

Bruckmeier, Kerstin et al.

Research Report

Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung

IAB-Stellungnahme, No. 5/2018

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bruckmeier, Kerstin et al. (2018) : Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung, IAB-Stellungnahme, No. 5/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/197811>

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.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

5/2018

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung

Kerstin Bruckmeier
Thomas Kruppe
Peter Kupka
Jannek Mühlhan
Christopher Osiander
Joachim Wolff

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für
Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018

ISSN 2195-5980

Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung

Kerstin Bruckmeier

Thomas Kruppe

Peter Kupka

Jannek Mühlhan

Christopher Osiander

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.....	4
Abstract.....	4
1 Einleitung.....	6
2 Zu den Vorschlägen der Anträge der Linken und von Bündnis 90/Die Grünen.....	7
2.1 Sanktionen im SGB II abschaffen.....	7
2.2 Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen aufeinander abstimmen	13
2.3 Bedarfsdeckende Ausstattung der Jobcenter, Fallmanagement der Jobcenter/Beratung und Vermittlung.....	17
2.4 Garantierte, individuell zugeschnittene Angebote zur Qualifizierung und Weiterbildung	18
2.5 Einführung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“	19
Literatur.....	23

Zusammenfassung

Die vorliegende IAB-Stellungnahme befasst sich mit dem Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 19/103) zur Abschaffung sowohl der bestehenden Sanktionsregelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) als auch der Einschränkung der Leistungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) sowie mit dem Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 19/1711).

Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen sieht ebenfalls eine Abschaffung der Sanktionsregeln des SGB II vor und fordert zudem deutlich mehr Unterstützung und bessere Rahmenbedingungen für Langzeitarbeitslose. Dazu gehört, dass Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen so aufeinander abgestimmt werden, dass (zusätzliche) Erwerbsarbeit die Menschen immer spürbar besser stellt. Die Jobcenter sollen bedarfsdeckend mit Personal und Mitteln zur Eingliederung und für die Verwaltung ausgestattet und das Fallmanagement in den Jobcentern verbessert werden. Schließlich soll ein „Sozialer Arbeitsmarkt“ mit individuell geförderter, sozialversicherungspflichtiger und fair entlohnter Beschäftigung für über 25-Jährige, die bereits länger als 24 Monate arbeitslos sind und absehbar keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt haben, eingeführt werden.

Das IAB geht in seiner Stellungnahme zunächst auf die möglichen Wirkungen von Sanktionen ein, nennt zentrale Ergebnisse empirischer Studien zu Sanktionen im SGB II und legt Folgerungen aus diesen Befunden dar. Auch relevante Befunde zu den Vorschlägen des Antrags von Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Stärkung der Position der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger werden diskutiert und bewertet.

Abstract

The present IAB statement addresses the request of the German left-wing parliamentary group the Left Party (Bundestag printed matter 19/103) regarding both the abolition of the existing sanction regulations in Book Two of the German Social Code (SGB II) and in Book Twelve of the German Social Code (SGB XII), as well as the request of the parliamentary group Alliance '90/The Greens (Bundestag printed matter 19/1711).

The Alliance '90/The Greens group also wants to abolish the sanction rules of the SGB II, and calls for significantly more support and better framework conditions for the long-term unemployed who qualify for means-tested unemployment benefit. As part of this, taxes, social security contributions and social services need to be coordinated such that (additional) gainful employment palpably leads to higher income. The Jobcenters shall receive sufficient funding to finance their needs for personnel and means of integration (into work or training) as well as administrative services. The

case management in the Jobcenters shall be enhanced. Finally, a "social labour market" shall be introduced that features individually supported, fair-pay employment subject to social insurance for means-tested benefit recipients aged over 25 years, who have been unemployed for more than 24 months and have no foreseeable prospects on the labour market.

First, the statement of the IAB addresses potential effects of the sanctions, names the core results of empirical studies on sanctions as per SGB II, and presents key conclusions based on these results. Subsequently, it discusses and assesses findings of empirical studies that are related to the proposals of the Alliance '90/The Greens parliamentary group which aim at strengthening the position of beneficiaries under the Social Code II.

1 Einleitung

Der Antrag der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 19/103) sieht vor, die bestehenden Sanktionsregelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und die Einschränkung der Leistungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) abzuschaffen. Da die Regeln zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen, sieht der Antrag eine Unvereinbarkeit mit dem Grundrecht der Betroffenen auf Menschenwürde. Da die Kinder der Sanktionierten ebenfalls betroffen sind, wäre die Abschaffung der Sanktionen auch ein Beitrag zur Bekämpfung von Kinderarmut. Es wird argumentiert, dass die Leistungseinschränkungen durch Sanktionen Menschen um jeden Preis in Erwerbsarbeit bringen sollen. Für die Sanktionen wird unter Berufung auf Aussagen des Deutschen Sozialgerichtstags eine arbeitsmarktpolitisch fragwürdige Wirkung unterstellt. Sie verschieben laut Aussagen des Deutschen Gewerkschaftsbundes ferner die Machtasymmetrie am Arbeitsmarkt zuungunsten der Beschäftigten. Ferner wird darauf verwiesen, dass Sanktionen keine verhaltenssteuernde Wirkung hätten (Ames 2009). In der Begründung werden verschiedene unerwünschte Wirkungen der Sanktionierung wie soziale Verelendung, eine massive Verschlechterung des Gesundheitszustandes, eine Zunahme der Wohnungslosigkeit und unter Umständen den Abbruch des Kontaktes der Betroffenen zu den zuständigen Behörden genannt.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 19/1711) sieht ebenfalls vor, dass die Sanktionsregeln des SGB II abgeschafft werden. Auch dieser Antrag beruft sich auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde. Selbst die geringste Kürzung schränke die Teilhabe der Arbeitslosengeld-Beziehenden ein. Es wird auf einen fehlenden Nachweis dafür hingewiesen, dass die Sanktionspraxis einen Beitrag zu einer nachhaltigen und langfristigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt leistet.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht allerdings weiter. Weil immer noch etwa eine Million Menschen länger als zwölf Monate ohne Erwerbsarbeit sind, fordert der Antrag für sie viel mehr Unterstützung und bessere Rahmenbedingungen. Dazu gehört, dass Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen so aufeinander abgestimmt werden, dass (zusätzliche) Erwerbsarbeit die Menschen immer spürbar besser stellt. Die Jobcenter werden bedarfsdeckend mit Personal und Mitteln zur Eingliederung und für die Verwaltung ausgestattet. Ferner soll das Fallmanagement in den Jobcentern verbessert werden. Dabei sollen Arbeitsuchende passgenaue Hilfen und garantierte Angebote zur Qualifizierung und Weiterbildung erhalten, die individuell auf sie zugeschnitten sind, sowie ein Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der Maßnahmen und der Gestaltung des Integrationsprozesses. Schließlich soll ein „Sozialer Arbeitsmarkt“ mit individuell geförderter, sozialversicherungspflichtiger und fair entlohnter Beschäftigung für über 25-Jährige, die bereits länger als 24 Monate arbeitslos sind und absehbar keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt haben, eingeführt werden. Dafür können die Jobcenter Regelbedarfe und Kosten der Unterkunft in einen Zuschuss zu den Lohnkosten umwandeln.

2 Zu den Vorschlägen der Anträge der Linken und von Bündnis 90/Die Grünen

2.1 Sanktionen im SGB II abschaffen

Die Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen in weiten Teilen auf einer im Jahr 2014 veröffentlichten Stellungnahme (Wolff 2014) und einer im Jahr 2015 veröffentlichten Stellungnahme des IAB (Bruckmeier et al. 2015) zu inhaltlich ähnlichen Anträgen.¹

Mögliche Wirkungen von Sanktionen

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll dazu beitragen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt möglichst aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Abs. 2 SGB II). Daher ist es zentral, ihre Chancen auf eine Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung zu erhöhen. Dazu bedarf es Eigenbemühungen um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung und einer Kooperation mit den Fachkräften des Jobcenters.

