



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

7|2022 Bürgergeld-Gesetz

Frank Bauer, Sarah Bernhard, Stefan Bernhard, Jonas Beste, Kerstin Bruckmeier, Martin Dietz, Jan Gellermann, Katrin Hohmeyer, Zein Kasrin, Veronika Knize, Thomas Kruppe, Julia Lang, Torsten Lietzmann, Andreas Mense, Christopher Osiander, Philipp Ramos Lobato, Stefan Röhrer, Maximilian Schiele, Monika Senghaas, Ulrich Thomsen, Mark Trappmann, Stefan Tübbicke, Jürgen Wiemers, Markus Wolf, Joachim Wolff, Cordula Zabel

Stellungnahme des IAB zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Bürgergeldes

Bürgergeld-Gesetz

Frank Bauer, Sarah Bernhard, Stefan Bernhard, Jonas Beste, Kerstin Bruckmeier, Martin Dietz, Jan Gellermann, Katrin Hohmeyer, Zein Kasrin, Veronika Knize, Thomas Kruppe, Julia Lang, Torsten Lietzmann, Andreas Mense, Christopher Osiander, Philipp Ramos Lobato, Stefan Röhrer, Maximilian Schiele, Monika Senghaas, Ulrich Thomsen, Mark Trappmann, Stefan Tübbicke, Jürgen Wiemers, Markus Wolf, Joachim Wolff, Cordula Zabel

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	5
2 Leistungen und Anreize	5
2.1 Erhöhte Regelsätze	6
2.2 Karenzzeiten für Wohnen und Vermögen, Erhöhung der Vermögensfreibeträge	6
2.3 Erhöhte Freibeträge für Erwerbstätige	9
3 Eingliederungsprozess	11
3.1 Einführung eines Kooperationsplans.....	11
3.2 Neuregelung der Leistungsminderung	14
4 Arbeitsmarktintegration und -förderung	19
4.1 Abschaffung des „Vermittlungsvorrangs“, Stärkung von nachhaltigen Vermittlungen und Weiterbildungsanreizen	20
4.2 Entfristung des Sozialen Arbeitsmarktes	25
4.3 Ganzheitliche Betreuung (§ 16k SGB II).....	28
5 Zusammenfassung	33
Literatur	37

Zusammenfassung

Mit dem Bürgergeld-Gesetz nimmt die Bundesregierung wesentliche Veränderungen bei der Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor und initiiert eine Abkehr von Elementen der arbeitsmarktpolitischen Aktivierung und eine Stärkung von partizipativen und auf Kooperation beruhenden Elementen in der Beziehung zwischen Jobcentern und Leistungsbeziehenden.

Das IAB geht in seiner Stellungnahme auf Basis wissenschaftlicher Befunde auf die Pläne zur Gestaltung des Eingliederungsprozesses und der Leistungsminderungen, zur Leistungshöhe sowie zum Zugang zu Grundsicherungsleistungen, zur Abschaffung des Vermittlungsvorrangs, zur Stärkung von Weiterbildungsanreizen, zur vorzeitigen Entfristung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) sowie zur Einführung einer ganzheitlichen Betreuung in § 16k SGB II ein.

Abstract

With the Citizen's Income Act (Bürgergeld-Gesetz), the federal government is making significant changes in the design of basic benefits for jobseekers and is initiating a departure from elements of labour market activation and a strengthening of participatory and cooperative elements in the relationship between job centres and benefit recipients.

In its statement, the IAB discusses, on the basis of scientific findings, the plans for the design of the integration process and the reduction of benefits, the level of benefits and access to basic security benefits, the abolition of placement priority, the strengthening of incentives for further training, the early determination of the instrument "participation in the labour market" („Teilhabe am Arbeitsmarkt“, § 16i SGB II) and the introduction of holistic support in § 16k SGB II.

1 Einleitung

Mit dem Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze („Einführung eines Bürgergeldes“) hat die Bundesregierung eine grundlegende Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgelegt. Ein Kernelement bei der Einführung der Grundsicherung im Jahr 2005 findet seinen Ausdruck im Begriffspaar des „Förderns und Forderns“, wobei die Reform einen neuen Fokus auf Instrumente der arbeitsmarktpolitischen Aktivierung zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit setzte.

Seither wurde die Grundsicherung in zahlreichen Gesetzesänderungen weiterentwickelt, beispielsweise fokussierte man neben der weiterhin vorhandenen Arbeitsmarktorientierung stärker die Aspekte der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums sowie zuletzt auch der sozialen Teilhabe („Teilhabechancengesetz“). Nicht erst mit der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht stehen zudem Fragen der Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit von Leistungsminderungen in der Grundsicherung im Mittelpunkt der wissenschaftlichen und politischen Diskussion und haben ihren Ausdruck im aktuell geltenden Sanktionsmoratorium gefunden. Und schließlich haben die einschneidenden Konsequenzen der Covid-19-Pandemie für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Gesellschaft dazu geführt, dass Fragen der Zugangsberechtigungen zu Grundsicherungsleistungen wieder verstärkt in den Vordergrund getreten sind.

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Einführung eines Bürgergeldes adressiert zentrale Gestaltungsmechanismen der Grundsicherung und tariert dabei erneut das Verhältnis zwischen Fördern und Fordern neu aus. Dabei nimmt es Impulse aus der Wissenschaft ebenso auf wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Sanktionen aus dem Jahr 2019 und Erfahrungen mit den zunächst temporären Anpassungen beim Zugang zu Grundsicherungsleistungen während der Covid-19-Pandemie.

Das IAB nimmt auf der Basis wissenschaftlicher Studien Stellung zu wesentlichen Aspekten des geplanten Bürgergeldes, nämlich zu Veränderungen der Leistungshöhe und des Zugangs zur Grundsicherung (Bewertung von Vermögen und Wohnraum), zur Neugestaltung des Beratungs- und Eingliederungsprozesses (Kooperationsplan, Vertrauenszeit, Sanktionen/ Leistungsminderungen, Schlichtungsmechanismus) sowie zur Arbeitsmarktintegration und Förderung (Abschaffung des Vermittlungsvorrangs, Stärkung von Weiterbildungsanreizen, Entfristung des „Sozialen Arbeitsmarktes“, ganzheitliche Betreuung). Abschließend weist das IAB darauf hin, dass die Abbildung der Neuregelungen in den Forschungsdaten eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der Evaluation ist.

2 Leistungen und Anreize

Ein zentrales Reformfeld des Bürgergeld-Gesetzes sind die finanziellen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die finanziellen Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Im Einzelnen sieht der Regierungsentwurf folgenden wesentliche Rechtsänderungen in diesem Bereich vor:

- Die Regelsätze der Leistungen zur Lebensunterhaltssicherung werden zum 1. Januar 2023 erhöht (siehe Abschnitt [2.1](#))
- Es wird eine zweijährige Karenzzeit für die Kosten der Unterkunft und Heizung sowie für die Berücksichtigung von Vermögen geschaffen. In den ersten beiden Jahren des Leistungsbezugs werden die Kosten der Unterkunft bei Mietwohnungen und selbst genutztem Wohneigentum in voller Höhe vom Jobcenter übernommen. Ebenso bleibt nicht erhebliches Vermögen bei der Bedürftigkeitsprüfung unberücksichtigt (siehe Abschnitt [2.2](#)).
- Der Freibetrag, den Erwerbstätige (ohne Schüler, Studierende und Auszubildende) im Bürgergeldbezug vom anzurechnenden Einkommen absetzen können steigt im Bereich zwischen 520 und 1.000 Euro von bisher 20 auf 30 Prozent des in diesem Bereich erzielten Einkommens an. Die Änderung zielt auf eine Stärkung der monetären Arbeitsanreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (siehe Abschnitt [2.3](#)).

2.1 Erhöhte Regelsätze

Die Änderung bei der Fortschreibung der Regelsätze führt zu einer deutlichen Erhöhung der Regelsätze zum 1. Januar 2023. So ergibt sich in der „Regelbedarfsstufe 1“ für alleinstehenden Volljährige ein Anstieg um 11,8 Prozent auf 502 Euro. Angesichts der aktuellen Preissteigerungen kann davon ausgegangen werden, dass dies in etwa einem Inflationsausgleich entspricht. Die Anhebung ist daher zur Sicherung des Existenzminimums begründet und hilft den Konsum der Leistungsbeziehenden zu stabilisieren.

Eine Anhebung der Regelsätze führt unter sonst gleichen Bedingungen zu einem negativen Effekt auf das Arbeitsangebot von Leistungsbeziehenden. Allerdings wird der Effekt durch zu erwartende Lohnsteigerungen und steuerrechtliche Veränderungen im Jahr 2023 begrenzt. Zum einen stieg der allgemeine gesetzliche Mindestlohn durch mehrere Anhebungen im Jahr 2022 um insgesamt 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr (Juli 2021). Auch außerhalb des Mindestlohnbereichs sind substantielle Lohnsteigerungen zu erwarten. Simulationsrechnungen des IAB legen nahe, dass die Regelsatzerhöhung unter Berücksichtigung weiterer Reformen bei Wohngeld, Kinderzuschlag und Kindergeld und einer angenommenen allgemeinen Lohnsteigerung um 10 Prozent (außerhalb des Mindestlohns) im Jahr 2023 ohne weitere Änderungen bei Heizkosten und bei der Inanspruchnahme von Leistungen keine nennenswerten Auswirkungen auf das Arbeitsangebot hätte.

2.2 Karenzzeiten für Wohnen und Vermögen, Erhöhung der Vermögensfreibeträge

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass in den ersten beiden Jahren des Bürgergeldbezugs Karenzzeiten für die zu übernehmenden Kosten der Unterkunft und Heizung und für die Berücksichtigung von Vermögen eingeführt werden. In diesem Zeitraum werden die Kosten der Unterkunft bei Mietwohnungen und selbst genutztem Wohneigentum in voller Höhe übernommen. Ebenso bleibt nicht erhebliches Vermögen bei der Bedürftigkeitsprüfung unberücksichtigt, wobei in Anlehnung an das Wohngeld ein Betrag von 60.000 Euro für das erste und 30.000 Euro für alle weiteren Haushaltsmitglieder als nicht erheblich gilt. Zudem bleibt selbst genutztes Wohneigentum ebenfalls innerhalb der ersten beiden Jahre des

Bürgergeldbezugs unabhängig von der Wohnfläche bei der Vermögensprüfung unberücksichtigt. Nach Ablauf der zweijährigen Karenzzeit sollen die Vermögensprüfung entbürokratisiert und die Vermögensfreibeträge angehoben werden. Bei Wohneigentum soll die als angemessen erachtete Wohnfläche erhöht werden. Vermögen aus Versicherungsverträgen, die der Altersvorsorge dienen, werden gänzlich nicht mehr als Teil des Vermögens berücksichtigt. Mit der Neuregelung werden die in Reaktion auf die Corona-Krise getroffenen Regelungen zum erleichterten Zugang zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im Bürgergeld dauerhaft umgesetzt.

Vermögensanrechnung

Aufgrund der geplanten Änderungen ist auf der Basis von IAB-Analysen unter sonst gleichen Bedingungen nicht mit einer massiven Ausweitung des Empfängerkreises zu rechnen. So zeigen Beste et al. (2021), dass in der Vergangenheit nur etwa 9 Prozent der Neuzugänge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende angaben, zunächst Vermögen aufgebraucht zu haben. Einschränkend ist allerdings zu bemerken, dass die Analysen nicht all diejenigen berücksichtigen, die bisher aufgrund ihres Vermögens nie die Grundsicherung in Anspruch genommen haben, da sie etwa vor Aufbrauchen des über den vormaligen Freibeträgen liegenden Vermögens bereits wieder ein bedarfsdeckendes Einkommen erzielen konnten.

Auch die Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten während der Pandemie lässt darauf schließen, dass die Leistungsausweitung aufgrund der Neuregelungen begrenzt blieb. Hier dürften vorgelagerte Leistungen, allen voran das Kurzarbeitergeld, einen Beitrag geleistet haben, indem sie in großem Umfang Einkommen stabilisierten. So fiel die Zahl der Regelleistungsberechtigten in der Grundsicherung im Juni 2020 um nur knapp 90.000 Personen höher aus als im Vorjahresmonat (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2022a).

Schließlich legen Simulationsrechnungen des IAB nahe, dass die im Rahmen der Sozialschutzpakete getroffenen Maßnahmen, darunter auch der vereinfachte Zugang zur Grundsicherung, nur zu geringen Mehrausgaben in der Grundsicherung führten (Bruckmeier et al. 2021). Insbesondere der Effekt der großzügigeren Vermögensprüfung ist eher gering. Selbst eine vollständige Abschaffung der Vermögensprüfung im Jahr 2022 würde gemäß einer aktuellen IAB-Simulation zu maximal 200.000 zusätzlichen Leistungsempfängerhaushalten im SGB II führen, wobei kurzfristige (zum Beispiel pandemiebedingte) Einkommensverluste bei den Haushalten nicht berücksichtigt sind. Der geringe Effekt kann unter anderem damit erklärt werden, dass Haushalte, die aufgrund ihrer Einkommenssituation bedürftig sind, nur in seltenen Fällen über erhebliches Vermögen verfügen. Einschränkend ist zu beachten, dass Vermögensangaben grundsätzlich schwer zu erheben sind. Erhebliche Messfehler können daher nicht ausgeschlossen werden, sodass die Simulationen, die auf den Vermögensangaben im Sozio-oekonomischen Panel beruhen, mit erheblicher Unsicherheit behaftet sind. Die Bedeutung des nun dauerhaft erleichterten Zugangs zur Grundsicherung könnte allerdings bei erneut breit auftretenden Einkommensverlusten bei Erwerbstätigen zunehmen. Dies gilt insbesondere, wenn vorgelagerte Leistungen wie beispielsweise Wohngeld oder Kurzarbeitergeld geschwächt würden, wovon allerdings nicht auszugehen ist.

Es ist anzunehmen, dass die Neuregelung vor allem älteren und ehemals gutverdienenden Erwerbspersonen zugutekommt, die vor der Neuregelung aufgrund von zu hohem Vermögen oder Wohneigentum keinen Anspruch auf Leistungen hatten. Beste et al. (2021) zeigen, dass

Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften, die vor Leistungsbezug ihr Vermögen aufbrauchen mussten, besser qualifiziert sind und eine längere Erwerbshistorie aufweisen als Neuzugänge, die dies nicht getan haben. Bei älteren Personen wird darauf zu achten sein, dass die Karenzzeit nicht vermehrt für Übergänge in den Rentenbezug genutzt wird, was Bemühungen, dem Fachkräftemangel zu begegnen, schwächen könnte.

Wohnkosten

Von den Änderungen bei der Berücksichtigung der Wohnkosten profitieren in erster Linie Mieterhaushalte. Im Mai 2022 lagen die tatsächlichen laufenden Unterkunftskosten von Bedarfsgemeinschaften im SGB II deutschlandweit um 31,4 Millionen Euro über den anerkannten Kosten der Unterkunft (KdU). Davon entfielen 29,3 Millionen Euro auf Mieterhaushalte. Die tatsächliche Nettokaltmiete lag dabei im Durchschnitt über alle Mieterhaushalte um 2,0 Prozent höher als die anerkannten Kosten (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2022).

In Wohnungsmärkten mit steigenden Neuvertragsmieten erhöhen sich sukzessive auch die KdU-Grenzen. Entsprechend können Haushalte, die zu Beginn der 24-monatigen Karenzzeit noch oberhalb der aktuellen Grenze für die Angemessenheit der Wohnung liegen, bis zum Ende der Karenzzeit unter die zwischenzeitlich gestiegene Angemessenheitsgrenze rutschen. Betrachtet man die Entwicklung der Angebotsmieten in Deutschland zwischen 2011 und 2021, so ergibt sich im Durchschnitt über einen 24-Monats-Zeitraum eine inflationsbereinigte Steigerung der Miethöhe um 4,2 Prozent. In den sieben größten Städten Deutschlands betrug das Wachstum über 24 Monate sogar 4,8 Prozent (Mense 2021). In einem solchen Marktumfeld – in Wohnungsmärkten mit stark steigenden Neuvertragsmieten – ist davon auszugehen, dass sich die karenzzeitbedingte Erhöhung der Kosten der Unterkunft teilweise verstetigt. Dadurch würden sich auch die Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft erhöhen.

Generell können höhere KdU-Zahlungen die Attraktivität von regulärer Beschäftigung gegenüber der Grundsicherung vermindern, weil die Wohnkosten mit Eintritt in Beschäftigung in der Regel selbst getragen werden müssen. In abgeschwächter Form trifft das auch auf Haushalte zu, die wohngeldberechtigt sind oder durch die geplante Wohngeldreform wohngeldberechtigt würden (Mense 2022). Diese Rahmenbedingungen können daher auch Einfluss auf die Verhaltensweisen von Leistungsbeziehenden und damit auf die konkrete Beratungssituation in den Jobcentern haben – dies gilt insbesondere für Personen in Mieter-Bedarfsgemeinschaften, die von der geplanten Karenzzeitregelung profitieren und somit zeitweise höhere KdU-Leistungen erhalten.

