeitslosengeld - wie lange man dafür arbeiten muss. IAB-Kurzbericht Nr. 19.

Karl, Ute; Müller, Hermann; Wolff, Stephan (2011): „Gekonnte Strenge im Sozialstaat: Praktiken der (Nicht-)Sanktionierung in Jobcentern“. Zeitschrift für Rechtssoziologie 32(1), S.101-128.

Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012): Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt? Schmollers Jahrbuch 132, S. 89-121.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2014): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components. University of Regensburg Working Paper 480.

Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2015): GDP-Employment Decoupling and the Productivity Puzzle in Germany. University of Regensburg Working Paper 485.

Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. IAB-Kurzbericht Nr. 14.

Krebs, Tom; Scheffel, Martin (2013): Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. IMF Economic Review, 61, S. 664-701.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Launov, Andrey; Wälde, Klaus (2015): The Employment Effect of Reforming a Public Employment Agency. Universität Mainz.

Leibfried, Stephan; Leisering, Lutz; Buhr, Petra; Ludwig, Monika; Mädje, Eva; Olk, Thomas; Voges, Wolfgang; Zwick, Michael (1995): Zeit der Armut. Frankfurt/M.

Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia (2011): Grundsicherung und Einkommensarmut: Bedürftige Kinder und ihre Lebensumstände. IAB-Kurzbericht Nr. 6.

Lo, Simon M.S.; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf (2013): Stellschraube Arbeitslosengeld: Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung, IAB-Forum Nr. 2, S. 52-59.

Möller, Joachim (2014): Werden die Auswirkungen des Mindestlohns überschätzt? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 94, H. 6, S. 387-392.

Möller, Joachim (2010): The German labor market response in the world recession: de-mystifying a miracle. Journal for Labour Market Research, 42, S. 325-336.

Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor (2008): Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience. Discussion Papers of DIW Berlin 792, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, Berlin.

Pfeiffer, Sabine; Ritter, Tobias; Hirseland, Andreas (2011): Hunger and nutritional poverty in Germany. Quantitative and qualitative empirical insights. In: Critical public health, Vol. 21, No. 4, S. 417-428.

Promberger, Markus (2012): Topographie der Leiharbeit. Flexibilität und Prekarität einer atypischen Beschäftigungsform. (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 146), Berlin: edition sigma, 303 S.

Promberger, Markus; Wübbeke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. IAB-Kurzbericht Nr. 15.

Promberger, Markus (2010): Hartz IV im sechsten Jahr. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 48, S. 10-17.

Rudolph, Helmut; Graf, Tobias; Koller, Lena; Lietzmann, Torsten (2013): Anhang B2: Das Administrative Panel (AdminP) - Forschungsdaten mit Haushaltskontext zum SGB II. In: M. Dietz, P. Kupka & P. Ramos Lobato, Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen. IAB-Bibliothek, 347, Bielefeld: Bertelsmann, S. 351-357.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Jahresgutachten 2008/2009, Fünftes Kapitel „Arbeitsmarkt: Anhaltende Belegung - Ungleiche Verteilung der Chancen“, Wiesbaden.

Schmieder, Johannes F.; Trenkle, Simon (2015), Disincentive Effects of Unemployment Benefits and the Role of Caseworkers, mimeo.

Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle - evidence from regression discontinuity estimates over 20 years, The Quarterly Journal of Economics 127(2), 701-752.

Schneider, Julia (2008): The effect of unemployment benefit II sanctions on reservation wages. IAB-Discussion Paper Nr. 19.

Schneider, Julia (2010): Impacts of Benefit Sanctions on Reservation Wages, Search Effort and Re-employment. In: Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health. Dissertationsschrift. Berlin.

Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. Sozialer Fortschritt, Heft 9, S. 213-220.

Statistik der BA, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Mai 2015.

Statistisches Bundesamt (2008). Leben in Europa (EU-SILC). Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union 2005 und 2006. Fachserie 15 Reihe 3. Wirtschaftsrechnungen. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014). Leben in Europa (EU-SILC). Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union 2012. Fachserie 15 Reihe 3. Wirtschaftsrechnungen. Wiesbaden.

Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia; Lietzmann, Torsten (2015): Kinder- und Familienarmut. Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung. Gütersloh.

van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. Nordic Economic Policy Review, Band 1, S. 177-208.

Wolff, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

## In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
<a href="#">3/2013</a>	Juliane Achatz Jonas Beste Kerstin Bruckmeier Anna Fohrbeck Jörg Heining Thomas Kruppe Peter Kupka Johannes Ludsteck Markus Promberger Helmut Rudolph Enzo Weber Claudia Wenzig Jürgen Wiemers Sascha Zirra	Lebenslagen in Deutschland. Vierter Armuts- und Reichtumsbericht	6/13
<a href="#">4/2013</a>	Michael Stops Philipp vom Berge	Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Sachsen-Anhalt	12/13
<a href="#">1/2014</a>	Christian Hohendanner	Befristete Beschäftigung. Mögliche Auswirkungen der Abschaffung sachgrundloser Befristungen	4/14
<a href="#">2/2014</a>	Joachim Wolff	Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen	6/14
<a href="#">3/2014</a>	Kerstin Bruckmeier Hans Dietrich Thomas Kruppe Joachim Möller Hannelore Plicht Gesine Stephan Michael Stops Enzo Weber Jürgen Wiemers Joachim Wolff Ines Zapf	Zur Stärkung der Tarifautonomie und Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes	7/14
<a href="#">1/2015</a>	Katrin Hohmeyer, Peter Kupka, Thorsten Lietzmann, Christopher Osiander, Joachim Wolff, Cordula Zabel	Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit	5/15

Stand: 30.6.2015

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

## **Impressum**

### **IAB-Stellungnahme 2/2015**

#### **Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit  
Regensburger Str. 104  
90478 Nürnberg

#### **Redaktion**

Dr. Andrea Kargus

#### **Technische Herstellung**

Erika Popp

#### **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise -  
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Website**

<http://www.iab.de>

#### **Bezugsmöglichkeit**

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2015/sn0215.pdf>

#### **Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Arbeit und Soziales,  
Ausschussdrucksache 18(11)402 vom 24.6.2015,  
enthalten in Ausschussdrucksache 18(11)406 vom  
26.6.2015, S. 41–68.