Sanktionen im SGB II sollen dazu beitragen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte den damit verbundenen Pflichten nachkommen. Dadurch sollte die Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung schneller erfolgen. Soweit Personen nicht ohnehin ihren im SGB II geregelten Pflichten nachkommen, kann allein die Möglichkeit der Sanktionierung bewirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte Pflichtverletzungen vermeiden und dadurch der Prozess der Integration in Arbeit und Ausbildung beschleunigt wird (Ex-ante-Wirkung). Das tatsächliche Eintreten einer Sanktion aufgrund einer Pflichtverletzung kann dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte künftig besser mit den Fachkräften des Jobcenters kooperieren und die Bemühungen um Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung weiter verstärken (Ex-post-Wirkung).

Neben diesen intendierten Wirkungen sind allerdings nicht intendierte Wirkungen möglich. So kann eine Sanktion dazu führen, dass arbeitsuchende erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Ansprüche an die Arbeitsbedingungen zurücknehmen. Infolgedessen kann zwar schneller eine Arbeit, allerdings auch zu geringerer Entlohnung, aufgenommen werden. Sanktionen mit besonders hohen Leistungsminderungen wie bei wiederholten Pflichtverletzungen können mit extremen Einschnitten in die Lebensbedingungen verbunden sein. Sie können für die Betroffenen unter anderem Verschuldung verstärken, zur Sperrung von Strom und Warmwasserversorgung bis hin zu Wohnungslosigkeit und psychischen Belastungen oder auch dem Kontaktabbruch zum Jobcenter führen und ein Abdriften in die Schattenwirtschaft bewirken.

Zentrale Ergebnisse empirischer Studien zu Sanktionen im SGB II

Einige quantitative Analysen mit Personendaten aus administrativen Quellen oder Befragungen betrachten die Wirkungen von Sanktionen auf den Erfolg am Arbeitsmarkt

¹ Wörtliche Übernahmen sind nicht eigens gekennzeichnet.

der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Die Studien haben sich damit beschäftigt, inwieweit die Sanktionierung zu einem beschleunigten Übergang von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Beschäftigung führt. Zwei Studien haben außerdem betrachtet, inwieweit sich die Betroffenen verstärkt aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Auch Wirkungen der Sanktionierung auf die Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne wurden untersucht.

Die Auswertungen der IAB-Personenbefragung „Lebenssituation und soziale Lage 2005“ von Schneider (2008, 2010) ermittelten Wirkungen der Sanktionierung auf Arbeitssuchintensität, Anspruchslöhne und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Betroffenen kurz nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es wurden getrennt Wirkungen von Sanktionen bestimmt, die im ersten, zweiten, dritten und vierten Quartal nach dem Beginn des Bezugs von Arbeitslosengeld (ALG) II der Befragten eingetreten sind. Aufgrund beschränkter Fallzahlen wurde nicht zwischen Sanktionen wegen Meldeversäumnissen und wegen Pflichtverletzungen oder zwischen Personen im Alter unter und ab 25 Jahren differenziert.

In diesen Studien konnten keine Wirkungen auf Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne nachgewiesen werden, was mit damit zusammenhängen kann, dass diese Wirkungen nur vorübergehend sind und Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne nicht unmittelbar nach einer Sanktionierung gemessen wurden. Es konnte aber ein schnellerer Übergang in Beschäftigung aufgrund der Sanktionierung nachgewiesen werden. Die Beschäftigtenquoten der Sanktionierten waren je nach untersuchter Gruppe zum Interviewzeitpunkt zwischen rund 2 und 8,6 Prozentpunkte höher als die Beschäftigtenquoten nicht sanktionierter Vergleichspersonen (Schneider 2010).

In einigen weiteren Studien wurden die Beschäftigungswirkungen einer Sanktionierung untersucht, ebenfalls ohne zwischen Meldeversäumnissen und sonstigen Pflichtverletzungen oder zwischen Personen im Alter von unter und ab 25 Jahren zu unterscheiden. Boockmann/Thomsen/Walter (2009, 2014) analysierten auf Basis 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 betrachteten Zeiträume von Ende des Jahres 2006 bis Anfang des Jahres 2008. Ihre Ergebnisse zeigten, dass die Sanktionierung erhöhte Eingliederungschancen bewirkte.

Zu einem ähnlichen Ergebnis eines erhöhten Abgangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund der Sanktionierung kamen Hillmann/Hohenleitner (2012, 2015) in ihrer Verweildaueranalyse auf Basis von Daten der Personenbefragung „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) des IAB für den Betrachtungszeitraum von Anfang 2005 bis Mitte 2008. Ihren Analysen zufolge kam es allerdings auch zu einem verstärkten Abgang aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt.

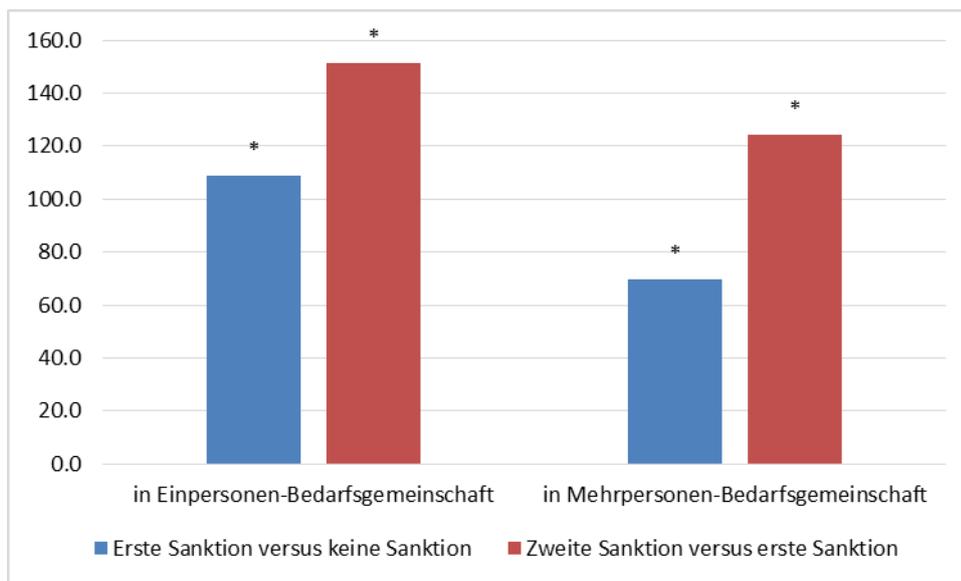
Zwei quantitative Studien haben sich speziell mit der Sanktionierung von unter 25-Jährigen im Betrachtungszeitraum Januar 2007 bis Dezember 2009 beschäftigt. Dafür wurden administrativen Daten ausgewertet und eine Stichprobe unter 25-jähriger arbeitsuchender Männer in Westdeutschland untersucht.

Die Verweildaueranalyse der erste Studie (van den Berg/Uhlendorff/Wolff 2014) befasste sich getrennt mit Wirkungen nur einer ersten Sanktion sowohl aufgrund von Meldeversäumnissen als auch aufgrund anderer Pflichtverletzungen auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung). Meldeversäumnisse, die eine Leistungskürzung in Höhe von zehn Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate nach sich ziehen, erhöhten die Übergangsraten in Beschäftigung um knapp 37 Prozent. Bei Sanktionen wegen anderer Pflichtverletzungen, die dazu führen, dass die Leistungen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung beschränkt werden, waren es sogar knapp 119 Prozent. Diese höhere Wirkung muss nicht allein auf die höhere Leistungsminde rung zurückgehen, sondern könnte auch durch eine veränderte Betreuung oder Überwachung der sanktionierten Leistungsberechtigten durch Fachkräfte der Jobcenter mit verursacht werden.