Denkbare Konsequenzen für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit

Die Anpassungen bei der Vermögensprüfung und insbesondere die Einführung von Karenzzeiten bei Vermögen und Kosten der Unterkunft kann belastende Einschnitte in die Lebensbedingungen der Betroffenen vermeiden helfen (Fitzenberger und Walwei 2021). Um gleichzeitig negativen Anreizen zur Aufnahme einer Beschäftigung oder zum Übergang in den Ruhestand entgegenzuwirken, ist das Festhalten am Eingliederungsziel unabdingbar. In diesem Zusammenhang ist die Begrenzung der großzügigeren Regelungen zu vorhandenem Vermögen und der Angemessenheit der Wohnsituation grundsätzlich positiv zu sehen, da sie Anreize zum Verlassen des Hilfesystems in dieser Zeit setzt. Ob der Zeitraum von zwei Jahren zu lange ist, um den Integrationsprozess nicht zu behindern, bleibt zu prüfen. Zusammen mit der weiterhin bestehenden Anrechnung von Einkommen der Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft dient es

auch der Akzeptanz der Grundsicherung in breiten Bevölkerungsschichten, wenn bei höherem Vermögen oder Wohneigentum nicht dauerhaft Leistungen bezogen werden können.

2.3 Erhöhte Freibeträge für Erwerbstätige

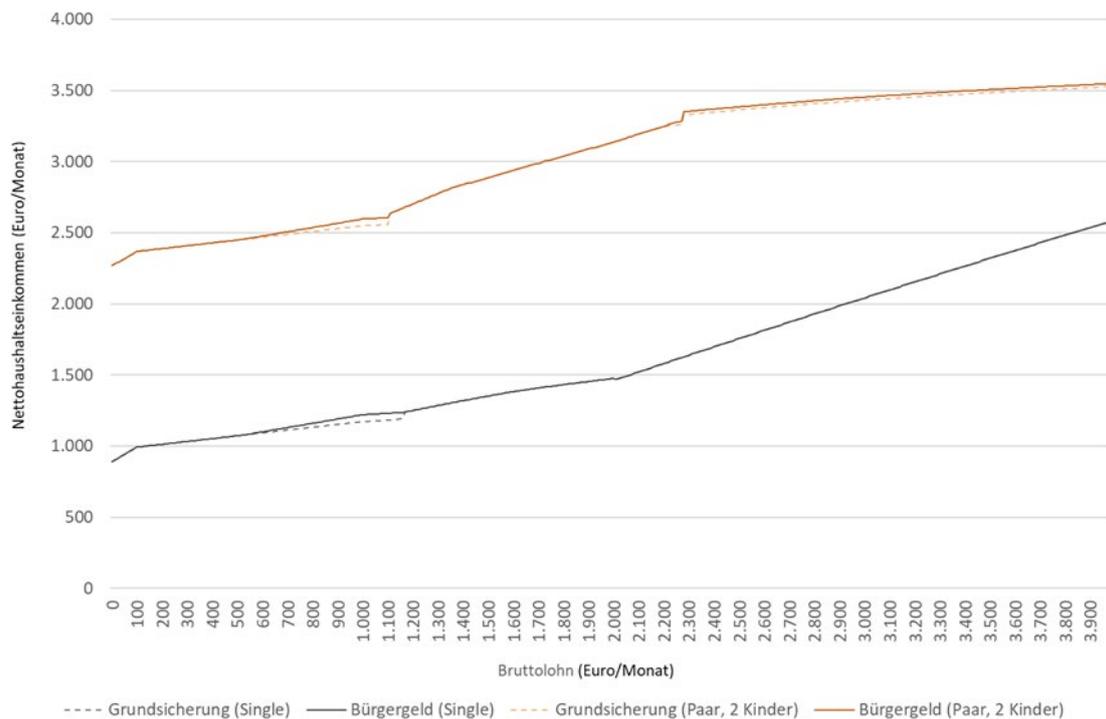
Der Gesetzentwurf sieht vor, dass für Erwerbstätige im Bürgergeldbezug (ohne Schüler, Studenten und Auszubildende) der Freibetrag, den Erwerbstätige vom anzurechnenden Einkommen absetzen können, im Bereich zwischen 520 und 1.000 Euro von bisher 20 auf 30 Prozent des in diesem Bereich erzielten Einkommens ansteigt. Im Bereich zwischen 100 Euro und 520 Euro beträgt der abzusetzende Betrag weiterhin 20 Prozent des in diesem Einkommensintervall erzielten Bruttolohns. Die Änderung zielt auf eine Stärkung der monetären Arbeitsanreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 520 Euro.

Die Neuregelung wirkt sich nur in einem geringen Umfang auf die monetären Anreize zur Arbeitsaufnahme und -ausweitung aus. Die [Abbildung 1](#) zeigt beispielhaft das monatliche Nettohaushaltseinkommen, das unter Berücksichtigung von Einkommensteuer, Sozialabgaben und Transferleistungen zu verschiedenen Monatslöhnen erreicht wird. Die Darstellung für die beiden Haushaltstypen „Single-Haushalt“ und „Paar mit zwei Kindern mit einem Alleinverdienenden“ unterscheiden sich nur im Hinblick auf die zugrunde liegende Regelung zu den Freibeträgen für Erwerbstätige in der Grundsicherung beziehungsweise im Bürgergeld.

Der maximale Nettoeinkommensgewinn beträgt für beide Haushaltstypen 48 Euro und wird beim Paarhaushalt im Bereich zwischen 1.000 Euro und 1.100 Euro erreicht. Der Haushalt verlässt bei einem höheren monatlichen Einkommen die Grundsicherung beziehungsweise das Bürgergeld und wechselt in das Wohngeld und den Kinderzuschlag. Der mit dem 3. Entlastungspaket beschlossene Ausbau von Wohngeld und Kinderzuschlag bewirkt, dass Erwerbstätige mit minderjährigen Kindern häufig bereits bei Bruttoeinkommen unterhalb von 1.500 Euro in Wohngeld¹ und Kinderzuschlag wechseln. Da der Einkommensbegriff im Kinderzuschlag auf das SGB II verweist, erhöht sich auch der Kinderzuschlag im Abschmelzbereich des Kinderzuschlags, der nach der Neuregelung bei einem geringfügig höheren Bruttomonatslohn endet. Bei Alleinstehenden endet der Bereich mit der höchsten monetären Besserstellung bei circa 1.150 Euro mit dem Ende des SGB-II-Leistungsbezugs, wobei sich der Bezugsbereich geringfügig ausweitet. Insgesamt verdeutlicht das Beispiel, dass ceteris paribus quantitativ keine großen Effekte auf das Arbeitsangebot von Leistungsbeziehenden durch die Reform zu erwarten sind.

¹ Bei einem Bruttoeinkommen von 1.500 Euro wird für Erwerbstätige mit minderjährigen Kindern sowohl in der bisher geltenden Freibetragsregelung als auch gemäß der Regelung im Gesetzentwurf der maximale Freibetrag erreicht. Dieser beträgt aktuell 330 Euro und steigt gemäß Gesetzentwurf auf 378 Euro. Für Erwerbstätige ohne Kinder werden diese Obergrenzen bereits bei 1.200 Euro Bruttoeinkommen erreicht und betragen 300 Euro beziehungsweise 348 Euro.

Abbildung 1: Nettoeinkommen zu verschiedenen Bruttomonatslöhnen und Freibetragsregelungen für Erwerbstätige im SGB II



Anmerkungen: Das Basisszenario „Grundsicherung“ verwendet den Rechtsstand zum Ende des Jahres 2022. Weiter sind im Basisszenario folgende zum 1. Januar 2023 vorgesehenen Anpassungen berücksichtigt: die Erhöhung der Regelbedarfe und die damit verbundene Anpassung der Grundfreibeträge in der Einkommensteuer, die Erhöhung des Kindergelds und des Kinderzuschlags, der vollständige Sonderausgabenabzug für Rentenbeiträge, die Anhebung der Midi-Job-Grenze und der im Gesetzentwurf vom 11. Oktober 2022 (Bundestagsdrucksache 20/3936) vorgesehene Ausbau des Wohngelds. Für die Musterhaushalte werden durchschnittliche Leistungen für Unterkunft gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022) verwendet. Für den Paarhaushalt wird angenommen, dass nur einer der Partner Einkommen erzielt.

Quelle: IAB-MSM.

Die Reform bewirkt, dass Erwerbstätige erst bei einem etwas höheren Einkommen vom Bürgergeld in das Wohngeld wechseln. Der dadurch entstehende fiskalische Nettoeffekt durch Mehrkosten im SGB II und Einsparungen im Wohngeld ist quantitativ als eher gering einzuschätzen. Aufgrund der nur geringen Änderungen im Einkommensverlauf ist auch keine signifikante Zunahme von Beschäftigungsaufnahmen im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erwarten. Tendenziell wird durch die veränderte Freibetragsregelung die Aufnahme einer Beschäftigung im Bereich von 15 bis 30 Stunden gestärkt. Die Verlängerung des Kinderzuschlags bewirkt, dass es im mittleren Lohnbereich aufgrund der Transfereinkommenssteigerung auch zu einem Rückgang der angebotenen Arbeitsstunden kommen kann (Bruckmeier et al. 2021).

Durch veränderte Hinzuverdienstregelungen im Mindestsicherungssystem können in einem begrenzten Umfang positive Effekte auf das Arbeitsangebot erzielt werden.

Simulationsrechnungen für Reformen, die beispielsweise eine nahezu durchgehende Einkommensanrechnung von 60% im Transferbezug unterstellen, schätzen eine positiven Arbeitsangebotseffekt von 142 Tsd. (Bruckmeier et al. 2018) bis 219 Tsd. zusätzlichen Vollzeitäquivalenten (Blömer et al. 2019). Diese Reformen beinhalten allerdings auch eine Schlechterstellung von geringen Hinzuverdiensten, unter anderem auch, um die

Empfängerzahlen und die fiskalischen Kosten einer deutlichen Anhebung der Freibeträge über einen längeren Einkommensbereich zu begrenzen. Auch die Wechselwirkungen mit dem Wohngeld und dem Kinderzuschlag sind dabei zu berücksichtigen. Im Vergleich dazu stellt die geplante Neuregelung eine nur geringfügige Anpassung dar, die nicht geeignet ist, um positive Arbeitsangebotseffekte in relevantem Ausmaß zu erreichen.

3 Eingliederungsprozess

Ein zentrales Element der mit dem Bürgergeld-Gesetz geplanten Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Weiterentwicklung des Eingliederungsprozesses. Den Vorstellungen der Bundesregierung zufolge sollen „gegenseitiger Respekt und Vertrauen“ (Bürgergeld-Gesetz 2022, S. 2) zwischen den Leistungsberechtigten und den Jobcentern ebenso gestärkt werden wie „der Umgang der Beteiligten miteinander auf Augenhöhe“ (ebenda). Auf diese Weise soll eine „neue Vertrauenskultur“ (ebenda) entstehen, die dem Verständnis der Bundesregierung nach unter den derzeit noch gültigen Regelungen offenbar nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden kann. Um diesen – mit den drei Leitbegriffen Vertrauen, Respekt und Augenhöhe umrissenen – Selbstanspruch der Bundesregierung an das zukünftige Verhältnis zwischen Sozialstaat und seinen Bürgerinnen und Bürgern in die Praxis zu überführen, sieht der Gesetzentwurf im Kern zwei konkrete Reformmaßnahmen vor:

- die Einführung eines Kooperationsplans (§§ 15, 15a und 15b SGB II), der die Eingliederungsvereinbarung ersetzt
- sowie die Neuregelung der – bislang als Sanktionen bezeichneten – Leistungsminderungen bei Meldeversäumnissen und Pflichtverletzungen.

Die nachfolgenden Ausführungen ordnen die genannten Reformmaßnahmen vor dem Hintergrund vorliegender wissenschaftlicher Befunde ein.

3.1 Einführung eines Kooperationsplans

Der Gesetzentwurf zum Bürgergeld sieht vor, die Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II alt) durch einen Kooperationsplan (§§ 15 bis 15b SGB II neu) zu ersetzen. Wie die Eingliederungsvereinbarung soll auch der Kooperationsplan dazu beitragen, den Eingliederungsprozess zu strukturieren. Der Kooperationsplan unterscheidet sich jedoch in wesentlichen Punkten von der Eingliederungsvereinbarung: Erstens enthält er keine Rechtsfolgenbelehrung zur Ankündigung von Leistungsminderungen im Fall von Pflichtverletzungen. Zweitens weist die Bundesregierung dem Kooperationsplan nicht den Status eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zu, den das Bundessozialgericht der Eingliederungsvereinbarung zugeschrieben hat. Im Unterschied zur Eingliederungsvereinbarung können die Jobcenter den Kooperationsplan drittens nicht länger einseitig durch einen Verwaltungsakt festsetzen, wenn sie keine Einigung mit den Leistungsberechtigten über dessen Inhalt erzielen konnten. Stattdessen sieht der Gesetzentwurf einen unabhängigen Schlichtungsmechanismus vor, an den sich Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte sowie Leistungsberechtigte wenden können, wenn es im Zusammenhang mit dem Kooperationsplan zu

Meinungsverschiedenheiten kommt. Die Jobcenter entscheiden über die Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens, in den gemeinsamen Einrichtungen geschieht dies durch die Trägerversammlung. Kommt auch im Schlichtungsverfahren kein Kooperationsplan zustande, kann das Jobcenter Leistungsberechtigte verbindlich zur Mitwirkung verpflichten.

Eine vierte zentrale Neuregelung ist, dass Leistungsminderungen wegen Pflichtverletzungen in den ersten sechs Monaten nach Erstellung des Kooperationsplans – in der sogenannten Vertrauenszeit – ausgeschlossen sind. Leistungsminderungen aufgrund eines Meldeversäumnisses sind in dieser Phase erst ab der zweiten Verfehlung möglich. Die Vertrauenszeit beginnt mit der Erstellung des Kooperationsplans; eine weitere Vertrauenszeit beginnt erst, wenn der Bezug von Bürgergeldleistungen für mindestens sechs Monate unterbrochen war. Nach dem Ende der Vertrauenszeit folgt die sogenannte Kooperationszeit, in welcher Aufforderungen zu Mitwirkungshandlungen zunächst grundsätzlich ohne Rechtsfolgenbelehrung erfolgen und somit eine Pflichtverletzung keine Leistungsminderung nach sich ziehen würde. Kommt eine leistungsberechtigte Person einer Mitwirkungshandlung in der Kooperationszeit allerdings ohne wichtigen Grund nicht nach, so soll eine schriftliche Aufforderung mit Rechtsfolgenbelehrung ergehen. Ab diesem Zeitpunkt können weitere Pflichtverletzungen zu Leistungsminderungen führen. Wird anschließend für weitere zwölf Monate keine Pflichtverletzung der leistungsberechtigten Person festgestellt, kann danach wieder auf Aufforderungen mit Rechtsfolgenbelehrung verzichtet werden.

Forschungsergebnisse zur Eingliederungsvereinbarung

Die Eingliederungsvereinbarung wurde als ambivalentes und anspruchsvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument charakterisiert (Bieback 2009). Die zugrundeliegende Idee einer Aushandlung zwischen gleichberechtigten Vertragsparteien ist in einer asymmetrischen Beziehung, in der für Leistungsberechtigte existenzsichernde Zahlungen auf dem Spiel stehen, grundsätzlich voraussetzungsvoll. Eine Studie zu Beratungs- und Vermittlungsprozessen in Jobcentern gelangte zu dem Schluss, Eingliederungsvereinbarungen verstärkten tendenziell die ungleiche Machtverteilung zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten. Der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen beruhe häufig nicht auf einem gemeinsamen Zielfindungsprozess; vielmehr werde das Dokument von Integrationsfachkräften erstellt und Leistungsberechtigten zur Unterschrift vorgelegt (Schütz et al. 2011).