Mit dem Datensatz ihrer ersten Studie haben van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017) die Befunde noch dadurch erweitert, dass sie Wirkungen auch einer zweiten Sanktion (innerhalb eines Jahres) wegen anderer Pflichtverletzungen als Meldeversäumnisse ermittelten. Dabei wurden nicht nur die Wirkungen auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit aufgrund eines Übergangs in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung), sondern auch durch einen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug betrachtet. Ein Rückzug vom Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug war dabei ein Ereignis, dessen Eintreten weit unwahrscheinlicher war als ein Übergang in eine Beschäftigung. Zudem wurden Wirkungen auf das Tagesentgelt in der Beschäftigung ermittelt und zwischen Personen, die alleine oder in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften leben, unterschieden.

Die Untersuchung bestätigte die positiven Wirkungen einer ersten Sanktion auf die Übergangsraten in Beschäftigung. Die zweite Sanktion, bei der die ALG-II-Leistungen für drei Monate entfallen, verstärkte den Effekt der ersten Sanktion weiter (siehe Abbildung 1). Auch die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt wurden durch die erste und zweite Sanktion deutlich erhöht, allerdings nur für alleinlebende Männer (siehe Abbildung 2). Für Männer in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften waren keine Wirkungen nachweisbar. Die Tagesentgelte bei einer Beschäftigungsaufnahme fielen aufgrund der ersten, nicht aber der zweiten Sanktion, niedriger aus (um gut 5 Prozent für Männer in Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften und gut 3 Prozent für Männer in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften). Insgesamt waren die Sanktionswirkungen geringer für Männer in Mehrpersonen- im Vergleich zu Männern in Einpersonen-Bedarfsgemeinschaften, was damit zusammenhängen dürfte, dass in Mehrpersonen-Bedarfsgemeinschaften eine Sanktionierung durch die Ressourcen anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft abgedeckt wird.

Abbildung 1: Prozentuale Änderung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren^{1),2)}

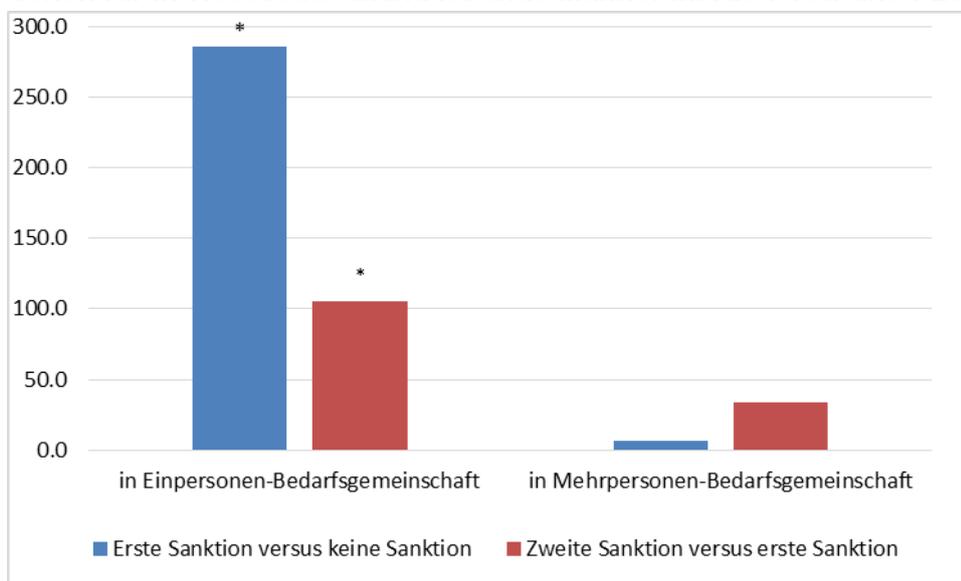


1) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 %-Signifikanzniveau).

2) Lesebeispiel: Die Übergangsrate in Beschäftigung fiel aufgrund einer ersten Sanktion für Personen in einer Einpersonen-Bedarfsgemeinschaft um 108,9 Prozent höher aus als ohne erste Sanktion. Aufgrund einer zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten erhöhte sie sich um weitere 151,3 Prozent. Beide Effekte sind statistisch signifikant.

Quelle: van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017), Auswertungen administrativer Personendaten

Abbildung 2: Prozentuale Änderung der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren¹⁾



1) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 %-Signifikanzniveau).

Quelle: van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017), Auswertungen administrativer Personendaten

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse der hier diskutierten Wirkungsanalysen, dass Sanktionen durchaus mit Verhaltensänderungen und verstärkten Bemühungen um

die Aufnahme einer Erwerbsarbeit einhergehen. Insofern entfalten sie eine Anreizwirkung, soweit Personen ihren im SGB II definierten gesetzlichen Pflichten nicht nachkommen. Dass Sanktionen wichtig für eine effektive Arbeit der Jobcenter sind, wurde in einer quantitativen Befragungsstudie von sanktionierten Personen in Nordrhein-Westfalen (ISG 2013) deutlich. Der Aussage „Wenn das Jobcenter nicht die Möglichkeit hätte, Leistungen zu kürzen, würden alle Leistungsbezieher machen, was sie wollen“ stimmten mehr als 70 Prozent der Befragten zu. Insgesamt kann auf Basis dieser Ergebnisse nicht bestätigt werden, dass Sanktionen grundsätzlich arbeitsmarktpolitisch zweckwidrig sind.

Die bisher diskutierten Ergebnisse zeigten allerdings bereits, dass Sanktionen auch mit nicht-intendierten Wirkungen verbunden sind. So fallen akzeptierte Löhne niedriger aus als ohne Sanktion, wobei allerdings noch nicht nachgewiesen wurde, ob das nur vorübergehend ist. Zudem steigt die Anzahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt, wenn auch von einem sehr geringen Niveau aus.²

Die Angaben sanktionierter Personen in der Befragung von ISG (2013) in Nordrhein-Westfalen konstatieren, dass 17 Prozent der sanktionierten unter 25-Jährigen den Kontakt zum Jobcenter abgebrochen haben – unabhängig davon, ob es sich um 10-Prozent- oder 100-Prozent-Sanktionen handelte. Bei den ab 25-Jährigen variierte das Befragungsergebnis mit der Höhe der Sanktion. Um die 10 Prozent der Befragten mit Leistungsminderungen von 10 oder 30 Prozent gaben an, den Kontakt zum Jobcenter abgebrochen zu haben, während das für mehr als 20 Prozent der Befragten mit Leistungsminderungen von 60 Prozent zutraf. Solche Abmeldungen können unter Umständen aber auch vorübergehend sein, um zum Beispiel bei einer neuen Registrierung beim Jobcenter einen Wechsel der zuständigen Fachkraft zu bewirken, wie ein Fall einer qualitativen Studie von Zahradnik (2018) zeigt.

Viele nicht intendierte Wirkungen von Sanktionen wurden in einigen qualitativen Studien deutlich, in denen Sanktionierte befragt wurden. Die Auswertungen von Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) stützen sich auf eine qualitative Befragung von 15 ALG-II-Bezieherinnen und -Beziehern eines Jobcenters im Alter von 20 bis 25 Jahren. Die Ergebnisse liefern klare Hinweise auf nicht intendierte Folgen einer Sanktion wie eine eingeschränkte Ernährung. Vier Befragte machten Angaben zu 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.

² In der Untersuchung von van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017) gingen die Personen in Einpersonnen-Bedarfsgemeinschaften zu 33 Prozent in Beschäftigung über, und bei rund 6 Prozent kam es zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt. Für Personen in Mehrpersonnen-Bedarfsgemeinschaften lauten die entsprechenden Ziffern 38 Prozent und 5 Prozent.

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. Viele Erkenntnisse aus der Studie von Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) wurden bereits durch die Studie von Ames (2009) auf Basis einer Befragung von 30 sanktionierten Personen verdeutlicht – allerdings nicht nur für unter 25-Jährige.

Auch die quantitative Befragung von Sanktionierten in Nordrhein-Westfalen (ISG 2013) liefert Indizien für die Einschnitte der Leistungsminderungen in die Lebensbedingungen der Sanktionierten: Ein großer Teil der Betroffenen machte sich seit der Sanktionierung Sorgen um die eigene Situation (insbesondere bei hohen Leistungsminderungen). Es fanden sich Hinweise auf verstärkte seelische Probleme wie Angst und Niedergeschlagenheit oder einer verschärften Verschuldungsproblematik. Die materiell begründete Lebensqualität und finanziellen Spielräume wurden durch die Sanktionierung eingeschränkt, und zwar tendenziell umso mehr, je höher die Leistungsminderung ausfiel.

Die besonders scharfen Sanktionen für unter 25-Jährige werden von Fachkräften in Jobcentern kritisch gesehen. Eine qualitative Befragung von 26 Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in elf Jobcentern von Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer (2010) untersuchte die Praxissicht der Fachkräfte auf die Sanktionen gegen Bezieherinnen und Bezieher von ALG II im Alter von weniger als 25 Jahren.

Die Fachkräfte bewerteten Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen am ehesten positiv, 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) wurden 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) hielten vier von 26 Befragten für richtig, die anderen Befragten hielten sie für zu scharf und setzten diese Sanktionen nur ein, wenn ALG-II-Beziehende jegliche Mitarbeit verweigern. Ferner wurde 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.

Folgerungen aus den Befunden

Die Forschungsergebnisse bestätigen, dass die Sanktionierung mit teils starken Einschränkungen in die Lebensbedingungen der Betroffenen einhergeht. Nicht intendierte Wirkungen wie Wohnungslosigkeit oder der Abbruch des Kontaktes der Betroffenen zu den zuständigen Behörden können die Folgen der Sanktionierung sein, worauf im Antrag der Fraktion Die Linke (Bundestagsdrucksache 19/103) hingewiesen wird.

Die Befunde zeigen allerdings auch, dass Sanktionen mit intendierten arbeitsmarktpolitischen Wirkungen einhergehen wie der rascheren Integration der Sanktionierten in Erwerbsarbeit, und dass Sanktionen auch aus Sicht der Betroffenen eine wichtige Rolle dafür spielen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren im SGB II geregelten gesetzlichen Pflichten nachkommen. Inwieweit die im Schnitt raschere Integration der Sanktionierten in Erwerbsarbeit auch nachhaltigere Eingliederungen implizieren, kann mit dem derzeitigen Forschungsstand noch nicht beurteilt werden und sollten abgewartet werden.

Daher sprechen die Ergebnisse nicht für die Abschaffung der Sanktionen im ALG-II-Bezug. Reformen mit dem Ziel, eine Anreizwirkung der Sanktionen beizubehalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch leistungsmindernde Sanktionen zu vermeiden, wären mit den Befunden hingegen gut zu begründen. Die Sonderregeln für unter 25-jährige Personen sollten daher an die Regeln für ab 25-Jährige angepasst werden.

Um sehr hohe Leistungsminderungen aufgrund von kumulierten Sanktionen zu vermeiden, könnte eine angemessene monatliche Obergrenze für die Leistungsminderungen festgesetzt werden, so dass schwerwiegende Folgen wie der Verlust der Wohnung nicht durch Sanktionen verursacht werden. Soweit bei wiederholten Pflichtverletzungen schärfere Sanktionen zur Anwendung kommen, sollte das nicht durch eine höhere Leistungsminderung erfolgen, sondern durch eine längere Dauer der Sanktion, zum Beispiel 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für vier oder fünf statt drei Monate.

Ferner könnte das Ausmaß der Sanktionen stärker von der Art des Verstoßes abhängen. Beispielsweise könnten erwerbsfähige Leistungsberechtigte wegen einer abgelehnten Arbeitsaufnahme, die eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit oder gar ein Ausscheiden aus dem Leistungsbezug bewirken würde, stärker sanktioniert werden als wegen der Ablehnung einer Teilnahme an einer Fördermaßnahme, wenn sie keine unmittelbare Integrationswirkung hat und ihre spätere Integrationswirkung zwar für die Geförderten im Schnitt, nicht aber im Einzelfall vorhersehbar ist.

2.2 Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen aufeinander abstimmen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 19/1711) thematisiert die monetären Anreize zur Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit von Personen, die nur einen geringen Stundenlohn erreichen können, Kinder

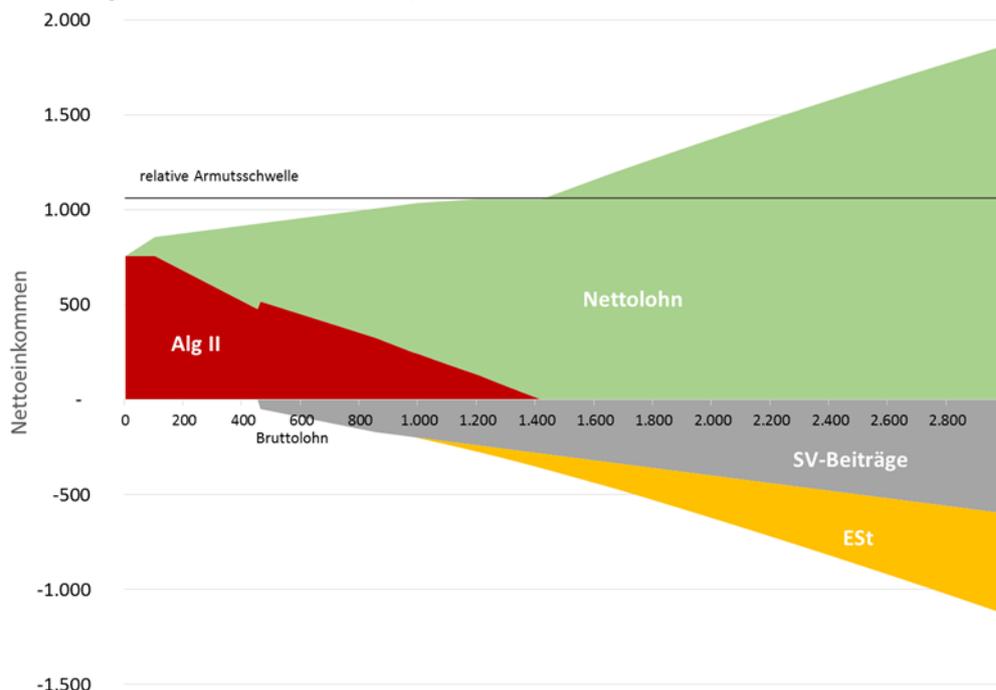
oder eine hohe Mietbelastung haben. Aufgrund der Belastung mit Sozialabgaben, hoher Transferenzugsraten und einer mangelhaften Abstimmung zwischen verschiedenen bedarfsgeprüften Leistungen ist eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit oft mit nur geringen oder in Einzelfällen auch ohne Nettoeinkommenssteigerungen im Haushalt verbunden.

Im Unterschied zur Einkommensteuer belasten die Sozialabgaben Haushalte bereits bei deutlich geringeren Bruttomonatslöhnen. Da die Abgabepflicht jedoch unabhängig vom Haushaltseinkommen ist, werden dadurch nicht zwangsläufig nur Niedrigeinkommenshaushalte belastet. Als Hinzuverdienst oder in einer Nebenerwerbstätigkeit werden niedrige Bruttomonatslöhne ebenso wie geringe Stundenlöhne auch in höheren Haushaltseinkommensklassen erzielt. Für Erwerbstätige aus einkommensschwachen Haushalten ergibt sich im Vergleich zu den Sozialabgaben jedoch eine deutlich höhere Gesamtbelastung, wenn Leistungen der Grundsicherung nach SGB II, Wohngeld und/oder Kinderzuschlag bezogen werden können. Diese Transferleistungen werden mit steigendem Einkommen abgeschmolzen.

In der Grundsicherung sind die ersten 100 Euro anrechnungsfrei, anschließend werden bis zu einem Bruttoeinkommen von 1.000 Euro 80 Prozent des zusätzlichen Nettoeinkommens auf die Transferleistung angerechnet. Zwischen 1.000 und 1.200 Euro, beziehungsweise 1.500 Euro bei Haushalten mit Kindern, werden 90 Prozent angerechnet, bei allen höheren Einkommen 100 Prozent. Das heißt, eine Bruttolohnsteigerung schlägt sich hier nicht in steigendem Haushaltsnettoeinkommen nieder.