In Befragungen des IAB aus den Jahren 2017 und 2018 beurteilten Integrationsfachkräfte Eingliederungsvereinbarungen als hilfreich, um Transparenz über Rechte und Pflichten zu schaffen und Verbindlichkeit herzustellen. Jedoch seien sie zu lang und zu schwer verständlich (Bernhard et al. 2019). Dies wird unter anderem darauf zurückgeführt, dass Eingliederungsvereinbarungen gleichzeitig die Grundlage für eine rechtssichere Umsetzung von Sanktionen sein sollten und damit bestimmte Anforderungen an die Ausgestaltung verbunden sind. Den befragten Integrationsfachkräften zufolge stehen Mitwirkungspflichten und damit verbundene mögliche Leistungsminderungen im Fokus der Eingliederungsvereinbarung. Daher könne sich ein zu früher Abschluss negativ auf das Vertrauensverhältnis in der Beratung auswirken (Senghaas et al. 2020; Senghaas und Bernhard 2021).

Auch eine Interventionsstudie, die in den Jahren 2017 bis 2018 in sieben Jobcentern lief, konnte keine Wirkung der Art der Eingliederungsvereinbarung auf künftige Beschäftigungschancen oder

den Arbeitslosengeld-II-Bezug nachweisen (Bernhard et al. 2022a). Unabhängig davon, ob die teilnehmenden Personen der Gruppe „Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgenbelehrung“, „Eingliederungsvereinbarung ohne eine solche Belehrung“ oder der Gruppe „ohne Eingliederungsvereinbarung“ zugewiesen wurden, waren sie im zweijährigen Beobachtungszeitraum im Durchschnitt gleich lang in Beschäftigung bzw. im Arbeitslosengeld-II-Bezug. Der Anteil mit Leistungskürzungen aufgrund einer Pflichtverletzung unterschied sich zwischen den drei Gruppen ebenfalls nicht signifikant. Und dies, obwohl nach den Vorgaben der Studie solche Kürzungen nur für die Kontrollgruppe mit der üblichen Eingliederungsvereinbarung vorgesehen waren. Insgesamt erfolgten in allen drei Gruppen Sanktionierungen im kleinen einstelligen Prozentbereich im ersten halben Jahr. Neue Arbeitslosengeld-II-Beziehende erhielten also nur sehr selten Leistungskürzungen, weil sie ihre Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung nicht erfüllt haben.

Wissenschaftliche Einordnung des Kooperationsplans auf Grundlage der Forschungsergebnisse zur Eingliederungsvereinbarungen

Auf Basis der Forschungsergebnisse zur Eingliederungsvereinbarung hat das IAB eine Entkopplung der unterschiedlichen mit der Eingliederungsvereinbarung verbundenen Anforderungen angeregt (Senghaas et al. 2020; Bernhard und Senghaas 2021). Eine solche Entkopplung, wie sie das Bürgergeld-Gesetz für den Kooperationsplan vorsieht, ermöglicht es aus Sicht der IAB-Forschung, die zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten vereinbarten Schritte deutlich kürzer zu fassen als in der Eingliederungsvereinbarung. Wenn die Anforderung der Rechtssicherheit entfällt, könnten sich Spielräume für verständliche, alltagssprachliche Formulierungen ergeben, die nachvollziehbar die nächsten Schritte im individuellen Integrationsprozess dokumentieren. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Befunde zum Einsatz der Eingliederungsvereinbarung wird es wichtig sein, den Kooperationsplan tatsächlich weitgehend von formalen Anforderungen zu entlasten. Die Änderung des Titels und der Verzicht auf die Rechtsfolgenbelehrung allein werden vermutlich nicht genügen, um die intendierte Aushandlung „auf Augenhöhe“ zu erreichen.

Die vorgesehene sechsmonatige Vertrauenszeit und der Verzicht auf Rechtsfolgenbelehrungen bei Stellen- und Maßnahmeangeboten in der anschließenden Kooperationszeit dürften die Beratung und Vermittlung zu einem gewissen Grad von hoheitlichen Elementen entlasten. Damit könnten sich die Rahmenbedingungen für eine vertrauensvolle Beratungsbeziehung und eine Interaktion auf Augenhöhe verbessern. Diese Chance betrifft alle Leistungsberechtigten. Dagegen steht vermutlich ein deutlich kleinerer Anteil von Leistungsberechtigten, die aufgrund der neuen Vertrauenszeit nach einer Pflichtverletzung keine Leistungsminderung bekommen würden: So erhielten in der oben erwähnten Interventionsstudie im Regime „Eingliederungsvereinbarung“ lediglich rund 2 Prozent der Neueintritte in den Arbeitslosengeld-II-Bezug in den ersten sechs Monaten eine Sanktion aufgrund einer Pflichtverletzung (Bernhard et al. 2022a, Abbildung 2). Möglicherweise kämen in einem Regime ohne Sanktionen im ersten halben Jahr mehr Pflichtverletzungen vor. Dem gegenüber stünden jedoch – vermutlich – die Mehrzahl der Personen im Bürgergeldbezug, die gemeinsam mit dem Jobcenter nach Möglichkeiten suchen, ihren Bürgergeldbezug zu verkürzen oder zu reduzieren. Letztlich bleiben allerdings hoheitliche, kontrollierende Elemente Bestandteil der Kommunikation zwischen Integrationsfachkräften und

Leistungsberechtigten. Denn die Mitwirkung ist laut Gesetzentwurf fortwährend – auch in der Vertrauenszeit – zu prüfen.

Entscheidend wird aus diesem Grund sein, wie die Neuerungen in der Praxis der Jobcenter umgesetzt werden und wie die Änderungen insbesondere in der Anfangszeit gegenüber den Leistungsberechtigten kommuniziert werden. Eine Begleitung durch Qualifizierungen von Fach- und Führungskräften in den Jobcentern könnte daher hilfreich für eine erfolgreiche Umsetzung der Reform und für ein gemeinsames Verständnis der Neuerungen sein.

Welche Rolle der vorgesehene Schlichtungsmechanismus in der Praxis spielen wird, ist ebenso eine offene Forschungsfrage. Grundsätzlich kann eine Beratung durch eine unbeteiligte Person dazu beitragen, Streitigkeiten unbürokratisch zu schlichten (Kupka/Senghaas 2021). Beim Beratungsbedarf vulnerabler Gruppen kann ein derartiger Mechanismus vermutlich aber nur eine kleinere Rolle spielen. So können beispielsweise Leistungsberechtigte, die die deutsche Sprache nicht ausreichend beherrschen oder nicht über entsprechendes Institutionenwissen verfügen, möglicherweise Schwierigkeiten haben, diese Leistung in Anspruch zu nehmen.

Insgesamt bleibt die Frage offen, inwiefern sich die Einführung des Kooperationsplans auf die Arbeitsmarktergebnisse der Leistungsberechtigten auswirken wird. Die frühere Eingliederungsvereinbarung erwies sich in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitslosengeld-II-Bezug wirkungslos, egal ob sie mit oder ohne Rechtsfolgenbelehrung ausgegeben wurde (Bernhard et al. 2022a). Die Veränderungen bergen jedoch das Potenzial, die Rahmenbedingungen für eine vertrauensvolle Kommunikation zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten zu verbessern. Wie sich die Beratung und Vermittlungsarbeit in den Jobcentern verändert, wird jedoch unter anderem damit zusammenhängen, wie die Neuregelungen in der Praxis umgesetzt werden.

3.2 Neuregelung der Leistungsminderung

Mit dem Bürgergeld-Gesetz sollen die vom Bundesverfassungsgericht im November 2019 angemahnten Änderungen der Regelungen zu Leistungsminderungen gesetzlich umgesetzt werden. In Bezug auf die Leistungsminderungen im Sozialgesetzbuch (SGB) II sieht das Bürgergeld-Gesetz in vielfacher Hinsicht eine Entschärfung vor. Einige dieser Regelungen galten auch schon nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von November 2019 (für die Übergangsphase bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen im SGB II): So sieht der Gesetzentwurf wie die Übergangsregeln eine maximal zulässige Minderungshöhe – auch bei wiederholten Pflichtverletzungen oder Meldeversäumnissen – in Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs, die Abschaffung der besonders scharfen Sonderregeln für unter 25-Jährige, eine Härtefallregelung und die Möglichkeit einer vorzeitigen Aufhebung der Leistungsminderung vor.

Die Höhe der Leistungsminderung wird bei einer ersten Pflichtverletzung auf 20 Prozent, bei wiederholten Pflichtverletzungen auf 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs begrenzt. Ferner ist geplant, die Dauer der Leistungsminderung bei Meldeversäumnissen auf einen Monat zu verkürzen. Leistungsminderungen dürfen nicht zu einer Minderung der Leistungen für Unterkunft und Heizung führen. Den Leistungsberechtigten wird die Möglichkeit eröffnet, die Umstände ihres Einzelfalles persönlich vorzutragen. Verletzen sie wiederholt ihre Pflichten oder

versäumen sie wiederholt Meldetermine, soll eine persönliche Anhörung stattfinden. Unter 25-Jährige sollen innerhalb von vier Wochen nach der Feststellung einer Leistungsminderung wegen Pflichtverletzungen ein Beratungsangebot erhalten. Dabei geht es um die Überprüfung und bei Bedarf um die Anpassung der Inhalte des Kooperationsplans.

Auf Basis von Forschungsbefunden zum Einsatz und zur Wirkung von Sanktionen im SGB II werden die geplanten Gesetzesänderungen nachfolgend im Detail kommentiert. Im Fokus stehen die folgenden Reformelemente: Höhe und Dauer von Leistungsminderungen, die Berücksichtigung außergewöhnlicher Härten, die nachträgliche Mitwirkung sowie die Vertrauenszeit.

Höhe und Dauer der Leistungsminderungen

Die geplanten Reformschritte können die Zielsetzung des Bürgergelds, eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration zu gewährleisten, unterstützen. Dafür sprechen die Ergebnisse von zwei IAB-Studien, denen zufolge eine erste Leistungsminderung aufgrund einer Pflichtverletzung negative Auswirkungen auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung haben kann (van den Berg et al. 2022; Wolf 2021). Diese Studien beziehen sich auf Untersuchungszeiträume vor November 2019, in denen noch die Sonderregelungen für unter 25-Jährige galten und wiederholte Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres zu sehr hohen Sanktionen führen konnten, was mit einer Rolle für die nachteiligen Auswirkungen einer Sanktion wegen einer ersten Pflichtverletzung auf die Qualität der Beschäftigung spielen könnte. Da allerdings erst zwei Studien diese Wirkungen nachgewiesen haben, bleibt abzuwarten, ob diese Ergebnisse sich als robust erweisen, wenn beispielsweise unterschiedliche Zeiträume untersucht werden. Durch die Regelungen, die seit Ende des Jahres 2019 gelten, ebenso wie durch die vorgesehenen gesetzlichen Neuregelungen im Rahmen des Bürgergeld-Gesetzes zur Höhe und Dauer von Leistungsminderungen ist davon auszugehen, dass negative Auswirkungen einer Sanktionierung auf die Qualität aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse nicht oder in schwächerem Maße auftreten. Eine höhere Beschäftigungsqualität trägt mit zu einer längerfristigen Arbeitsmarktintegration bei (Bruckmeier/Hohmeyer 2018, Umkehrer 2020).

Mehrere Studien haben nachgewiesen, dass Sanktionen zu einer beschleunigten Aufnahme von (unter anderem auch sozialversicherungspflichtiger) Beschäftigung durch die von der Leistungsminderung Betroffenen führen (Boockmann et al. 2009, 2014; Hillmann/Hohenleitner 2012, 2015; Schneider 2010; van den Berg et al. 2014, 2017, 2022; Walter 2012; Wolf 2021). Es ist davon auszugehen, dass solche Wirkungen weiter auftreten, da sie auch für vergleichsweise geringe Leistungsminderungen aufgrund von Meldeversäumnissen nachgewiesen wurden (van den Berg et al. 2014). Dennoch dürften wegen der verschiedenen Änderungen bei der Leistungsminderungshöhe, beziehungsweise bei Meldeversäumnissen der Leistungsminderungsdauer, auch diese Wirkungen tendenziell schwächer ausfallen als vor November 2019. Bei einer Leistungsminderung wegen eines Meldeversäumnisses in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für einen Monat dürfte von der Leistungsminderung nur noch eine geringe verhaltenslenkende Wirkung auf die Leistungsberechtigten ausgehen. Wegen des Aufwands der Implementation einer Leistungsminderung, die unter Umständen nur noch wenig Wirkung entfaltet, werden womöglich Integrationsfachkräfte diese Leistungsminderungen seltener anwenden.

Dass Leistungsminderungen nicht zu einer Minderung der Leistungen für Unterkunft und Heizung führen dürfen, bedeutet implizit, dass Leistungsberechtigte, deren tatsächlicher Regelbedarf bereits durch die Anrechnung anderer Einkommen stark reduziert ist oder bei null liegt, nicht oder kaum mehr sanktioniert werden können. Das schafft eine Ungleichbehandlung und stellt Haushalte besser, die über andere Einkommensquellen verfügen als allein das Bürgergeld.

Aufgrund der Änderungen bezüglich Höhe und Dauer von Leistungsminderungen sollte es auch seltener zu einem Kontaktabbruch von Leistungsberechtigten zum Jobcenter aufgrund einer Sanktionierung kommen – wie beispielsweise in Apel/Engels (2013) für die Höhe der Leistungsminderung nachgewiesen. Auch ein rascherer Rückzug von Leistungsberechtigten vom Arbeitsmarkt aufgrund einer Sanktionierung, der in den Studien von Hillmann/Hohenleitner (2012, 2015) und van den Berg et al. (2017, 2022) nachgewiesen wurde, würde gegebenenfalls unwahrscheinlicher.

Zumindest ein Teil der Jobcentermitarbeitenden dürfte die anvisierte Entschärfung von Leistungsminderungen als Herausforderung mit Blick auf etablierte Arbeitsroutinen erleben. In Interviews aus den Jahren 2021 bis Anfang 2022 – also nach den Veränderungen infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils, jedoch vor Inkrafttreten des Sanktionsmoratoriums – beurteilen Jobcentermitarbeitende die Begrenzung der Sanktionshöhe einvernehmlich als weitreichendste Änderung infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils (Bernhard et al. 2022b). Bei der Bewertung dieser Regelung gehen die Einschätzungen der Befragten auseinander. Einige Integrationsfachkräfte fürchten, durch die verminderte „Fühlbarkeit“ von Sanktionen lasse ihre Verhaltenswirksamkeit nach. Dadurch sei es ihrer Argumentation zufolge schwerer, bestimmte Personengruppen zu erreichen und „an den Tisch zu bringen“. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass im Untersuchungszeitraum der Studie zusätzlich die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie massive Auswirkungen auf die Arbeitsroutinen und die Beratung und Vermittlung in den Jobcentern hatten. Andere Integrationsfachkräfte begrüßten die Begrenzung der Sanktionshöhe mit Blick auf die drastischen Folgen von höheren Sanktionen; diese Befragten maßen Kontrollaspekten generell einen niedrigeren Stellenwert zu. Dies deutet darauf hin, dass Ansätze für eine stärker auf Vertrauen setzende Beratung in den Jobcentern ebenfalls vorhanden sind, an die Jobcenter bei der Umsetzung der Neuregelungen anknüpfen könnten.

Außergewöhnliche Härte, nachträgliche Mitwirkung und Briefpost

Die Berücksichtigung von außergewöhnlichen Härten und die Möglichkeit der Verkürzung von Leistungsminderungen im Falle einer nachträglichen Mitwirkung beziehungsweise Bereitschaft zur Mitwirkung waren ebenfalls bereits Bestandteil der Übergangsregelungen nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil. In der Studie von Bernhard et al. (2022) schilderten die befragten Integrationsfachkräfte kaum Anwendungsbeispiele der Härtefallregelung. Einige Befragte erläuterten, für sie sei das Sanktionieren auch vor dem Bundesverfassungsgerichtsurteil bereits eine Einzelfallentscheidung gewesen, bei der sie mögliche Folgen von Sanktionen für Leistungsberechtigte mitgedacht hätten. Generell setzt eine Abwägung der Folgen von Sanktionen die – vermutlich nicht durchgängig gegebene – Kenntnis der Lebensumstände der Leistungsberechtigten voraus. Dabei sind die Mitarbeitenden auf die Bereitschaft und die Fähigkeit der Leistungsberechtigten angewiesen, einschlägige Umstände gegebenenfalls vorzubringen (Bernhard et al. 2022b). Mit der neu eingeführten Regelung zur nachträglichen

Mitwirkung können Leistungsberechtigte eine drohende Sanktion abwenden oder in ihrer Laufzeit verkürzen, wenn Integrationsfachkräfte zu dem Schluss gelangen, dass diese ihre Mitwirkungspflichten nachträglich erfüllt haben oder sich glaubhaft dazu bereit erklären. Die Schilderungen der befragten Integrationsfachkräfte zur Anwendungspraxis der nachträglichen Mitwirkung lassen vermuten, dass der damit verbundenen Deutungsbedarf unterschiedlich gefüllt wird. Während einige Integrationsfachkräfte den Absichtserklärungen Leistungsberechtigter grundsätzlich Glauben schenken, fordern die anderen, dass überprüfbare Verhaltensänderungen (zum Beispiel die Wiederaufnahme einer abgebrochenen Maßnahme) einer Abkürzung der Sanktion zwingend vorausgehen müssen. Wieder andere bewerten Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit nach ihren Erfahrungen mit den jeweiligen Leistungsberechtigten im Einzelfall unterschiedlich. Perspektivisch könnte sich damit eine zwischen einzelnen Fachkräften sowie zwischen Jobcentern uneinheitliche Handhabung von Mitwirkungserklärungen herausbilden.