Die Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten setzt damit vor allem Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit eher niedrigem Stundenumfang (Bruckmeier et al. 2010). Beispielsweise beträgt bei einem Bruttomonatslohn von 200 Euro der Bruttolohnanteil, der sich im Haushaltsnettoeinkommen niederschlägt, 60 Prozent. Bei einem Bruttomonatslohn von 600 Euro sind es nur noch 33 Prozent. Je höher die (hypothetische) Belastung des erreichbaren Bruttolohns ist, desto geringer ist unter sonst gleichen Bedingungen die Wahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Bartels/Pestel 2016). Alleinstehende, die zum Mindestlohn erwerbstätig sind, verbleiben bis zu einer Wochenarbeitszeit von circa 37 Stunden im Grundsicherungsbezug und erreichen den Bereich der Grenzbelastungen von 100 Prozent ab 1.200 Euro mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von circa 31 Stunden (siehe Abbildung 3). Bei höheren anerkannten Kosten der Unterkunft verschiebt sich die Grenze zum Verlassen des Bezugs hin zu höheren Wochenarbeitszeiten und/oder höheren Stundenlöhnen.

Abbildung 3: Einkommenskomponenten, Alleinstehende

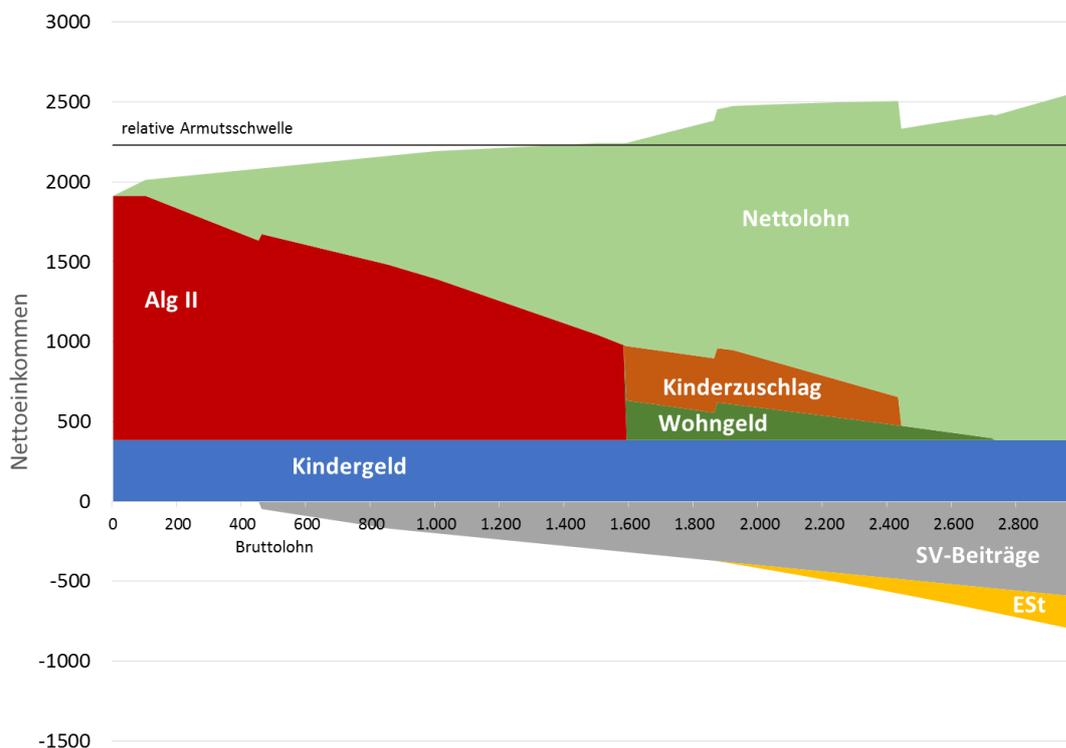


Anmerkungen: Rechtsstand 2017, unterstellte Kosten der Unterkunft von 349 Euro/Monat und relative Armutsschwelle in Höhe von 1.063 Euro/Monat nach „Leben in Europa“, EU-SILC.

Quelle: IAB-Mikrosimulationsmodell.

Für Familien mit Kindern sind im unteren Einkommensbereich neben der Grundsicherung auch der Kinderzuschlag und das Wohngeld relevant. Beim Kinderzuschlag und beim Wohngeld sind die Arbeitsanreize grundsätzlich höher: Beim Kinderzuschlag beträgt die Transferenzzugsrate 50 Prozent, beim Wohngeld liegt sie in Abhängigkeit von der Miethöhe zum Teil deutlich unter 50 Prozent. Wenn jedoch Wohngeld und Kinderzuschlag parallel bezogen werden, ergibt sich eine deutlich höhere Gesamtbelastung. Damit sind die monetären Anreize, eine zusätzliche Beschäftigung aufzunehmen oder eine bestehende auszuweiten, für diese Gruppe besonders gering. Mit Erreichen des Bruttoerwerbseinkommens, bei dem der Anspruch auf Kinderzuschlag durch Überschreiten der Höchst Einkommensgrenze oder fehlender SGB-II-Bedürftigkeit entfällt („harte Abbruchkante“), kann das Haushaltsnettoeinkommen bei steigendem Bruttolohn auch abrupt zurückgehen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Einkommenskomponenten, Paar mit zwei Kindern



Anmerkung: Rechtsstand 2017, Paar mit einem Kind zwischen drei bis unter sechs sowie einem Kind zwischen sieben und unter zwölf Jahren, Unterstellte Kosten der Unterkunft von 649 Euro/Monat und relative monetäre Armutsschwelle in Höhe von 2.232 Euro/Monat nach „Leben in Europa“, EU-SILC.

Quelle: IAB-Mikrosimulationsmodell.

Um sicherzustellen, dass vor allem die unteren Einkommensgruppen von einer Reform profitieren, die die Arbeitsanreize im Steuer- und Transfersystem verbessern soll, sind Reformen innerhalb der Transfersysteme anderen Instrumenten, wie einer Reduzierung von Sozialabgaben für alle Geringverdiener oder einer Erhöhung des Mindestlohns, vorzuziehen. Da zum Beispiel der Mindestlohn am individuellen Lohn und nicht am Haushaltseinkommen ansetzt, können auch Haushalte aus höheren Einkommensklassen davon profitieren.

Ausgehend von den hier umrissenen Befunden, sind Reformen innerhalb der einzelnen Leistungssysteme sowie eine verbesserte Abstimmung zwischen den Systemen zur Vermeidung hoher Grenzbelastungen mögliche Ansatzpunkte. Insbesondere ist die Aufnahme von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen mit höherem Stundenvolumen zu fördern. Dies ließe sich neben Verbesserungen bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten auch durch ein verbessertes Ineinandergreifen der Leistungen Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung erreichen, um die Übergänge in das vorrangige Wohngeld und den Kinderzuschlag zu erleichtern. Dazu gehört auch eine Abstimmung der leistungsrechtlichen Voraussetzungen, wie beispielsweise die Überprüfung der derzeitigen Anrechnungsregeln von Unterhaltsleistungen im Kinderzuschlag, die den Bezug des Kinderzuschlags für Alleinerziehende stark einschränken.

2.3 Bedarfsdeckende Ausstattung der Jobcenter, Fallmanagement der Jobcenter/Beratung und Vermittlung

Dank des historisch hohen Beschäftigungsstandes und der niedrigen Arbeitslosigkeit ist auch die Zahl von (Langzeit-)Arbeitslosen im SGB II zurückgegangen. Dies geht jedoch einher mit einer stärkeren Konzentration von Problemlagen bei den verbleibenden Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung. Verschiedene – teils ältere – Studien zeigen, dass es bei der Kommunikation zwischen Fachkräften und Arbeitsuchenden in den Jobcentern immer wieder beachtliche Verbesserungspotenziale gibt. Schütz, Steinwede et al. (2011) berichten von einer großen Dominanz der Fachkräfte bei der Redezeit wie bei der Themensetzung. Auch die Erstellung der Eingliederungsvereinbarung, in die die Kundenwünsche eigentlich eingehen müssten, entspricht oft nicht den Vorgaben. Sie werden meist von den Fachkräften allein erstellt und den „Kundinnen und Kunden“ zur Unterschrift vorgelegt (siehe auch Schütz, Kupka et al. 2011).

Eine Untersuchung von Leistungen des berufspsychologischen Service zeigt ebenfalls, dass es Fachkräften oft schwerfällt, stärken- und ressourcenorientiert zu beraten (Oschmiansky et al. 2014). Schließlich ergab eine Untersuchung der Betreuung von psychisch kranken Leistungsberechtigten im SGB II, dass das Bekanntwerden einer psychiatrischen Diagnose zu einem Rückfahren oder dem vorübergehenden Abbruch von Beratungsleistungen führt (Oschmiansky et al. 2017).

Gleichzeitig berichten Fachkräfte, dass es ihnen an Maßnahmen fehlt, die für einen arbeitsmarktfernen Personenkreis geeignet sind. Dies hängt mit den starken Kürzungen des Eingliederungstitels nach 2010 zusammen, die zu einem starken Rückgang geförderter Beschäftigung, von Gründungsförderung und Förderung beruflicher Weiterbildung geführt haben. Bestimmte Maßnahmen wie ein sozialer Arbeitsmarkt, der vielen Betroffenen Tagesstruktur, soziale Kontakte und das Gefühl von Teilhabe geben könnte, war nach Abschaffung des Beschäftigungszuschusses im Jahr 2012 nicht mehr vorgesehen.

Den positiven Einfluss individueller, personenzentrierter Beratung zeigt beispielsweise die Evaluation der Berliner Joboffensive, bei der in den 12 Berliner Jobcentern 350 Vermittlerinnen und Vermittler eingestellt und 300 aus dem Bestand eingesetzt wurden, um marktnahe Leistungsberechtigte mit einem Schlüssel von 1:100 betreuen zu können.. Dies führte zu höheren Integrationsraten, einem geringeren Einsatz von Maßnahmen und einem deutlichen Kostenrückgang (Egenolf et al. 2014, Fertig 2015). Auch die Studie zu psychisch Kranken zeigte, dass stärker personenzentrierte Angebote wie das spezialisierte Fallmanagement oder die Reha-Beratung von den Betroffenen gegenüber der allgemeinen Vermittlung als hilfreicher wahrgenommen wurde.

Vor diesem Hintergrund ist dem Anliegen des Antrags von Bündnis 90/Grüne nach einer stärker personenzentrierten und passgenauen Betreuung von Erwerbslosen in den SGB-II-Jobcentern aus Sicht der Arbeitsmarktforschung zuzustimmen. Dies

schließt definitiv eine Beteiligung der Betroffenen an der Gestaltung des Integrationsprozesses ein (Bundesagentur für Arbeit 2016). In einem solchen Konzept wären auch die Wünsche von Erwerbslosen hinsichtlich einer beruflichen Neuorientierung und der dafür notwendigen Qualifizierung zu berücksichtigen und hierzu zu beraten (§14 SGB II).

Wir interpretieren die Forschungsergebnisse in dem Sinne, dass in der Regel eine Ausgestaltung der Integrationsbemühungen als wechselseitiger, für beide Seiten verbindlicher Prozess von Verpflichtung und Ermächtigung die besten Ergebnisse hervorbringen dürfte. Dies entspricht auch der fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu §15 SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2016). Jobcenter müssten in diesem Zusammenhang sagen, zu welchen Leistungen sie sich verpflichten, hieraus könnten Erwerbslose eine Wahl treffen.

Eine Ausgestaltung des Wahlrechts im Sinne von Maßnahmen, die die Jobcenter auf Antrag ohne eigene Beurteilung genehmigen müssten, scheint uns dagegen nicht sinnvoll zu sein. Die Jobcenter sollten weiterhin die Möglichkeit haben, den Sinn einer Maßnahme für die Integration wie auch die Voraussetzungen der Leistungsberechtigten für einen erfolgreichen Abschluss zu prüfen.

2.4 Garantierte, individuell zugeschnittene Angebote zur Qualifizierung und Weiterbildung

Qualifikation ist ein wichtiger Baustein für die Integration in den Arbeitsmarkt. Fehlende oder im Zeitverlauf immer stärker entwertete Qualifikationen können diese Integration besonders erschweren. Davon können insbesondere Menschen betroffen sein, die einhergehend mit Bedürftigkeit, aufgrund der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit und bisher gescheitertem Ein- oder Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt (zum Beispiel nach einer Familienphase) entsprechende Leistungen der Grundsicherung beziehen. Hier ist Weiterbildung ein wichtiger Schlüssel – erst recht, wenn es sich dabei um Maßnahmen handelt, die zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen.

Für letztgenannte Maßnahmen im Rechtskreis des SGB II zeigt Bernhard (2016), dass Teilnehmende anschließend eine um bis zu 22 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit haben als vergleichbare nicht teilnehmende Arbeitslose. Für Teilnehmende an geförderten Weiterbildungen, die nicht auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielen, liegt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden immerhin um bis zu 13 Prozentpunkte höher als bei vergleichbaren, nicht teilnehmenden Arbeitslosen (Ebenda).

Dementsprechend ist es grundsätzlich wünschenswert, die Förderung mit Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung zu verstärken. Um die individuelle Motivation und Akzeptanz – und damit die Teilnahmebereitschaft – zu erhöhen, sollten diese möglichst passgenau zugeschnitten sein, indem institutionell nicht nur auf eine möglichst schnelle Integration in Arbeit gezielt, sondern verstärkt individuelle Kompetenzen,

Stärken und Entwicklungswünsche Berücksichtigung finden müssten. Gleichzeitig sollte ein Ziel sein, bestehende soziale Ungleichheit im Zugang zu Weiterbildung zu reduzieren. Hierzu braucht es jedoch nicht nur ein (verbessertes) Fallmanagement, sondern eine individuelle Weiterbildungsberatung, die gegebenenfalls zusätzlich auf eine Stärkung der Entscheidungsbefähigung zielt. Effekte einer solchen Weiterbildungsberatung auf Arbeitsmarktergebnisse berichten zum Beispiel Schanne/Weyh (2014). Ein Wahlrecht ohne eine solche Grundlage könnte zu individuellen Fehlentscheidungen mit entsprechenden Frustrationen und Abbrüchen einerseits und falsch eingesetzten finanziellen Ressourcen andererseits führen.

Ein garantiertes Angebot, gekoppelt an ein Recht auf Weiterbildung für Alle, wird zurzeit beispielsweise unter dem Stichwort Arbeitsversicherung diskutiert. Es singulär im Rechtskreis des SGB II einzuführen, führt neben Gerechtigkeitsproblemen auch zu Konflikten mit dem geltenden generellen Vorrang von Vermittlung in Arbeit, der im Rechtskreis des SGB III im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz im Zusammenhang mit Weiterbildung allerdings bereits relativiert wurde.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass garantierte Angebote faktisch darauf hinauslaufen, Maßnahmen nach dem „Gießkannenprinzip“ zu vergeben. Dies steht dem Ziel der Passgenauigkeit entgegen. Denn eine gute Beratung kann auch zu dem Ergebnis führen, dass eine Weiterbildung nicht sinnvoll ist oder zunächst eine andere Maßnahme (zum Beispiel Suchtberatung) vorgeschaltet sein sollte, die eine Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Teilnahme an einer Weiterbildung erhöht.

2.5 Einführung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 19/1711) sieht die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarkts für über 25-Jährige vor, die bereits länger als 24 Monate arbeitslos sind und absehbar keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt haben. Dabei sollen Regelbedarfe und Kosten der Unterkunft in einen Zuschuss zu den Lohnkosten umgewandelt werden.