Mit der Härtefallregelungen und der Regelung zur nachträglichen Mitwirkung wurden dem Sanktionsprozess Mechanismen eingeschrieben, die ihn noch weiter weg von einem Automatismus rücken, dem zufolge auf ein bestimmtes Verhalten eine Leistungsminderung folgt. Allerdings folgt hieraus nicht zwangsläufig, dass die in der Forschungsliteratur beschriebenen Ungleichheiten bei der Sanktionswahrscheinlichkeit und die unbeabsichtigten Folgen von Sanktionen für die Sanktionierten gemindert werden (Zahradnik et al. 2016; Knize 2021; Bernhard et al. 2022b). Die Forschung hat gezeigt, dass Fachkräfte bereits vor den Änderungen infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts Spielräume bei der Anwendung von Leistungsminderungen hatten und diese nutzten, zum Beispiel bei der Einschätzung eines wichtigen Grundes. Fachkräfte bringen zudem eigene Vorstellungen über Leistungsminderungen ein, die nicht notwendigerweise deckungsgleich mit der vom Gesetzgeber intendierten Anwendung von Leistungsminderungen sind (Karl et al. 2011, Grimm/Plambeck 2013). Entsprechend besteht die Möglichkeit, dass sich Unterschiede in der Anwendung von Leistungsminderungen durch Fachkräfte und Jobcenter verstärken und somit die Anwendung von Leistungsminderungen im Bürgergeld weniger einheitlich ist. Dennoch ist es gut möglich, dass unbeabsichtigte Folgen von Leistungsminderungen vermieden werden, wenn durch die Regeln zu außergewöhnlichen Härten und nachträglicher Mitwirkung beispielsweise ein Vertrauensverlust von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zur jeweils für sie zuständigen Integrationsfachkraft vermieden werden kann, was noch zu untersuchen ist. Zudem kann die vorgesehene Vergrößerung des Spielraums positiv im Hinblick auf eine gezieltere Anwendung von Leistungsminderungen sein, die einen sinnvollen Beitrag zu einer (dauerhaften) Arbeitsmarktintegration leisten. Künftige Forschungsergebnisse zur Anwendung der Härtefallregelung und der Auslegung einer „glaubhaften nachträglichen“ Bereiterklärung zur Mitwirkung können dazu beitragen, Informationen zur Gestaltung des Handlungsrahmens für die Integrationsfachkräfte bei der Auslegung dieser Regelungen zu gewinnen.

Der mit einer Leistungsminderung verbundene Prozess inklusive Härtefallprüfung erfordert eine zeitnahe Kommunikation zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten. Dieser könnte insbesondere für Menschen mit geringen Deutschkenntnissen anforderungsreich sein. Wie ein reibungsloser Ablauf dieses Prozesses mit einer Lockerung der Anforderungen der Erreichbarkeit

durch einen Wegfall der Pflicht, werktäglich Briefpost persönlich zur Kenntnis zu nehmen, vereinbar ist, sollte im Gesetzentwurf näher erläutert werden.

Leistungsminderungen im Zusammenspiel mit Vertrauenszeit, Kooperationsplan und Kooperationszeit

Die geplante Vertrauenszeit, in der Leistungsminderungen wegen Pflichtverletzungen nicht möglich sind, dürfte für den Teil der Leistungsberechtigten, die in den ersten sechs Monaten Beschäftigung finden, ebenfalls zu einer höheren Beschäftigungsqualität beitragen, da beispielweise die Anforderung entfällt, Beschäftigung, die gering entlohnt ist oder nicht den Kenntnissen und Fähigkeiten der Person entspricht, aufzunehmen. Aufgrund der Regelungen zur Vertrauenszeit dürften während dieses Zeitraums aber auch die Übergangsraten der Leistungsberechtigten in Beschäftigung geringer ausfallen als bisher.

Im Kooperationsplan sollte eine Integrationsstrategie von Leistungsberechtigten und Integrationsfachkräften gemeinsam erarbeitet werden und zwar in klarer und verständlicher Sprache. Wenn in der auf die Vertrauenszeit folgenden Kooperationszeit Leistungsminderungen infolge von Pflichtverletzungen erfolgen, sollen sich diese auf die im Kooperationsplan geregelten Mitwirkungspflichten beziehen. Im Zusammenhang mit dieser Regelung gehen wir davon aus, dass auch die Weigerung der Aufnahme einer zumutbaren Ausbildung oder Arbeit nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 und die Weigerung einer Teilnahme an einer zumutbaren Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nach § 31 Abs. 1 Nr. 3 so zu interpretieren sind, dass hier nur Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse bzw. Maßnahmen gemeint sind, die im Einklang mit der Integrationsstrategie im Kooperationsplan stehen, was nicht ganz klar aus dem Gesetzentwurf hervorgeht. Unter diesen Umständen ist die Regelung ein klarer Fortschritt gegenüber der Zeit vor dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom November 2019 und steht im Einklang mit Reformvorschlägen, wie sie von Wolff (2019), Wolf (2021) und Knize et al. (2022) diskutiert wurden. Diese Vorschläge beziehen sich darauf, Leistungsminderungen möglichst nur bei der Verletzung von Pflichten bezüglich in Frage kommender Fördermaßnahmen und Tätigkeiten vorzusehen, die schriftlich in der Eingliederungsvereinbarung oder einem anderen Dokument begründet und festgehalten wurden. Erstens sollte durch die Neuregelung so weit wie möglich vermieden werden, dass es zu Pflichtverletzungen wegen der Ablehnung von Maßnameteilnahmen kommt, deren Sinn und Zweck erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nicht klar ist oder nicht erläutert wurde (siehe dazu einige Fallbeispiele in der Auswertung einer Befragung von Sanktionierten in Ames (2009)). Zweitens sollte es nicht zu Leistungsminderungen wegen der Ablehnung von Stellen kommen, die nicht Teil der im Kooperationsplan festgelegten Integrationsstrategie sind. Das sollte dazu beitragen, Sanktionen zu vermeiden, die den Vermittlungsprozess eher erschweren und bei nicht zweckmäßigen Maßnameteilnahmen unter Umständen unnötig in die Länge ziehen.

Es ist durchaus möglich, dass diese Neuregelung im Vergleich zu den Regelungen von vor November 2019 zumindest während der Kooperationszeit eine höhere Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht. Allerdings ist die Voraussetzung dafür, dass es bei der Erstellung der Kooperationspläne tatsächlich gelingt, eine gut begründete, umsetzbare und für beide Seiten grundsätzlich akzeptable Integrationsstrategie zu erarbeiten. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass klar definierte Ziele und Schritte im Kooperationsplan verankert werden und nicht allgemeine Formulierungen, welche Leistungsminderungen

wiederum in Bezug auf sämtliche Maßnahmen und Arbeitsangebote ermöglichen würden. Dabei muss klar sein, dass eine Beratung „auf Augenhöhe“ voraussetzt, dass die Leistungsberechtigten in die Lage versetzt werden, ihre Interessen und Anliegen vorzubringen. Eine solche Beziehung bedarf beidseitigem Vertrauen. Mit Veränderungen der institutionellen Regelungen zu Sanktionen allein kann ein Kulturwandel nicht erreicht werden.

Zwischenfazit zu den Leistungsminderungen

Bei der Anwendung von Leistungsminderungen existiert ein Zielkonflikt zwischen schneller Beschäftigungsaufnahme und der Qualität aufgenommener Beschäftigung. Es ist deshalb davon auszugehen, dass im Zuge der geplanten Neuregelung des Sanktionsrechts die Beschäftigungsqualität für Leistungsbeziehende nach Leistungsminderungen höher, aber die Übergangsraten in Beschäftigung geringer ausfallen als in der Zeit vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Aus einer ökonomischen Anreizperspektive heraus ist es daher sinnvoll, dass in der Kooperationszeit Leistungsminderungen wieder stärker möglich sind, um Anreize für die Mitwirkung zu erhalten. Dies gilt insbesondere für diejenigen Leistungsberechtigten, die dauerhaft Schwierigkeiten haben eine Beschäftigung zu finden und somit von negativen Auswirkungen einer langen Arbeitslosigkeitsdauer betroffen sein werden, zum Beispiel wegen einer Entwertung ihrer Kompetenzen und/oder Stigmatisierung.

In gleicher Weise gelten diese Einschätzungen zu den Auswirkungen auf Mitwirkungsbereitschaft, Beschäftigungsqualität und Beschäftigungsübergängen auch für Personen, die nicht direkt von Leistungsminderungen betroffen sind. Von Leistungsminderungen geht eine „Drohwirkung“ aus (sogenannter Ex-ante-Effekt), welcher einen größeren Personenkreis beeinflusst als diejenigen, deren Leistungen tatsächlich gemindert werden. Auch wenn für die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland bisher keine empirischen Kausalanalysen zu Ex-ante-Effekten von Sanktionen vorliegen, so sind diese aus Sicht der Arbeitssuchtheorie plausibel (van den Berg et al. 2009) und für Beziehende von Arbeitslosenversicherungsleistungen in anderen Ländern, wie beispielsweise der Schweiz, empirisch nachgewiesen (Arni et al. 2013; Arni et al. 2022).

Die Einschätzung steht im Einklang mit forschungsbasierten Reformvorschlägen zu den Leistungsminderungen im SGB II, die das IAB zuletzt in Knize et al. (2022) formuliert hat. Diese Vorschläge folgen dabei dem Grundsatz, dass Anreizwirkungen von Leistungsminderungen erhalten bleiben, sehr starke Einschränkungen der Lebensverhältnisse hingegen vermieden werden. Dadurch sollten Sanktionen auch seltener mit nachteiligen Wirkungen auf die Qualität aufgenommener Beschäftigungsverhältnisse verbunden sein und somit eher zu einer nachhaltigeren Arbeitsmarktintegration beitragen.

4 Arbeitsmarktintegration und -förderung

Neben den Änderungen im Leistungsrecht und der Reform des Eingliederungsprozesses wird mit dem Bürgergeld-Gesetz auch der Bereich der Arbeitsmarktförderung reformiert. Dabei stehen die folgenden Änderungen im Fokus:

- Abschaffung des Vermittlungsvorrangs (siehe Abschnitt [4.1](#))
- Stärkung nachhaltiger Vermittlung und Weiterbildungsanreizen (siehe Abschnitt [4.1](#))
- Entfristung der Förderung nach §16i SGB II (siehe Abschnitt [4.2](#))
- Einführung einer ganzheitlichen Betreuung nach §16k SGB II (siehe Abschnitt [4.3](#)).

4.1 Abschaffung des „Vermittlungsvorrangs“, Stärkung von nachhaltigen Vermittlungen und Weiterbildungsanreizen

Der Gesetzentwurf sieht die Abschaffung des Prinzips der vorrangigen Berücksichtigung der unmittelbaren Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im SGB II vor („Vermittlungsvorrang“). Auch wenn die bisherige Regelung diesen nicht strikt vorschreibt, verschiebt die Gesetzesänderung den Fokus und stärkt den Einsatz von Leistungen, die zu einer möglichst dauerhaften Eingliederung führen sollen. Die Neuregelung strebt einen Gleichklang mit dem SGB III an. Nach dem SGB III gilt der Vermittlungsvorrang insbesondere dann nicht, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit fehlendem Berufsabschluss an einer nach § 81 geförderten beruflichen Weiterbildung teilnehmen.

Durch den Verzicht auf den Vermittlungsvorrang und den vermehrten Einsatz von Eingliederungsinstrumenten sollen „lediglich kurzfristige Beschäftigungen vermieden und die Chancen auf nachhaltige Integrationen gestärkt werden“. Hierzu sollen vor allem Qualifizierungsmaßnahmen einen Beitrag leisten. Der Bürgergeld-Gesetzentwurf sieht daher zusätzliche Anreize vor, um Leistungsberechtigte im SGB II zu ermutigen, einen Berufsabschluss nachzuholen oder die erforderlichen Qualifikationen anzustreben, um durch die Aufnahme einer Beschäftigung ihre Hilfebedürftigkeit zu vermindern oder bestenfalls nachhaltig überwinden zu können. Konkret werden für Teilnahmen an einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung (in beiden Rechtskreisen) zusätzliche monetäre Anreize eingeführt und bestehende Anreize entfristet (§ 87a SGB III), wenn ihre Weiterbildung nach § 81 SGB III gefördert wird. Diese Weiterbildung muss zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf führen, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist. Dabei geht es um die Einführung eines monatlichen Weiterbildungsgeldes in Höhe von 150 Euro. Zweitens werden die Prämien für eine erfolgreiche Zwischenprüfung oder des Teils einer gestreckten Abschlussprüfung von 1.000 Euro und die Prämie von 1.500 Euro beim Bestehen einer Abschlussprüfung, die bislang für Teilnahmen vorgesehen sind, die bis Ende Dezember 2023 beginnen, entfristet. Ferner sieht die Neuregelung von § 180 Abs. 4 SGB II vor, dass die Dauer einer Vollzeitmaßnahme, die zu einem Abschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führt, nicht mehr gegenüber der Ausbildungszeit einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel verkürzt werden muss, wenn eine erfolgreiche Teilnahme nur bei einer nicht verkürzten Dauer erwartet werden kann.

Zudem wird nach § 16j SGB II für die Teilnahme an Maßnahmen, die für eine nachhaltige Integration von besonderer Bedeutung sind, ein Bürgergeldbonus in Höhe von monatlich 75 Euro eingeführt. Es geht dabei um die Förderung der beruflichen Weiterbildung, berufsvorbereitende Maßnahmen, Einstiegsqualifizierungen und Maßnahmen in der Vorphase der Assistierten Ausbildung sowie Maßnahmen zur Förderung von schwer zu erreichenden jungen Menschen (siehe § 16j SGB II des Bürgergeld-Gesetzentwurfs).

Abschaffung des Vermittlungsvorrangs

Die Gruppe der Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehungsweise dem Bürgergeld ist insgesamt sehr heterogen und deren Erwerbsverläufe und Arbeitsmarktchancen sind unterschiedlich (Bruckmeier et al. 2020). Vor diesem Hintergrund erscheint eine Abschaffung des Vermittlungsvorrangs sinnvoll, um damit den Entscheidungsspielraum auszuweiten und den Leistungsberechtigten eine individuell auf die Person passende Förderung zukommen zu lassen. Dies schließt als eine Option weiterhin eine schnelle Eingliederung ein, wenn diese aufgrund der aktuellen Arbeitsmarktlage und der individuellen Präferenzen bzw. Arbeitsmarktchancen die vorzuziehende Variante sein sollte. Die mit der Abschaffung des Vermittlungsvorrangs verbundene Ausweitung des Möglichkeitenraums in der Beratungs- und Förderpraxis der Jobcenter korrespondiert mit der Bürgergeld-Idee der Zusammenarbeit auf Augenhöhe, die ihren Ausdruck im Kooperationsplan und in der Vertrauenszeit findet. Sie stellt damit einen kohärenten Baustein der Bürgergeldreform dar.

Ein wesentliches Ziel der Abschaffung des Vermittlungsvorrangs ist es, Übergänge in instabile Beschäftigungsverhältnisse zu verringern und damit Drehtüreffekte in den Leistungsbezug zu vermeiden. Analysen des IAB zeigen, dass Arbeitsaufnahmen von (ehemaligen) Arbeitslosengeld-II-Beziehenden oft von kurzer Dauer sind (Bruckmeier/Hohmeyer 2018) und/oder nicht mit einer Beendigung des Arbeitslosengeld-II-Bezugs einhergehen. Knapp die Hälfte (45%) der Arbeitsaufnahmen von (ehemaligen) Arbeitslosengeld-II-Beziehenden im Jahr 2013 endeten innerhalb von sechs Monaten. Nur gut die Hälfte (53%) der Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden im Jahr 2013 ging mit der Beendigung des Arbeitslosengeld-II-Bezugs von mindestens einem Monat einher. Es gibt Hinweise darauf, dass sich die kurzen Beschäftigungsverhältnisse auf bestimmte Personen konzentrieren: Bei 45 Prozent war die untersuchte Arbeitsaufnahme mindestens die fünfte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den vergangenen fünf Jahren.