Das IAB hat sich mehrfach zu diesem Thema geäußert und stützte seine Argumentation auf Befunde zur Wirkung und Umsetzung von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung. Soweit ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher auch bei guter Arbeitsmarktlage fast keine Integrationschancen haben, könnte ein Förderkonzept wie der Soziale Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Hierbei geht es darum, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, ihnen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und ein Gefühl der Würde zu vermitteln (Kupka und Wolff, 2013). Das Instrument, das einem Sozialen Arbeitsmarkt am nächsten kam, war der Beschäftigungszuschuss nach §16e SGB II, der im Oktober 2007 eingeführt und im März 2012 abgeschafft wurde.

Zur Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarkts

Der Soziale Arbeitsmarkt erfordert die Gewährung eines Lohnkostenzuschusses an Arbeitgeber, der recht hoch ausfallen muss, um einen Nachteilsausgleich für die extrem geringe Produktivität der Geförderten zu ermöglichen. Da der Soziale Arbeitsmarkt sich an Personen mit sehr geringen Eingliederungschancen und multiplen Problemlagen richtet, wird ein Coaching oder eine sozialpädagogische Begleitung der Geförderten häufig notwendig sein.

Bei den „Modellprojekten öffentlich geförderte Beschäftigung“ in Nordrhein-Westfalen wurde beispielsweise ein Jobcoaching erprobt. Eine Befragung der Jobcoaches hat dabei verdeutlicht, dass Schwierigkeiten in den betrieblichen Abläufen und in der Lebensführung der Geförderten häufige Anlässe für die Intervention von Jobcoaches darstellten: Knapp zwei Drittel der befragten Jobcoaches bestätigten einen erheblichen Bedarf an intensiver Unterstützung durch den Jobcoach (Bauer/Fertig/Fuchs 2016).

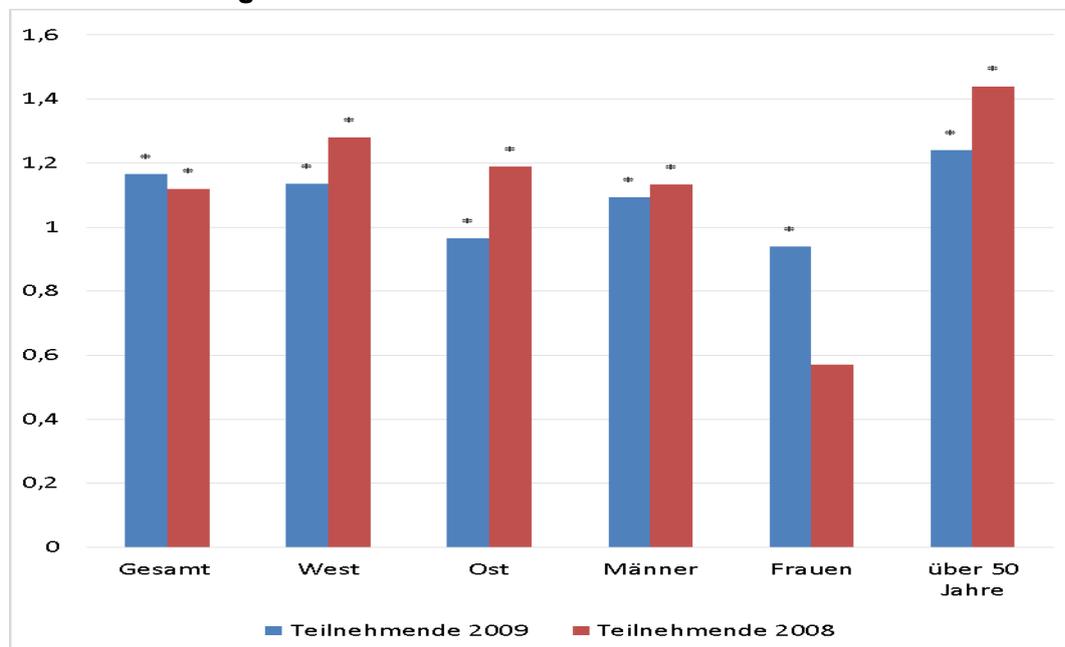
Zudem ist zu beachten, dass bei einer Konzentration der Förderung auf Personen mit besonderen Problemlagen und zumindest vorerst geringer Leistungsfähigkeit besondere Arbeitsbedingungen wichtig werden können. Es sollten also beispielweise Arbeitszeiten möglich sein, die mit einer Arbeitsfähigkeit einiger Geförderter von täglich nur drei bis sechs Stunden vereinbar sind. Zudem sollte es möglich sein, dass die Arbeitszeit im Falle einer im Förderverlauf steigenden Arbeitsfähigkeit der Geförderten ausgedehnt werden kann. Die Förderbetriebe sollten dabei in der Lage sein, eine angemessene Steigerung der Anforderungen an die Geförderten im Zeitablauf zu ermöglichen, um einen erfolgreichen Förderverlauf zu erzielen. Auswertungen einer qualitativen Befragung von Personen, die durch den Beschäftigungszuschuss gefördert wurden, lieferten zu diesem Thema deutliche Hinweise: „Stabile, stetige Integrationsverläufe waren vor allem dort zu beobachten, wo die Arbeitsbedingungen so ausgestaltet waren, dass die Arbeitsanforderungen der jeweiligen Leistungsfähigkeit angeglichen wurden und so eine Über- ebenso wie eine Unterforderung der Beschäftigten vermieden werden konnte.“ (ISG/IAB/RWI 2011: 129).

Um negative Folgen einer sehr langen Arbeitslosigkeit abzufedern und soziale Teilhabe zu ermöglichen, kann die Beschäftigungsdauer nicht nur sehr kurz angelegt sein. Denkbar wären längere Förderabschnitte zum Beispiel von zwei Jahren, an deren Ende eine weitere Förderung anschließen kann, vorausgesetzt die Erwerbschancen der Geförderten sind nach wie vor sehr gering. Die Ergebnisse der Evaluation des Beschäftigungszuschusses haben deutlich gemacht, dass die soziale Teilhabe der Geförderten durch die Förderung gesteigert werden kann, wie mit Hilfe von Befragungsdaten und einem Vergleich von Geförderten und statistischen Zwillingen gezeigt wurde. Abbildung 5 zeigt diese Ergebnisse.

Die Förderung sollte aber nicht unbefristet und der Förderzeitraum beschränkt sein. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass alle verfügbaren Fördermittel auf lange Zeit

gebunden sind. Dann würden Personen, die zur Zielgruppe des Sozialen Arbeitsmarkts gehören und bislang keine Förderung erhalten haben (zum Beispiel, weil sie erst seit kurzer Zeit die Kriterien für eine Förderung im Sozialen Arbeitsmarkt erfüllen), nicht zum Zuge kommen.

Abbildung 5: Nettoeffekt des Beschäftigungszuschusses auf die Teilhabe der Geförderten am gesellschaftlichen Leben^{1),2),3)}



- 1) Die Teilnahmegruppen 2008 und 2009 repräsentieren Zufallsstichproben der Zugänge in den Beschäftigungszuschuss in der zweiten Jahreshälfte des entsprechenden Jahres; Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching-Analyse; die Skala der Frage nach der Teilhabe am gesellschaftliche Leben reicht von 0 (ausgeschlossen) bis 10 (dazugehörig).
- 2) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 %-Signifikanzniveau).
- 3) Lesebeispiel: Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit hat sich für die Geförderten im Schnitt um 1,1 bis 1,2 Punkte erhöht. Die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit wird in der Befragung auf einer 11er-Skala von 0 (ausgeschlossen) bis 10 (dazugehörig) gemessen.

Quelle: ISG/IAB/RWI (2011), Auswertungen einer Personenbefragung

Bei Förderinstrumenten mit einer langen Förderdauer wie zum Beispiel dem Beschäftigungszuschuss, bei dem häufig Förderungen mit einer Dauer von zwei Jahren vorlagen, muss sichergestellt werden, dass die Zielgruppe sich aus besonders arbeitsmarktfernen Personen zusammensetzt. Wenn zumindest teilweise arbeitsmarktnahe Personen gefördert werden, werden sie im Teilnahmezeitraum tendenziell infolge der Förderung von der Aufnahme einer ungefördernten Beschäftigung abgehalten, was als Einsperreffekt bezeichnet wird.