Weiterhin gehen bedarfsdeckende und stabile Beschäftigungsaufnahmen mit einer Dauer von mindestens zwölf Monaten häufiger mit einem höheren Einkommen einher oder weisen ein Anforderungsniveau über einer Helfer- und Anlernertätigkeit auf, erfordern also in der Regel eine abgeschlossene Ausbildung (Bruckmeier/Hohmeyer 2018). Dies korrespondiert mit Analysen für die Jahre 2007 bis 2014, die zeigen, dass erwerbslose Arbeitslosengeld-II-Beziehende ohne abgeschlossene Berufsausbildung geringere Chancen haben, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, und dass ihre Beschäftigung von kürzerer Dauer ist (Dengler et al. 2021a, b).

Bisherige Evaluationsergebnisse zeigen, dass die Teilnahme an einer geförderten beruflichen Weiterbildung die Beschäftigungschancen von (ehemaligen) Arbeitslosengeld-II-Beziehenden langfristig verbessert und zu stabileren Erwerbsintegrationen führt (Bernhard 2016). Daher kann die Aufhebung des Vermittlungsvorrangs zugunsten beruflicher Weiterbildungen bei Personen ohne Berufsabschluss als sinnvolle Strategie angesehen werden, um stabilere und gegebenenfalls auch besser entlohnte Beschäftigungsverhältnisse zu erzielen.

Auch auf einem anderen Gebiet kann der verstärkte Einsatz von Weiterbildungen sinnvoll sein. So lässt sich beobachten, dass einige Wirtschaftszweige zwar aufnahmefähig sind, aber seltener stabile Beschäftigungsperspektiven für (ehemalige) Arbeitslosengeld-II-Beziehende bieten, sodass mit Blick auf nachhaltige Integrationen ein Wechsel des Wirtschaftszweigs sinnvoll sein

könnte (Dengler et al. 2021b, Lietzmann/Hohmeyer 2022). Außerdem schneiden Helfertätigkeiten im Hinblick auf die Beschäftigungsstabilität schlechter ab als Tätigkeiten mit einem höheren Anforderungsniveau (Bruckmeier/Hohmeyer 2018), obwohl die Mehrzahl der Personen in Helfertätigkeiten über eine abgeschlossene Ausbildung verfügt (Seibert et al. 2022). Daher kann es insbesondere vor dem Hintergrund des technologischen Wandels lohnend sein, Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung eine Weiterbildung zu ermöglichen, um ihnen Beschäftigungschancen in anderen Wirtschaftszweigen oder Berufsfeldern zu ermöglichen, die größere Wahrscheinlichkeiten für bedarfsdeckende und nachhaltige Integrationen aufweisen.

Stärkung von Weiterbildungsanreizen

Die Entscheidung über eine Teilnahme an (Weiter-)Bildungsmaßnahmen erfolgt unter der Abwägung von Alternativen und deren Opportunitätskosten. Das heißt, Leistungsberechtigte tendieren dazu, nur dann in ihre Bildung zu investieren, wenn sie die Bildungsinvestition besserstellt als die Alternative des Unterlassens der Investition, die beispielsweise die Aufnahme einer Beschäftigung ermöglicht. Bestehen finanzielle Engpässe, so führt dies tendenziell dazu, dass auf Bildungsinvestitionen zugunsten von (auch gering entlohnenden und instabilen) Tätigkeiten verzichtet wird. Dieser Effekt dürfte für „bildungsferne“ oder „lernentwöhnte“ Menschen, wie sie in der Grundsicherung häufig anzutreffen sind, noch stärker eintreten. Dies kann auch junge Leistungsberechtigte betreffen, soweit sie es bevorzugen, schnell einen Arbeitsplatz zu finden, anstatt eine Ausbildung zu absolvieren, um so bald wie möglich ihre Lebenssituation zu verbessern.

Durch die Entfristung beziehungsweise Ausweitung finanzieller Anreize soll die Bereitschaft Geringqualifizierter zur Aufnahme einer abschlussbezogenen Weiterbildung erhöht werden. Das IAB hat sich in Bernhard et al. (2021) zu Unterstützungsleistungen wie dem Weiterbildungsgeld oder dem Bürgergeldbonus bereits geäußert: Die Ergebnisse einer IAB-Befragung von Arbeitslosen deuten darauf hin, dass neben Weiterbildungsprämien auch Weiterbildungsgeld in Form monatlicher Zuzahlungen zum Arbeitslosengeld (ALG oder ALG II) ab einer gewissen Höhe die Motivation erhöhen könnte, an einer Weiterbildung teilzunehmen (Dietz/Osiander 2014, Osiander/Dietz 2016).

Bereits seit dem 1. August 2016 erhalten Arbeitnehmende, die an einer nach § 81 SGB III geförderten beruflichen Weiterbildung teilnehmen, die auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielt, unter bestimmten Voraussetzungen prüfungsbezogene Prämien (§ 131a Absatz 3 SGB III). Aufgrund der Art der Einführung ist es mit gängigen wissenschaftlichen Verfahren aber nicht möglich, kausalanalytisch zu untersuchen, ob diese Prämien die Motivation und das Durchhaltevermögen der Teilnehmenden, zum Beispiel gemessen an Zugängen in und Abbrüchen von abschlussbezogenen Maßnahmen, erhöht haben. Kleifgen et al. (2022) untersuchen deskriptiv die Entwicklung der Zugänge in abschlussorientierte geförderte Weiterbildungen in einem Zeitraum vor und nach Einführung der Weiterbildungsprämien. Sie zeigen, dass zwischen 2014 und 2019 sowohl die absoluten Eintrittszahlen als auch die Förderintensitäten, bei denen die Anzahl der potenziell Förderberechtigten berücksichtigt wird, indem die Anzahl der Zugänge in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung ins Verhältnis zum Bestand an Arbeitslosen gesetzt wird, bis zum Beginn der Pandemie zugenommen haben. Allerdings lassen diese deskriptiven Ergebnisse keine kausale Interpretation zu und können daher keinen Aufschluss dafür geben, ob die Prämien die

Anreize zur Teilnahme an abschlussorientierten geförderten Weiterbildungen und das Durchhaltevermögen gestärkt haben.

Im Gegensatz zu den Weiterbildungsprämien wird das Weiterbildungsgeld unabhängig von Prüfungsergebnissen und kontinuierlich während der laufenden Weiterbildung ausgezahlt. Weiterbildungsgeld in Form monatlicher Zuzahlungen ließe sich auch aus Gerechtigkeitsaspekten heraus begründen. Vor dem Hintergrund, dass eine Teilnahme an einer Weiterbildung nicht nur Anwesenheit, sondern auch die Vor- und Nachbereitung der Inhalte voraussetzt, ist ein (zeitlicher) Mehraufwand durch die Teilnahme gegeben. Im Gegensatz zu Arbeitsgelegenheiten im SGB II (Ein-Euro-Jobs) allerdings, bei denen Teilnehmende bis zu zwei Euro zusätzlich zum Regelsatz für jede in der Maßnahme absolvierte Arbeitsstunde erhalten, bleibt der Mehraufwand durch die Teilnahme an einer Weiterbildung bislang unberücksichtigt. Gleiches gilt für den geplanten Bürgergeldbonus in Höhe von monatlich 75 Euro, der auch bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung mit einer Mindestdauer von acht Wochen gezahlt wird kann, sofern kein Anspruch auf Weiterbildungsgeld besteht.

Um die im Rahmen der Bürgergeldreform geplanten Änderungen bei finanziellen Anreizen für die Aufnahme einer geförderten Weiterbildung einzuordnen, untersuchen Dohmen et al. (2022) mithilfe einer Online-Befragung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss, die Arbeitslosengeld beziehen, welche Rolle finanzielle Anreize für eine Weiterbildungsbeteiligung spielen können. Ihre Ergebnisse zeigen, dass die Möglichkeit der Förderung von Umschulungen zwar mehr als der Hälfte der Befragten bekannt war, aber nur 13 Prozent der Befragten die Weiterbildungsprämie kannten. Mehr als 70 Prozent könnten sich grundsätzlich (eher) vorstellen, an einer Weiterbildung teilzunehmen, wobei die Teilnahmebereitschaft sich kaum veränderte, wenn auf die Möglichkeit zum Erhalt einer Weiterbildungsprämie oder eines monatlichen zusätzlichen Weiterbildungsgeldes aufmerksam gemacht wurde.

Obwohl finanzielle Fördermöglichkeiten in der Gruppe der Befragten zwar mehrheitlich als (eher) wichtig angesehen wurden, spielten andere Aspekte wie ein passendes Berufsziel, interessantere Aufgaben, bessere Berufschancen und ein besserer Verdienst nach der Weiterbildung aber eine wichtigere Rolle. Diese Befunde beschränken sich allerdings auf Arbeitslosengeld beziehende Personen ohne Berufsabschluss im Rechtskreis SGB III und lassen sich nicht unmittelbar auf Personen im Rechtskreis SGB II übertragen. Für geringqualifizierte Personen in der Grundsicherung könnten sich die Kenntnis der Fördermöglichkeiten, die Teilnahmebereitschaft und Attraktivitätskriterien anders darstellen.

Um valide Aussagen über die Effekte eines Weiterbildungsgelds auf die Motivation und das Durchhaltevermögen von Teilnehmenden treffen beziehungsweise um eine wirkungsvolle Höhe der Zahlungen ermitteln zu können, müsste das Weiterbildungsgeld in einer Form implementiert werden, die eine kausale Wirkungsanalyse ermöglicht. Hierfür wären beispielsweise die Einführung der Leistung für zufällig gewählte Personen in zufällig gewählten Regionen nötig, oder aber die Berechtigung für eindeutig abgrenzbare Personengruppen, beispielsweise über die Verwendung von Altersgrenzen. Bei der geplanten zeitgleichen und flächendeckenden Einführung für alle Teilnehmenden an geförderten berufsabschlussbezogenen Weiterbildungen, ähnlich der gleichzeitigen flächendeckenden Einführung der Weiterbildungsprämien, ist dies nicht der Fall. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Evaluation müsste sich dann ebenfalls auf rein deskriptive Analysen beschränken.

Flexibilisierung der Förderdauer

In der Regel ist bei der Förderung von Weiterbildungen mit Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf bisher eine Verkürzung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit vorgesehen. Ist das aufgrund bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen ausgeschlossen, kann ein Maßnameteil von bis zu zwei Dritteln nur dann durch die BA gefördert werden, wenn bereits zu Beginn der Maßnahme die Finanzierung für die gesamte Dauer der Maßnahme auf Grund bundes- oder landesrechtlicher Regelungen gesichert ist (mit Ausnahme von Ausbildungen, die nach dem Pflegeberufegesetz nicht verkürzt werden können). Die im Entwurf des Bürgergeld-Gesetzes vorgesehene Flexibilisierung der maximalen Förderdauer auf bis zu drei Jahre ist positiv zu bewerten. Vor allem für Personen, denen das Lernen schwerer fällt und die aufgrund negativer Lernerfahrungen eine Umschulung als sehr herausfordernd beurteilen, dürfte eine Verdichtung auf zwei Drittel der regulären Ausbildungszeit ein hemmender Faktor bei der Weiterbildungsentscheidung sein. Auch auf Seiten der Jobcenter kann der Verdacht einer Überforderung dazu beigetragen haben, dass von Weiterbildungsmaßnahmen abgeraten wurde. Für diese Personengruppen, aber auch für Menschen mit geringen deutschen Sprachkenntnissen wie Geflüchtete, könnten sich durch die Neuregelung Weiterbildungsbarrieren abbauen (Bonin et al. 2021).

Würdigung

Insgesamt stellen die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung Möglichkeiten dar, die Nachhaltigkeit von Beschäftigungsaufnahmen aus der Grundsicherung zu erhöhen. Hierzu gehören unter anderem die geplanten Vorhaben zur Stärkung von Weiterbildungsmaßnahmen. Die finanziellen Anreize haben das Potential, Weiterbildungen insbesondere für diejenigen Gruppen attraktiver zu machen, die besonders von Qualifizierungen profitieren dürften. Auch die Flexibilisierung der Förderdauer setzt hier an und kann Barrieren für eine Weiterbildungsteilnahme von Menschen mit negativen Lernerfahrungen oder Sprachproblemen verringern.

Die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs eröffnet zudem die Möglichkeit, den Weg zu einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration offener zwischen Jobcenter und Leistungsbeziehenden zu diskutieren und entsprechende Strategien individuell auszurichten. Sie ist daher mit der Idee und der Umsetzung der in der Bürgergeldgesetzgebung vorgesehenen Kooperationspläne kompatibel.

Allerdings gilt hier ebenso wie für die Neugestaltung des gesamten Eingliederungsprozesses, dass die konkrete Umsetzung in der Praxis abzuwarten sein wird. Hierbei sind wiederum die Interaktionen zwischen Jobcentermitarbeitenden und Leistungsbeziehenden angesprochen. Auf Ebene der Jobcenter dürften bei der täglichen Arbeit interne Zielsteuerungsmechanismen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Daher sollten Aspekte der Weiterbildung und der nachhaltigen Integrationen relativ zu schnellen Beschäftigungsaufnahmen in der Zielsteuerung angemessen berücksichtigt werden.

Allerdings sind finanzielle Anreize zur Weiterbildung kein Allheilmittel. Zum Beispiel steht ein Teil der Arbeitslosen Schulungen oder Weiterbildungen kritisch gegenüber, weil sie von negativen Lernerfahrungen geprägt sind. Diese Personen können womöglich weniger von finanziellen Anreizen profitieren. Auch sollten „Maßnahmenkarrieren“ vermieden werden, die entstehen

können, wenn Teilnahmen eher wegen der zusätzlichen finanziellen Unterstützung als wegen der individuellen Passung zustande kommen.

Neben finanziellen Gesichtspunkten spielt der passgenaue Zuschnitt von Weiterbildungsmaßnahmen auf individuelle Lebenssituationen – beispielsweise von Alleinerziehenden oder Menschen mit geringen deutschen Sprachkenntnissen – eine wichtige Rolle, um Qualifizierungen zum Erfolg zu führen. Schließlich weisen neben dem Ausbildungsgrad weitere persönliche Merkmale wie zum Beispiel das Alter oder gesundheitliche Einschränkungen einen Einfluss auf die Beschäftigungsstabilität von ehemaligen Grundsicherungsbeziehenden auf. Deswegen sollte nicht aus dem Blick geraten, dass auch andere Förderinstrumente wie beispielsweise Lohnsubventionen oder Maßnahmen bei einem Träger geeignet sein können, um eine nachhaltige Integration zu erzielen.

Schließlich kann der verstärkte Einsatz von begleitender Betreuung und Unterstützung von Leistungsbeziehenden, die ein Beschäftigungsverhältnis begonnen haben und mit besonderen Problemen belastet sind, eine sinnvolle Stabilisierungsmaßnahme sein. Hier wurden sowohl im Rahmen geförderter Beschäftigung (Bauer et al. 2016) als auch eines Qualifizierungsprojekts (Bauer et al. 2020) positive Erfahrungen gesammelt. Dies wird bereits heute durch die Regelungen in § 16g SGB II ermöglicht und stellt im Rahmen der in der Bürgergeldreform geplanten Coaching-Ansätze ein weiteres unterstützendes Element dar.

4.2 Entfristung des Sozialen Arbeitsmarktes

Mit dem Bürgergeld-Gesetz soll das in §16i SGB II geregelte, derzeit noch bis Ende 2024 befristete Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (kurz: TaAM) entfristet werden. Ursprünglich hatte sich die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD darauf verständigt, erst im Lichte der – bis zum 31. Dezember 2023 dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorzulegenden – Befunde der wissenschaftlichen Begleitevaluation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) über eine Verstetigung des Instruments zu entscheiden. Die Bundesregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP hat das geplante Entscheidungsverfahren abgekürzt und sich auf eine vorzeitige Entfristung zum 1. Januar 2023 verständigt (Bürgergeld-Gesetz 2022, S. 5).

Aktuell sind wesentliche Untersuchungselemente der wissenschaftlichen Begleitevaluation des IAB noch nicht abgeschlossen. Sie erlauben jedoch eine vorsichtig optimistische Zwischenbilanz. Sie zeigen eine sehr positive Bewertung des Instruments durch die Jobcenter und eine zielgenaue Förderung der sehr arbeitsmarktfernen Menschen. Ebenfalls positiv fallen erste Ergebnisse zu den intendierten Teilhabewirkungen aus, während es auf betrieblicher Ebene bislang keine Anhaltspunkte für befürchtete Mitnahme- oder Substitutionseffekte gibt.

Für eine abschließende Bewertung des Instruments ist es angesichts noch ausstehender Ergebnisse aus der bis Ende 2023 laufenden Begleitforschung aus wissenschaftlicher Sicht zu früh. Die dann vorzulegenden Ergebnisse sollten daher bei der Weiterentwicklung des Instruments Berücksichtigung finden.

Einschätzung der Jobcenter

Die Geschäftsführungen von Jobcentern bewerten das Förderinstrument nach § 16i SGB II im Rahmen einer standardisierten Online-Befragung mit über 90 Prozent nahezu einheitlich als „sehr wichtig“ bis „eher wichtig“ für ihre Förderaktivitäten (Osiander/Ramos Lobato 2022).

Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte darin liegen, dass es für das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ keine Alternative im Instrumentenkasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt. So bekräftigen über 80 Prozent der befragten Jobcenter, dass es ohne dieses Instrument kein adäquates Förderangebot für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gäbe.

Entsprechend der großen Bedeutung, die die Jobcenter dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mehrheitlich beimessen, begrüßen sie auch mit großer Mehrheit die Pläne der Bundesregierung, die Förderung dauerhaft im Instrumentenkasten zu verankern. Etwa 80 Prozent der Jobcenter stimmen der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass die Entfristung sinnvoll sei.

Selektivität der Förderung

Die gesetzlich definierten Zugangskriterien der Förderung nach § 16i SGB II werden nahezu ausnahmslos eingehalten (IAB-Forschungsbericht 3/2021, S. 158ff.). Mit Blick auf den Einsatz des § 16i SGB II ist weiterhin hervorzuheben, dass aus dem Kreis der Leistungsberechtigten, die das Förderkriterium der sechsjährigen Leistungsbezugsdauer erfüllen, häufiger Personen mit noch längeren Bezugsdauern gefördert werden. Überproportional gefördert werden zudem Leistungsberechtigte, die während der letzten sieben Jahre überhaupt keine Berufserfahrung vorzuweisen haben. Insgesamt konnten somit Fehlzusweisungen von arbeitsmarktnahen Leistungsberechtigten vermieden werden, wie sie etwa bei seinem Vorgängerinstrument, dem „Beschäftigungszuschuss“, zu beobachten waren.

Die Analysen der Zugänge in die Förderung machen aber auch deutlich, dass die Zuweisungspraxis mit Blick auf bestimmte Teilgruppen unter den Leistungsberechtigten noch geschärft werden sollte. So fällt auf, dass insbesondere Frauen sowie Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und solche ohne Berufsabschluss in der Gruppe der Geförderten unterrepräsentiert sind. Der relativ geringe Förderanteil von Frauen ist zwar keine Besonderheit des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“, sondern ein gerade bei betriebsnahen Förderinstrumenten durchaus verbreitetes Phänomen (IAB-Forschungsbericht 3/2021, S. 161). Trotzdem – oder gerade deswegen – sollten die Anstrengungen weiter erhöht werden, um die geschlechtsspezifischen Zugangschancen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärker anzugleichen. Gleiches gilt für die beiden anderen Teilgruppen von Leistungsberechtigten, die schlechtere Zugangschancen aufweisen.

Wirkung der Förderung

Das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ soll die Teilhabe, die Beschäftigungsfähigkeit sowie mittel- bis langfristig auch die Beschäftigungschancen der Geförderten verbessern. Um die Wirkung der Förderung zu ermitteln, werden im Rahmen der Begleitevaluation Geförderte mit ähnlichen Leistungsberechtigten verglichen, die nicht nach §16i SGB II gefördert werden. Dabei stützt sich das IAB auf standardisierte Befragungsdaten (IAB-Forschungsbericht 8/2022) sowie auf Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA).

Die bislang vorliegenden Analysen zur Wirkung der Maßnahmenteilnahme auf die soziale Teilhabe sowie weitere subjektive Indikatoren, darunter Lebenszufriedenheit, Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit sowie dem eigenen Lebensstandard, konnten im Mittel positive Effekte feststellen. Allerdings fehlen bislang differenzierte Analysen zu den verschiedenen Einflussgrößen auf die soziale Teilhabe während der Förderung. Darüber hinaus handelt es sich um eine Querschnittsbetrachtung, während Analysen zur Entwicklung der sozialen Teilhabe im weiteren Maßnahmeverlauf noch ausstehen. Insofern sind die vorliegenden Befunde als erste Einschätzungen zu betrachten.

Eine ähnliche Einschränkung gilt auch für die Analysen zur Beschäftigungswirkung der Förderung. Erschwerend kommt in diesem Fall hinzu, dass angesichts der bis zu fünfjährigen Förderdauer des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sowie der zeitlich nachlaufenden Datenverfügbarkeit der Beobachtungszeitraum derzeit vergleichsweise kurz ausfällt. So können die Arbeitsmarktergebnisse momentan nur bis Dezember 2020 analysiert werden. Für die betrachtete Zugangsstichprobe von Geförderten nach § 16i SGB II im Zeitraum Mai bis Oktober 2019 beträgt der Beobachtungszeitraum also höchstens 14 Monate. Im Dezember 2020 war der Großteil der Geförderten (85 %) noch im Rahmen der Maßnahme beschäftigt. Dem stehen rund 9,3 Prozent der Geförderten gegenüber, die aus der Maßnahme heraus ein ungeförderndes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben. Der Vergleich der Geförderten mit den statistischen Zwillingen bis zu 14 Monaten nach Förderbeginn macht jedoch deutlich, dass der Anteil der Maßnahmenteilnehmer, die in ungefördernde Beschäftigung übergegangen sind, etwas geringer ausfällt als in der Vergleichsgruppe. Dieser sogenannte Lock-In-Effekt fällt mit zwei bis vier Prozentpunkten – verglichen mit den Geförderten nach §16e SGB II, aber auch im Vergleich zu ähnlichen Maßnahmen wie dem Beschäftigungszuschuss – relativ gering aus.

Analysen zur Wirkung der Maßnahme auf die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten liegen derzeit noch nicht vor.

Nebenwirkung der Förderung

Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die auf Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber setzen, birgt potenzielle Nebenwirkungen auf betrieblicher Ebene, insbesondere sogenannte Mitnahme- und Substitutionseffekte. Als Mitnahme wird bezeichnet, wenn Betriebe eine Förderung in Anspruch nehmen, obwohl sie förderfähige Personen auch ohne die staatliche Subventionsleistungen eingestellt hätten. Unter Substitution wird demgegenüber verstanden, wenn Betriebe nicht förderfähige Beschäftigte durch förderfähige Beschäftigte ersetzen.

Um Mitnahme- und Substitutionseffekte identifizieren zu können, werden im Rahmen der Begleitforschung Förderbetriebe mit ähnlichen Nichtförderbetrieben verglichen (siehe hierzu auch Schiele et al. 2022). Wie im Falle der Analyse der individuellen Arbeitsmarktwirkung der Förderung reicht der aktuell verfügbare Beobachtungszeitraum bis Dezember 2020. Für diesen Zeitraum ergeben sich keine Hinweise auf Mitnahmeeffekte durch den Einsatz des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Ein solcher läge vor, wenn im Beobachtungszeitraum die Anzahl an ungefördernd sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Förderbetrieben signifikant abnehmen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Auch für die Substitution von nicht gefördertem durch gefördertes Personal in den Förderbetrieben finden sich keine Hinweise. Beobachtet

werden kann lediglich eine gewisse Substitution von Beschäftigten, die mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gefördert werden. Davon betroffen sind insbesondere die mittlerweile abgeschafften Bundesprogramme „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (nicht zu verwechseln mit dem gleichnamigen Regelinstrument nach § 16e SGB II) und „Soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen“. Insofern handelt es sich hierbei nicht um einen unerwünschten Nebeneffekt. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass sich Mitnahme- und Substitutionseffekte erst zeitlich verzögert einstellen, sodass eine weitergehende Analyse noch wenigstens die Beschäftigtenangaben des Jahres 2021 einbeziehen sollte, was im kommenden Jahr möglich ist.

4.3 Ganzheitliche Betreuung (§ 16k SGB II)

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Bürgergeld-Gesetz findet sich unter § 16 k „Ganzheitliche Betreuung“ folgender Wortlaut: „Zum Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten kann die Agentur für Arbeit oder ein durch diese beauftragter Dritter eine erforderliche ganzheitliche Betreuung erbringen“ (ebenda, S. 19). Der Paragraph ist verortet in Kapitel 3, Abschnitt 1 – Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, was auf das grundsätzliche Ziel der Dienstleistung verweist. Der Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit ist kein Selbstzweck, sondern Element der Leistungen zur Eingliederung in Erwerbsarbeit.

Mit der „ganzheitlichen Betreuung“ – dem Coaching, wie die Dienstleistung oft synonym bezeichnet wird – wird eine Hilfe- und Unterstützungsdienstleistung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) eingeführt, deren Entstehungsgeschichte auf die „ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung“ nach § 16e und § 16i SGB II verweist. Ein wesentlicher Unterschied liegt in der Grundausrichtung der Rechtsnormen. Die Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II adressieren je spezifische Zielgruppen, denen die Chance auf Teilhabe am Arbeitsmarkt durch öffentlich geförderte Beschäftigung ermöglicht werden soll, und das darin verankerte Coaching soll die Doppelfunktion aus (1.) Stabilisierung der betrieblichen Beschäftigung (sogenannte Beschäftigungsbegleitung) und (2.) Bearbeitung außerbetrieblicher Problemlagen von Geförderten, die in die Sphäre der Beschäftigung diffundieren können, leisten. Demgegenüber weist der geplante § 16k keine solche Programm- oder zielgruppenspezifische Bestimmung auf. Damit kann prinzipiell jede leistungsberechtigte Person eine ganzheitliche Betreuung gemäß § 16k SGB II erhalten, bei der ein Bedarf eines Aufbaus an Beschäftigungsfähigkeit gesehen wird. Es bedarf damit nicht mehr der erheblichen Vorbedingungen aus dem § 16e und § 16i SGB II, insbesondere nicht der ALG II Bezugszeiten.

Die fehlende Programm- und Zielgruppenbestimmung, die in dem § 16e und § 16i SGB II naturgemäß eine Einschränkung des potenziellen Personenkreises bedeutet, kann als Stärke des geplanten § 16k verstanden werden, denn die noch laufende IAB-Forschung zur praktischen Umsetzung des Coachings gemäß § 16e und § 16i SGB II weist daraufhin, dass bei den Geförderten insgesamt ein hoher Bedarf an Unterstützung besteht, unabhängig davon, ob eine Person eine Förderung nach § 16e oder § 16i erhält. Man kann davon ausgehen, dass eine ganzheitliche Betreuung auch für Langzeitleistungsbeziehende hilfreich sein kann, welche die Vorbedingungen aus den vorgenannten Paragraphen nicht erfüllen.

Zugleich sind mit der gegenwärtigen Ausrichtung des § 16k SGB II auch Unbestimmtheiten verbunden, die Herausforderungen für die praktische Umsetzung der Dienstleistung darstellen

können. Dazu gehören die Feststellung des Hilfebedarfs, die Universalität des Mandats, die Erbringung der Hilfe- und Unterstützungsleistung, ihre Freiwilligkeit und Verbindlichkeit sowie die Fach- und Basiskompetenzen der Coaches.

Feststellung des Hilfebedarfes

Die Einschränkung der Fähigkeit, überhaupt am Arbeitsmarkt teilzunehmen, geht nicht selten damit einher, dass den betroffenen Personen die Probleme und deren Gründe nicht intentional bewusst sind und daher die Unterstützungsbedarfe dem Betreuungspersonal auch nicht direkt berichtet werden können. Für das Betreuungspersonal folgt daraus, dass die je vorliegende individuelle Unterstützungsbedürftigkeit zuerst überhaupt rekonstruiert und verstanden werden muss. Angesichts der auch in der Gesetzesbegründung hervorgehobenen Besonderheit des individuellen Falles bedarf es also des methodisch gesicherten Fallverstehens. Es stellt sich zudem die Frage, wie die Selektion in dieses Instrument funktionieren soll, was also die Anlässe sind, bei denen eine ganzheitliche Betreuung zum Einsatz kommen soll. Unklar ist ebenso, welche Instanz die Probleme der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person erkennen und fallspezifisch diagnostizieren soll.

Im Kontrast zur ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung nach § 16e und § 16i SGB II ist das Spektrum der Erfahrungen im Beschäftigungsbetrieb nicht gegeben, wodurch Probleme (in oder außerhalb des Betriebs, fachlicher, sozialer, psychischer, finanzieller Art) aufgedeckt werden können und somit Anlässe zur Hilfe und Unterstützung liefern. Daraus lassen sich zwei Dinge folgern: Erstens kann geschlossen werden, dass in dem geplanten Instrument insbesondere Personal zum Einsatz kommen muss, das in besonderer Weise in der Lage ist, mittels Fallverstehen und methodisch abgesicherter Diagnostik Problemlagen und -konstellationen zu erkennen, um in der Folge fachlich versiert und fallangemessen helfen und unterstützen zu können. Zweitens werden durch die ganzheitliche Betreuung zuvorderst Problemlagen adressiert werden können, die sich auch jenseits einer konkreten betrieblichen Erfahrung artikulieren und in ganz grundlegender Weise die Beschäftigungsfähigkeit einschränken, wie beispielsweise Überschuldung, Krankheit, fehlende Deutschkenntnisse und (funktionaler) Analphabetismus, (drohende) Obdachlosigkeit, fehlende Fähigkeiten im Umgang mit Formalstrukturen des öffentlichen Lebens (zum Beispiel Behörden, Bildungsinstitutionen, wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen) oder dysfunktionales soziales Handeln.

Dabei ist damit zu rechnen, dass einige Problemlagen die fachlichen Fähigkeiten und den Hilfe- und Unterstützungsrahmen des eingesetzten Personals übersteigen. In solchen Fällen bedarf es der Überleitung an spezifische Fachdienste (zum Beispiel Wohnungslosenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Schuldenberatung, Fachärzte und Psychotherapeuten, Bildungsträger etc.). Dass solche Lotsentätigkeiten zur Dienstleistung gehören, wird ebenfalls deutlich erwähnt und mit dem Begriff der „Beratung“ (ebenda, S. 58) belegt. Soll dies gelingen, bedarf es ebenso der eingangs genannten Fähigkeit zum individuellen Fallverstehen und der methodisch abgesicherten Diagnostik.

Schließlich ist es möglich, dass Klienten von Hilfe- und Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen des §16k bereits externe Hilfe des Wohlfahrtsstaates in Anspruch nehmen. Es gilt daher Hilfe-Konkurrenzen zu vermeiden beziehungsweise unterschiedliche Unterstützungen miteinander zu vermitteln. Dies trifft beispielsweise und insbesondere für die ganzheitliche Betreuung von

jungen Erwachsenen unter 25 Jahren zu, in denen auch die Jugendhilfe aktiv ist. Hier ist eine Abstimmung sehr zu empfehlen, so wie es im bisherigen § 16h SGB II, Nr. 3 bereits vorgesehen ist.

Universalität des Mandates

Das Ziel des § 16k ist der „Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit“. Beschäftigungsfähigkeit muss verstanden werden als eine Grundvoraussetzung der Person, überhaupt am Arbeitsmarkt teilnehmen zu können. Daraus folgt, dass die zum Aufbau dieser Fähigkeit beitragende Hilfe- und Unterstützungsdienstleistung die ganze Person betreffen muss, nicht etwa einzelne Bestandteile ihrer Beschäftigtenrolle. Somit geht es in erster Linie nicht um klar spezifizierbare Fähigkeiten, etwa qualifikatorischer, formaler oder technischer Natur, die direkt mit spezifischen (Qualifizierungs-)Maßnahmen adressiert werden könnten, sondern potenziell um alle Probleme der Person, der persönlichen Integrität, ihres Lebensumfelds und ihrer Lebensführung. Genau dieser Sachverhalt wird konsequenterweise auch in den einschlägigen Passagen der Gesetzesbegründung herangezogen (ebenda, S. 58). Ganzheitliche Betreuung impliziert also einerseits ein universelles Mandat, „alle Problemlagen, die dem Ziel des Aufbaus der Beschäftigungsfähigkeit“ im Wege stehen, zu bearbeiten (ebenda) und andererseits einen bestimmten Modus des einzelfallbezogenen Fallverstehens. Die Komplexität der Problemlagen und der darauf bezogenen Unterstützung wird dadurch gesteigert, dass sie nicht nur Einzelpersonen betreffen können, sondern sich erst im Zusammenhang mit der Familie oder der Bedarfsgemeinschaft erkennen und lösen lassen. Auch darauf weist die Gesetzesbegründung hin, wenn die gleichstellungsrelevanten Aspekte des Coachings erwähnt werden. Wenn beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit einer Person, zum Beispiel einer Mutter, durch ihre Einbindung in die Familie grundlegend eingeschränkt ist, steht die ganzheitliche Betreuung vor dem komplexen Problem, Lösungen für und mit dem gesamten sozialen System der Familie entwickeln zu müssen.