Solche Effekte zeigen sich in Wirkungsanalysen auf Basis von Personendaten, wenn die Quote der ungefördernt beschäftigten Personen in der Gruppe der Zugänge in die Förderung im potenziellen Teilnahmezeitraum deutlich niedriger ausfällt als die entsprechende Quote einer Gruppe von „statistischen Zwillingen“ zum gleichen Zeitpunkt. Statistische Zwillinge sind prinzipiell förderfähige Personen, die bezüglich ihrer persönlichen Merkmale und Eingliederungsaussichten ohne Förderung mit den Geförderten gut vergleichbar sind.

Analysen zur Beschäftigungszuschussförderung (ISG, IAB, RWI 2011) wie auch zu anderen Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung, die lange Förderdauern ermöglichten, wie dem Kommunalkombi mit einer Förderdauer von bis zu drei Jahren (IAW, ISG 2013) weisen nicht vernachlässigbare Einsparereffekte nach. Daher sollte bei einem Sozialen Arbeitsmarkt durch eine restriktive Abgrenzung der Zielgruppe darauf geachtet werden, dass möglichst ausschließlich Personen mit extrem geringen Eingliederungschancen die Förderung erhalten. Dies könnte durch Fördervoraussetzungen wie einer sehr langen Dauer der Erwerbslosigkeit sowie dem Vorliegen von weiteren Vermittlungshemmnissen gelingen. Die Auswahl geeigneter Personen stellt dabei auch eine Herausforderung für den Beratungs- und Vermittlungsprozess dar.

Mögliche Größenordnung der Zielgruppe und Finanzierung

Um für einen Sozialen Arbeitsmarkt eine Vorstellung über mögliche Größenordnungen der Gruppe der förderfähigen Personen zu erhalten, definieren Kupka und Koch (2012) eine enge und eine weite Zielgruppe. Sie betrachten grundsätzlich nur Personen im Alter von mindestens 25 Jahren, die wenigstens zwei Jahre arbeitslos (gemeldet) sind.

Die enge Definition der Zielgruppe stellen dabei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen bei gleichzeitig fehlender Berufsausbildung dar: Ihre Auswertung von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2010 weist für diese Gruppe einen durchschnittlichen Bestand von 51.000 Personen nach. Die weite Abgrenzung der Zielgruppe von Kupka und Koch (2012) verlangt, dass lediglich eines der eben genannten Vermittlungshemmnisse vorliegt, dabei kommen sie auf rund 280.000 Personen in der Zielgruppe. In den letzten Jahren wird die Zahl der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit nicht mehr ausgewiesen, sodass die Zahlen von Kupka und Koch (2012) nicht aktualisiert werden können. Berechnungen von Wolff (2017) auf Basis von Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit weisen aber darauf hin, dass diese Zahlen bis zum Jahr 2015 noch etwas zugenommen haben.

Für den Sozialen Arbeitsmarkt sollte eine verlässliche Finanzierung über den Eingliederungstitel vorgesehen werden, sodass die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit der Jobcenter nicht beeinträchtigt wird. Ein Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung, wie im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 19/1711) vorgesehen, beurteilt das IAB aufgrund seiner Fehlanreize kritisch. Ein solches Modell schafft Anreize, einen Zugang von Personen in geförderte Beschäftigung zu ermöglichen, obwohl eine Förderung durch andere, nicht durch einen Passiv-Aktiv-Tausch begünstigte Instrumente individuell sinnvoller wäre.

Literatur

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

Bartels, Charlotte; Pestel, Nico (2016): Short- and Long-term Participation Tax Rates and Their Impact on Labor Supply, *International Tax and Public Finance* 23(6), S. 1126–1159.

Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. IAB-Kurzbericht Nr. 10.

Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern – langfristige Wirkungsanalysen. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 65, H. 7, S. 153–161.

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.

Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010): Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt. IAB-Kurzbericht Nr. 24.

Bruckmeier, Kerstin; Heining, Jörg; Hofmann, Barbara; Jahn, Elke; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Penninger, Marion; Promberger, Markus; Schreyer, Franziska; Stephan, Gesine; Trappmann, Mark; Trenkle, Simon; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim; vom Berge, Philipp (2015): Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 29. Juni 2015. IAB-Stellungnahme Nr. 2.

Bundesagentur für Arbeit (2016): § 15 SGB II Eingliederungsvereinbarung. Fachliche Weisungen SGB II. BA-Zentrale GR 11. Nürnberg 20.10.2016. https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/FW-SGB-II-15_ba015851.pdf. Zugriff am 10.5.2018.

Egenolf, Dennis; Fertig, Michael; Puxi, Marco; Rosemann, Martin; Weimann, Marian (2014): Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 31. Juli 2013. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht Nr. 1.

Fertig, Michael (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 5. Mai 2015. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht Nr. 6.

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

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

- Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2015): Impact of welfare sanctions on employment entry and exit from labor force: Evidence from German survey data. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 168.
- IAW; ISG (2013): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. Endbericht zum 30. Juni 2013. Tübingen/Köln/Berlin.
- ISG; IAB; RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundstagsdrucksache 17/6880.
- 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. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1514.pdf>.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs, Bonn.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? In: IAB-Forum, Nr. 2, S. 70–75.
- Oschmiansky, Frank; Grebe, Tim; Popp, Sandra; Otto, Kristin; Sommer, Jörg; Wielage, Nina (2014): Kompetenzdienstleistungen im Vermittlungs- und Integrationsprozess. Eine qualitative Studie. IAB-Forschungsbericht Nr. 7.
- Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra; Riedel-Heller, Steffi; Schwarzbach, Michaela; Gühne, Uta; Kupka, Peter (2017): Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung. IAB-Forschungsbericht Nr. 14.
- Schanne, Norbert; Weyh, Antje (2014): Wirksamkeitsbetrachtung der Bildungsberatung der „Dresdner Bildungsbahnen“. Eine quantitative Studie. IAB-Projektbericht, Projekt Nr. 1553.
- 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.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht Nr. 18.
- Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek, 330, Bielefeld: Bertelsmann.
- van den Berg, Gerard J; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. Nordic Economic Policy Review, Band 1, S. 177–208.
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. IAB-Kurzbericht Nr. 5.

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

Wolff, Joachim (2017): Sozialer Arbeitsmarkt. In: Möller, Joachim (Hrsg.); Walwei, Ulrich (Hrsg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, IAB-Bibliothek, 363, Bielefeld: Bertelsmann, S. 162–163.

Zahradnik, Franz (2018): Junge arbeitslose Männer in der Sanktionsspirale. Beltz Juventa.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
4/2017	Bossler, Mario; Dietrich, Hans; Gartner, Hermann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Kubis, Alexander; Weber, Enzo; Wolter, Stefanie	Zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland	11/17
5/2017	Peter Haller, Elke J. Jahn, Gesine Stephan, Simon Trenkle, Enzo Weber	Agenda 2010 – zur Diskussion über weitere Reformen der Reform	11/17
6/2017	Hanna Brenzel, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke, Yuliya Kosyakova	Zur Integration von Geflüchteten	12/17
7/2017	Thomas Kruppe Ute Leber Britta Matthes	Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit in Zeiten des digitalen Umbruchs	12/17
8/2017	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Schleswig-Holstein	12/17
1/2018	Mario Bossler Joachim Möller	Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns	3/18
2/2018	Frank Bauer	Zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit in Nordrhein-Westfalen	4/18
3/2018	Silke Anger Stephan Thomsen	Zur Änderung des Schulgesetzes in Nordrhein-Westfalen	6/18
4/2018	Lutz Bellmann Peter Ellguth	Zum Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung	7/18

Stand: 11.7.2018

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



Impressum

IAB-Stellungnahme 5/2018

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/2018/sn0518.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 19(11)36 vom 28.5.2018,
enthalten in Ausschussdrucksache 19(11)42
vom 1.6.2018, S. 40–51.