Erbringung der Unterstützungs- und Hilfeleistung

Angesichts dieser Offenheit und Diffusität der individuellen Problemlagen sieht der Gesetzentwurf davon ab, bestimmte Interventionsformen ex ante festzulegen: „Die Interventions- und Beratungsformen des Coachings ergeben sich aus dem individuellen Bedarf und werden deshalb gesetzlich nicht festgelegt“ (ebenda, S. 58). Die Feststellung der Bedarfsabhängigkeit der Unterstützung ist konsequent und der Problematik angemessen. Eine Grundvoraussetzung jeder Intervention muss allerdings sein, dass die Ermittlung des je konkret individuellen Betreuungsbedarfs über ein diagnostisches Vorgehen im Rahmen eines methodisch gesicherten Fallverstehens vermittelt ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es dazu der Fähigkeit und der Bereitschaft der Klientinnen und Klienten bedarf, an der Bearbeitung des Problems mitzuarbeiten. Nur ein Teil der Hilfe- und Unterstützungsdienstleistung kann stellvertretend für die Person geleistet werden, andere Elemente müssen gemeinsam mit der Person bearbeitet werden. Damit die Dienstleistung ihr Ziel erreichen kann, ist die Kooperation der Klientinnen und Klienten nötig und bedarf einer Vertrauensbeziehung im Rahmen eines Arbeitsbündnisses. Erst auf dieser Grundlage können eine ermittelte Problemlage und bestehende Potenziale zu ihrer Bewältigung mit den Klientinnen und Klienten erörtert und eine gemeinsame Problemdefinition als Grundlage für einen Hilfe- und Arbeitsplans erarbeitet werden.

Mit Blick auf einen solchen Hilfe- und Arbeitsplan werden auch Herausforderungen bei der Erbringung der Hilfeleistung deutlich, die sich durch die unbestimmte zeitliche Dimension ergeben. Während ein Coaching nach § 16e und § 16i SGB II vor, während und nach der geförderten Beschäftigung praktiziert werden sollte und das Gesetz damit einen gewissen Kontinuitätsanspruch formuliert, sind im § 16k keine Bestimmungen zur Dauer der Betreuung zu finden. Dass die Unterstützungsdienstleistung im Prinzip in einem kontinuierlichen Betreuungsprozess bestehen muss, lässt sich nur daraus entnehmen, dass die Fortschritte beim Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit stabilisiert werden sollen. Dem entspricht in sachlicher Hinsicht, dass nicht festgelegt ist, wann die ganzheitliche Betreuung ihr Ziel oder Zwischenziele erreicht hat. Einen Anhaltspunkt könnte die erfolgte Bearbeitung der oben genannten Problemlagen bieten, welche auch jenseits einer konkreten betrieblichen Erfahrung vorliegen und die Beschäftigungsfähigkeit in grundlegender Weise beeinträchtigen. Für jeden weiteren Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit, wie zum Beispiel der Schaffung von Weiterbildungsmöglichkeiten zur Bearbeitung fehlender Berufsausbildungen, bedarf es in der Regel der konkreten betrieblichen Erfahrung. So liegt es nahe, mittelfristig eine Verbindung der ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II mit unterschiedlichen betrieblichen Maßnahmen ebenso vorzunehmen wie mit der Teilnahme an Maßnahmen beruflicher Weiterbildung. Dem Coaching würde hierbei auch eine stabilisierende Funktion zur Vermeidung von Abbrüchen zukommen können (vgl. Bauer et al. 2020, S. 121ff.). Insbesondere mit Blick auf dem Topos der „Stabilisierung der Beschäftigungsfähigkeit“ kann darauf verwiesen werden, wie schwierig dies ohne Beschäftigung ist, denn die Beschäftigungsfähigkeit zeigt sich in erster Linie und am effektivsten in Beschäftigung selbst. Das ist kein Argument gegen die Anlage von § 16k, macht aber klar, dass dessen perspektivische Kopplung an betriebliche Praktika, Maßnahmen und Qualifizierungen und schließlich an (ungeförderte) Beschäftigung geboten ist, die es dann zumindest zeitweise zu begleiten und betreuen gilt.

Freiwilligkeit und Verbindlichkeit

Es entspricht der Strukturlogik einer Hilfe- und Unterstützungsbeziehung, wie sie im Gesetzentwurf skizziert wird, dass Zwang nicht deren Grundlage sein kann. Unhintergehbare Voraussetzung für eine ganzheitliche Betreuung ist, dass die Klientinnen und Klienten selbst erfahren, dass er/sie Hilfe benötigen und die Zuversicht haben, dass die angebotene Hilfe zielführend sein kann. Niemand kann gezwungen werden, sich als Person gegenüber einer anderen Person zu öffnen und (bisweilen auch intime und schambesetzte) Details seines Lebens zu berichten und Vertrauen zu entwickeln. Das Gleiche gilt für die kontinuierliche Bereitschaft, an der Lösung des Problems im Arbeitsbündnis zu arbeiten, insbesondere wenn Probleme und Themen angesprochen werden, die den Klientinnen und Klienten unangenehm sind. Insofern sind Freiwilligkeit und ein stabiles Eigeninteresse, an der Lösung von Problemen zu arbeiten, eine Gelingensvoraussetzung. Für das eingesetzte Personal besteht damit die besondere Herausforderung, sich als hilfreiche und potenziell wirksame Akteure bei der Bewältigung von bisher unbewältigten Problemlagen zu beweisen, weshalb dem fachlichen Know-how wie auch der Fähigkeit, Zugang zu den Klientinnen und Klienten zu erlangen und diesen aufrecht zu erhalten, besondere Bedeutung zukommt. Der Gesetzentwurf trägt diesem Sachverhalt durch den Verweis auf den aufsuchenden Charakter des Coachings Rechnung (ebenda, S. 58).

Allerdings muss ebenso darauf hingewiesen werden, dass Forschungsergebnisse zum Coaching gemäß § 16e und § 16i SGB II zeigen, dass ein obligatorischer Erstkontakt mit dem Coach durchaus eine Chance eröffnen und hilfreich sein kann, um Ängste oder Ressentiments gegen diese Unterstützungsleistung bei potenziellen Klientinnen und Klienten abzubauen. Es gilt zu bedenken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht nur positive Erfahrungen mit dem Jobcenter oder vom Jobcentern beauftragten Dritten gemacht haben. Ein obligatorischer Erstkontakt kann für die Coaches die Gelegenheit sein, das Eis zu brechen. Für die potenziellen Klientinnen und Klienten der ganzheitlichen Betreuung birgt ein obligatorischer Erstkontakt die Gelegenheit, Widerstände gegen eine Hilfe- und Unterstützungsdienstleistung abzubauen. Da der Gesetzgeber im geplanten § 16k bislang keinerlei Modi für die Herstellung von Überleitungen an das Coaching, die Erstkontakte und Herstellung etwaiger Verbindlichkeiten skizziert, wird das eingesetzte Personal vor der Herausforderung stehen, eigenständige Lösungen zu finden, die im Wesentlichen auf einer vorherigen Überzeugungsarbeit und der anschließenden Bewährung als hilfreiche Akteure aufbauen werden.

Fach- und Basiskompetenzen

Angesichts der Komplexität dieser Anforderungen ist auffällig, dass im Gesetzentwurf keine Bestimmungen zu den Qualifikationen des Personals für die ganzheitliche Betreuung vorhanden sind. Es handelt sich nach dem skizzierten Profil um eine Dienstleistung für professionelle Helferinnen und Helfer, die an einer Hochschule sowie durch postgraduierte Ausbildungen das Helfen gelernt haben. Eine Hilfedienstleistung, die auf die ganze Person bezogen ist, sollte nicht von Laien erbracht werden. Der Gesetzentwurf stellt nicht sicher, dass hier tatsächlich einschlägig ausgebildetes Personal für die Betreuung ausgewählt wird. Mehr noch: Auch der Personenkreis, der im Falle einer Selbstvornahme durch die Jobcenter die Betreuung leisten soll, ist nicht spezifiziert. Es ist nicht klar, ob künftig Fachkräfte des Fallmanagements auch Coaches von Leistungsberechtigten sein sollen, ob derartige Aufgaben eventuell sogar in Personalunion übernommen oder prinzipiell getrennt werden sollen. Da die ganzheitliche Betreuung ohne Frage als eine Vertrauensdienstleistung zu verstehen ist, ist letztere Frage von großer Relevanz: Es ist fraglich, ob Leistungsberechtigte sich den Coaches gegenüber vollumfänglich öffnen können, wenn diese zugleich mit Kontrollaufgaben befasst sind. Ebenso ist fraglich, ob Fallmanagerinnen und -manager der Jobcenter bereit und in der Lage sind, mit dem neuen Aufgabenprofil und dem doppelten Mandat aus Hilfe und Kontrolle umzugehen, so nicht auch deren formelles Tätigkeits- und Kompetenzprofil an Erfordernisse der neuen Hilfe- und Unterstützungsdienstleistung gemäß § 16k SGB II angepasst wird.

Die große Offenheit in den gesetzlichen Bestimmungen zur neuen Dienstleistung der ganzheitlichen Betreuung eröffnet große Gestaltungsspielräume in den implementierenden Institutionen. Es ist damit zu rechnen, dass dies zu sehr großer Varianz an Umsetzungsformen führen wird. Konsequenz einer solch großen Varianz kann sein, dass ein klar erkennbares fachliches, sachliches und zeitliches Profil dieser Dienstleistung in der Implementationspraxis nicht erkennbar sein wird. Es wäre sinnvoll, wenn jenseits der sachlich notwendigen Offenheit, die sich aus der Diffusität, Partikularität und Individualität der Problemlagen ergibt, die ebenfalls sachlich gebotene Eindeutigkeit mit Blick auf Qualifikation zum methodischen Handeln, zur Professionalität des praktischen Helfens, zur Kontinuität der Unterstützung und zur

Operationalisierung von Zwischen- und Endzielen der Intervention sowie zur Kopplung an Erfahrungen betriebliche Beschäftigung erhöht werden könnte.

5 Zusammenfassung

Mit dem Bürgergeld-Gesetz nimmt die Bundesregierung wesentliche Veränderungen bei der Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor und initiiert eine Abkehr von Elementen der arbeitsmarktpolitischen Aktivierung und eine Stärkung von partizipativen und auf Kooperation beruhenden Elementen in der Beziehung zwischen Jobcentern und Leistungsbeziehenden. Das IAB geht in seiner Stellungnahme auf Basis wissenschaftlicher Befunde auf die Pläne zur Gestaltung des Eingliederungsprozesses und der Leistungsminderungen, zur Leistungshöhe sowie zum Zugang zu Grundsicherungsleistungen, zur Abschaffung des Vermittlungsvorrangs, zur Stärkung von Weiterbildungsanreizen, zur vorzeitigen Entfristung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) sowie zur Einführung einer ganzheitlichen Betreuung in § 16k SGB II ein. Das IAB wird die Neuregelungen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags nach § 55 Abs. 1 SGB II bis Ende 2026 evaluieren. Damit die Begleitforschung wissenschaftlich sauber umgesetzt werden kann, weist das IAB auf die Notwendigkeit hin, dass die Informationen aus der praktischen Umsetzung der Neuregelungen in den Forschungsdaten abgebildet werden.

Leistungsminderungen und der Eingliederungsprozess

Die Veränderungen des Eingliederungsprozesses und der Sanktionsregelungen stellen den Kern der Bürgergeldreform dar, der die Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und Leistungsbeziehenden auf Augenhöhe zum Ergebnis haben soll. Die Reformen bei der Anwendung von Sanktionen reflektieren das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und können dazu beitragen, unangemessene Härten und Einschnitte in die persönliche Lebenssituation zu vermeiden. Wie eine Reihe von Studien zeigen, könnte ein geringerer Einsatz von Sanktionen dazu führen, dass Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seltener auftreten. Allerdings zeigen aktuelle Studien, dass die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse, die nach einer ersten Leistungsminderung aufgenommen wurden, in der Vergangenheit relativ kurz ausfiel und mit Drehtüreffekten in die Grundsicherung verbunden war. Die Neuregelung der Sanktionen kann dazu beitragen, die Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen zu erhöhen.

Im Eingliederungsprozess ersetzt der Kooperationsplan mit der anschließenden Vertrauenszeit die bisherige Eingliederungsvereinbarung. Letztere erwies sich als überfrachtet mit den verschiedenen Anforderungen, einerseits ein gemeinsam erarbeitetes Vorgehen im Eingliederungsprozess transparent zu dokumentieren und andererseits als rechtssichere Sanktionsgrundlage zu fungieren. Durch die Entkopplung dieser Elemente und die Entlastung von formalen Anforderungen hat das neue Verfahren das Potenzial, die Rahmenbedingungen für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Augenhöhe zu verbessern, sodass Jobcenter und Leistungsberechtigte gemeinsam individuelle Lösungen für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit erarbeiten können.

Im Rahmen der Begleitforschung wird zu analysieren sein, inwiefern mit den Neuerungen die intendierten Effekte der Verhinderung sozialer Härten, der kooperativen Erarbeitung von Integrationsstrategien und der nachhaltigen Integrationen erreicht werden können. Für die Wirkung der Neuregelungen wird vor allem entscheidend sein, wie die Verfahren vor Ort kommuniziert und umgesetzt werden. Dabei ist zentral, dass es Jobcentern und Leistungsbeziehenden gelingt, eine individuelle, umsetzbare und für beide Seiten akzeptable Strategie zu entwickeln und diese in klarer und verständlicher Sprache festzuhalten. Um Vertrauen aufzubauen und zu erhalten, sollten sich Leistungsminderungen ausschließlich auf die Verletzung von Mitwirkungspflichten beziehen, die im Einklang mit der gemeinsam abgestimmten Integrationsstrategie stehen und nicht auf Anforderungen, die für Leistungsbeziehende nicht nachvollziehbar sind.

Leistungshöhe und -zugang

Die geplanten Änderungen beim Leistungszugang und bei der Höhe der Transferleistungen sind geeignet, soziale Härten abzumildern. Negative Einschnitte in die individuellen Lebenslagen, die sich auch erschwerend auf die Überwindung des Hilfebezugs auswirken können, könnten so verhindert werden. Das IAB erwartet kurzfristig durch die Reformen keine größeren Veränderungen bei der Zahl der Leistungsbeziehenden. Personen, die auf Grundsicherung angewiesen sind, verfügen in der Regel nicht über relevante Vermögen. Von den Änderungen bei der Berücksichtigung der Wohnkosten profitieren vor allem Mieterhaushalte. Sie können ebenso wie die neuen Vermögensregelungen helfen, Einschnitte in die Lebensbedingungen der Betroffenen zu vermeiden. Die Gestaltung in Form einer Karenzzeit ist positiv zu bewerten, da während dieser Zeit Anreize zum Verlassen der Bedürftigkeit durch Aufnahme einer Erwerbsarbeit bestehen.

Bei der Ausgestaltung von Vermögensprüfungen und Karenzzeiten gilt es, die Vermeidung sozialer Härten ebenso zu berücksichtigen wie die gesellschaftliche Akzeptanz des Zugangs zu Grundsicherungsleistungen und das Aufrechterhalten angemessener Eigenbemühungen, um den Leistungsbezug zu verlassen. Das Austarieren dieser sich zum Teil widersprechenden Ziele ist zunächst eine politische Entscheidung.

Die geplante Erhöhung des Regelsatzes dürfte in etwa der Inflationshöhe entsprechen und damit für eine Stabilisierung der realen Transferleistungen sorgen. Für die Personengruppe der Leistungsbeziehenden, bei der die Einkommen zu einem sehr großen Teil in den täglichen Konsum gehen, dürfte dies stärkeren Mangellagen entgegenwirken, jedoch nicht zu einer Verbesserung der materiellen Teilhabe beitragen. Unter Berücksichtigung weiterer Veränderungen beim Wohngeld, bei Kinderzuschlag und Kindergeld sowie zukünftigen Lohnsteigerungen geht das IAB davon aus, dass mit der Erhöhung der Regelsätze keine nennenswerten negativen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot einhergehen.

Aus der geplanten Erhöhung der Freibeträge für erwerbstätige Leistungsbeziehende dürften sich nach Berechnungen des IAB keine nennenswerten positiven Arbeitsangebotseffekte ergeben.

Vermittlungsvorrang

Auch die Abschaffung des Vermittlungsvorrangs folgt dem Ziel, Strategien nachhaltiger Integrationen zu stärken und schnelle Übergänge in instabile Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden. Sie ist damit anschlussfähig an die Idee einer Zusammenarbeitskultur, die sich im

Kooperationsplan, der Vertrauenszeit und einem geringeren Fokus auf Sanktionen als Steuerungselement zeigt. Ein wesentlicher Faktor für das Erreichen nachhaltiger Integrationen sind vermehrte Weiterbildungsanstrengungen, die durch finanzielle Anreize wie das Weiterbildungsgeld gestärkt werden können. Auf diese Weise kann Weiterbildung auch für Personengruppen attraktiver werden, die besonders von Qualifizierungen profitieren dürften. Auch die Flexibilisierung der Förderdauer setzt hier an und kann Barrieren für eine Weiterbildungsteilnahme von Menschen mit negativen Lernerfahrungen oder Sprachproblemen verringern. Neben finanziellen Anreizen, der Flexibilisierung und Individualisierung von Maßnahmen betonen Arbeitslose vor allem die Bedeutung guter Beschäftigungsperspektiven sowie interessanter Anschluss Tätigkeiten und damit Aspekte, die auch Eingang in die Beratungen und die Ausgestaltung von Kooperationsplänen finden könnten.

Sozialer Arbeitsmarkt

Das ursprünglich bis Ende 2024 befristete Instrument Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) soll laut Gesetzentwurf vorzeitig entfristet werden. Im Rahmen der noch laufenden Begleitforschung zieht das IAB eine vorläufig positive Zwischenbilanz mit Blick auf die Zielgenauigkeit der Förderung, ersten Teilhabeeffekten und ausbleibenden Mitnahme- und Substitutionseffekten auf betrieblicher Ebene. Für eine endgültige Bewertung ist es jedoch aus wissenschaftlicher Sicht zu früh. Sie wird mit Vorlage der Evaluationsergebnisse Ende 2023 möglich sein. Die differenzierten Befunde der Begleitforschung sollten dann Eingang in die Weiterentwicklung der Maßnahme finden.

Ganzheitliche Betreuung (§ 16k)

Der Gesetzentwurf zur Bürgergeldreform sieht in § 16k SGB II mit der ganzheitlichen Betreuung für erwerbsfähige Leistungsbeziehende ein neues Element der Leistungen zur Eingliederung in Erwerbsarbeit vor. Erfahrungen aus dem Einsatz der beschäftigungsbegleitenden Betreuung im Rahmen des Teilhabechancengesetzes machen deutlich, dass ein großer Bedarf an unterstützenden Dienstleistungen besteht. Dies dürfte auch für Leistungsbeziehende gelten, die nicht die strengen Kriterien des langen Leistungsbezugs erfüllen, die zur Teilnahme an den Instrumenten nach §§ 16e und 16i SGB II berechtigen. Die Zielsetzung und Umsetzung des neuen Instruments bleiben im Gesetzentwurf noch facettenreich und damit gewissermaßen unbestimmt. Da den Jobcentern zudem hohe Freiheitsgrade bei der Umsetzung zugestanden werden, wird zunächst zu beobachten sein, in welcher Weise die Jobcenter das neue Instrument nutzen. Herausforderungen bestehen dabei unter anderem in der Feststellung des Hilfebedarfs, der Erbringung der Hilfe- und Unterstützungsleistung sowie in den Fach- und Basiskompetenzen der Coaches. Aus der Vielschichtigkeit des Instruments und der zu erwartenden Ausgestaltungsvarianten ergeben sich gleichzeitig Herausforderungen für die Begleitforschung. Diese wird zunächst explorativ ein Bild der Umsetzungsvarianten zeichnen müssen, um dann über geeignete Formate der Evaluation entscheiden zu können.

Evaluation und Datengrundlage

Die gesetzlichen Neuregelungen, die mit dem Bürgergeld-Gesetz geschaffen werden, sollen vom IAB im Rahmen von § 55 Abs. 1 SGB II bis Ende 2026 evaluiert werden. Die Begleitforschung wird sich unter anderem auf Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit stützen. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn die entsprechenden Informationen – etwa zum Beginn einer

Karenz- oder Vertrauenszeit – von den Integrationsfachkräften der Jobcenter erfasst und anschließend an die Statistik der Bundesagentur für Arbeit übermittelt werden und somit Eingang in die Forschungsdaten des IAB finden können. Nach derzeitigen Informationen ist bei der Abbildung der gesetzlichen Neuregelungen in den Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit jedoch mit nicht unerheblichen Lücken zu rechnen. Dies gilt insbesondere für die Reformelemente Karenzzeit, Vertrauens- und Kooperationszeit und mit gewissen Abstrichen auch für das Weiterbildungsgeld. Für die Umsetzung der Begleitforschung stellt dies ein Risiko dar.

Literatur

- Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, edition Hans Böckler Stiftung.
- Apel, Helmut; Engels, Dietrich (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, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- Arni, Patrick; Lalive, Rafael; van Ours, Jan (2013): How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Econometrics*, 28(7), S. 1153–1178.
- Arni, Patrick; van den Berg, Gerard J.; Lalive, Rafael (2022): Treatment Versus Regime Effects of Carrots and Sticks. *Journal of Business & Economic Statistics*, 40(1), S. 111–127.
- Bauer, Frank; Bennett, Jenny; Coban, Mustafa; Dietz, Martin; Friedrich, Martin; Fuchs, Philipp; Gellermann, Jan; Globisch, Claudia; Gottwald, Markus; Gricevic, Zbignev; Hülle, Sebastian; Kiesel, Markus; Kupka, Peter; Nivorozhkin, Anton; Promberger, Markus; Raab, Miriam; Ramos Lobato, Philipp; Schmucker, Alexandra; Stockinger, Bastian; Trappmann, Mark; Wenzig, Claudia; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Zins, Stefan (2021): [Evaluation der Förderinstrumente nach §16e und §16i SGB II – Zwischenbericht](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 3.
- Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): [„Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW: Teilnehmerauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied](#). IAB-Kurzbericht Nr. 10.
- Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Gellermann, Jan (2020): [Implementationsanalyse des Modellprojekts zur Förderung geringqualifizierter Jugendlicher und Erwachsener – Abschlussbericht](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 17.
- Bernhard, Sarah; Senghaas, Monika (2021): [Eingliederungsvereinbarungen im Jobcenter schaffen Verbindlichkeit, aber die Mitwirkungspflichten dominieren](#) (Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020“). In: IAB-Forum, 07.07.2021.
- Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen. *Sozialer Fortschritt* 65(7), S. 153–161.
- Bernhard, Sarah; Bossler, Mario; Kruppe, Thomas; Lietzmann, Torsten; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Trenkle, Simon; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim (2021): [Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung](#). Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 7.6.2021. IAB-Stellungnahme Nr. 5.
- Bernhard, Sarah; Freier, Carolin; Ramos Lobato, Philipp; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine (2019): [Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 2.

- Bernhard, Sarah; Stephan Gesine; van den Berg, Gerard; Uhlendorff, Arne (2022a): [Verträge zwischen Arbeitslosen und ihrem Jobcenter: Die Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 16. DOI:10.48720/IAB.FB.221.
- Bernhard, Stefan; Röhrer, Stefan; Senghaas, Monika (2022b): Auf dem Weg zum Bürgergeld: Die Sanktionspraxis nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und ‚in Zeiten von Corona‘. In: Sozialer Fortschritt (online first).
- Beste, Jonas, Mark Trappmann, Jens Wiederspohn (2021): [Vereinfachter Zugang zur Grundsicherung: Wer von einer Schonfrist bei Vermögensanrechnung und Aufwendungen für die Unterkunft profitieren würde](#). In: IAB-Forum, 13.12.2021.
- Bieback, Karl-Jürgen (2009): Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 30, Heft 2, S. 185–213.
- Blömer, Maximilian, Fuest, Clemens; Peichl, Andreas (2019): Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, ifo Schnelldienst 72, S. 34–43.
- Bonin, Holger; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias; Bredtmann, Julia; Brussig, Martin; Demir, Gökay; Kamb, Rebecca; Frings, Hanna; Glemser, Axel; Haas, Anette; Höckel, Lisa Sofie; Huber, Simon; Kirchmann, Andrea; Kirsch, Johannes; Klee, Günther; Krause-Pilatus, Annabelle; Kühn, Juliane; Kugler, Philipp; Kusche, Michel; Maier, Anastasia; Rinne, Ulf; Rossen, Anja; Scheu, Tobias; Schilling, Katharina;; Teichert, Christian; Zühlke, Anne; Wolf, Katja Wolf; Wapler, Rüdiger (2021): Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete Schlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 587, Berlin. DOI: urn:nbn:de:0168-ssoar-75735-6
- 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; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen (2018): [Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 9.
- Bruckmeier, Kerstin; Peichl, Andreas; Popp, Martin; Wiemers, Jürgen; Wollmershäuser, Timo (2021): Distributional effects of macroeconomic shocks in real-time A novel method applied to the COVID-19 crisis in Germany. In: Journal of Economic Inequality, Jg. 19, H. 3, S. 459–487.
- Bruckmeier, Kerstin; Mühlhan, Jannek; Wiemers, Jürgen (2021): Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten Leistungen: Auswirkungen auf Arbeitsangebot und Empfängerzahlen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 67, H. 1, S. 29–58.
- Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): [Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Nachhaltige Integration bleibt schwierig](#). IAB-Kurzbericht Nr. 2.

- Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Saile, Anna-Theresa (2020): Welfare dynamics and employment: Heterogeneous paths through means-tested basic income in Germany In: Journal of Social Policy, Jg. 49, H. 2, S. 271-297. DOI:10.1017/S0047279419000229
- Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. (1–225).
- Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirsland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): [Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?](#) IAB-Kurzbericht Nr. 3.
- Dengler, Katharina; Hohmeyer, Katrin; Zabel, Cordula (2021a): [Erwerbslose in der Grundsicherung: Welche Faktoren begünstigen die Aufnahme stabiler Beschäftigungsverhältnisse?](#) IAB-Forum, 13.01.2021.
- Dengler, Katharina; Hohmeyer, Katrin; Zabel, Cordula (2021b): Welfare recipients' transition into employment and employment stability in Germany, In: Labour, Jg. 35, H. 4, S. 450–484.
- Dietz, Martin; Osiander, Christopher (2014): [Weiterbildung bei Arbeitslosen: Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen.](#) IAB-Kurzbericht Nr. 14.
- Dohmen, Thomas; Kleifgen, Eva; Künn, Steffen; Stephan, Gesine (2022): [Geförderte Umschulungen für Personen ohne Berufsabschluss im Rechtskreis SGB III: Kenntnis, Teilnahmebereitschaft und Attraktivitätskriterien.](#) IAB-Forschungsbericht Nr. 18.
- Fitzenberger, Bernd; Walwei, Ulrich (2021): [Hartz IV: Reform mit Augenmaß.](#) In: IAB-Forum, 23.03.2021.
- Grimm, Natalie; Plambeck, Jonte (2013): Zwischen Vermessen und Ermessen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hamburger Jobcenters als wohlfahrtstaatliche Akteure. Projektbericht. Institut für Sozialforschung: Hamburg.
- Hillmann, Katja.; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (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 Welt-Wirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 168.
- Hülle, Sebastian; Achatz, Juliane; Coban, Mustafa; Friedrich, Martin; Gricevic, Zbignev; Kiesel, Martin; Kleinemeier, Rita; Meß, Andreas; Schels, Brigitte; Trappmann, Mark; Wagemann, Ute; Wenzig, Claudia; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Zins, Stefan (2022): [Panel Lebensqualität und Teilhabe – Feld- und Methodenbericht der Welle 1.](#) IAB-Forschungsbericht Nr. 8.
- 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.
- Kleifgen, Eva; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Osiander, Christoper; Roesler, Konrad; Stephan, Gesine (2022): [Förderung der abschlussorientierten beruflichen Weiterbildung: Entwicklung von Zugangszahlen und Teilnahmestrukturen vor und nach der Einführung der Weiterbildungsprämien im Jahr 2016.](#) IAB-Forschungsbericht Nr. 15.

- Knize, Veronika (2021): What Gender-Neutral Activation? Understanding the Gender Sanction Gap in Germany's Welfare System. In: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society (online first).
- Knize, Veronika; Wolf, Markus; Wolff, Joachim (2022): [Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 17.
- Kupka, Peter; Senghaas, Monika (2021): [Zur Einrichtung von unabhängigen Ombudsstellen für Erwerbslose im SGB-II-Bezug](#). Stellungnahme des IAB zum Antrag der Fraktion Die Linke in der Hamburger Bürgerschaft bei der Anhörung im Ausschuss für Soziales, Arbeit und Integration am 10.8.2021. IAB-Stellungnahme Nr. 7.
- Lietzmann, Torsten; Hohmeyer, Katrin (2022): Back and forth? The role of labour market resources and segments for work-related exits from and returns to welfare benefit receipt in Germany, In: Zeitschrift für Sozialreform, 68(2), S. 180–210. <https://doi.org/10.1515/zsr-2022-0008>.
- Lipsky, Michael (1980): Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Russell Sage Foundation.
- Mense, Andreas (2021): Secondary Housing Supply. FAU Discussion Paper in Economics No. 05.
- Mense, Andreas (2022): Zunehmende Unterschiede in den Kosten der Unterkunft zwischen Stadt und Land. IAB-Forum (im Erscheinen).
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin (2016): Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. In: Journal for Labour Market Research, 49(1), S. 59–76.
- Osiander, Christopher, Philipp Ramos Lobato (2022): [Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung der Förderung „Teilhabe am Arbeitsmarkt“](#). IAB-Forum, 27.10.2022.
- Schiele, Maximilian; Tübbicke, Stefan; Wolff, Joachim (2022): [Mit dem Teilhabechancengesetz haben sich die Chancen auf eine marktnahe Förderung tendenziell verbessert](#). In: IAB-Forum, 26.07.2022.
- 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.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): [Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht](#). IAB-Kurzbericht Nr. 18.
- Seibert, Holger; Schwengler, Barbara; Wiethölter, Doris (2022): [Berufsspezifische Lohnunterschiede. In einigen Helferjobs verdienen Fachkräfte mehr als in ihrem erlernten Beruf](#). IAB-Kurzbericht Nr. 14.
- Senghaas, Monika, Sarah Bernhard (2021): Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle – Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende In: Sozialer Fortschritt, Jg. 70, H. 9, S. 487–507.

- Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah; Freier, Carolin (2020): [Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitssuchenden nehmen viel Raum ein](#). IAB-Kurzbericht Nr. 5.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): Tabellen, Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen), Nürnberg, September 2022.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022a): Tabellen, Eckwerte der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monatszahlen ab 2005), Nürnberg, September 2022.
- Umkehrer, Matthias (2020): [Wiedereinstieg nach Langzeitarbeitslosigkeit: Welche Arbeitsverhältnisse sind stabil, welche nicht?](#) IAB-Kurzbericht Nr. 15.
- Van den Berg, Gerard J.; Bergemann, Annette; Caliendo, Marco (2009): The Effect of Active Labor Market Programs on Not-Yet Treated Unemployed Individuals. *Journal of the European Economic Association*, 7(2-3).
- Van den Berg, Gerard J.; Uhlenborff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. *Nordic Economic Policy Review*. Band 1, S. 177–208.
- Van den Berg, Gerard J.; Uhlenborff, Arne; Wolff, Joachim (2017): [Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen](#). IAB-Kurzbericht Nr. 5.
- Van den Berg, Gerard J.; Uhlenborff, Arne; Wolff, Joachim (2022): The impact of sanctions for young welfare recipients on transitions to work and wages and on dropping out. In: *Economica*, 89(353), S. 1–28.
- Walter, Thomas (2012): The Employment Effects of an Intensified Use of Benefit Sanctions. In Walter, Thomas (2012): *Germany's 2005 Welfare Reform – Evaluating Key Characteristics with a Focus on Immigrants*, ZEW Economic Studies, Band 46, S. 51–72.
- Wolf, Markus (2021): [Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken](#). IAB Forum, 28.09.2022.
- Wolff, Joachim (2019): [Sanktionen in der Grundsicherung – was eine Reform anpacken müsste](#). IAB-Forum, 19.06.2019.
- Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Moczall, Andreas; Gschwind, Lutz; Trappmann, Mark (2016): Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. *Zeitschrift für Sozialreform*, 62(2), S. 141–180.
- Wilkens, Ingrid; Leber, Ute (2003): Partizipation an beruflicher Weiterbildung – Empirische Ergebnisse auf Basis des Sozio-Ökonomischen Panels. In: [Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 36, Nr. 3](#), S. 329–337.

Impressum

IAB-Stellungnahme 7|2022

Veröffentlichungsdatum

7. November 2022

Weitere Informationen

Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), BT-Drucksache [20/3873](#)

Redaktion

Andrea Kargus

Herausgeber

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

Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0),
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0722.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-stellungnahme/>

Website

<https://iab.de>

ISSN

2195-5980

DOI

10.48720/IAB.SN.2207