



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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

6|2024 Zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung – SGB-III-Modernisierungsgesetz

Silke Anger, Franziska Berger, Sarah Bernhard, Kerstin Bruckmeier, Maye Ehab, Mariella Falkenhain, Stefan Feldens, Bernd Fitzenberger, Philipp Fuchs, Claudia Globisch, Andreas Hauptmann, Elke Jahn, Philipp Jaschke, Kamal Kassam, Yuliya Kosyakova, Peter Kupka, Simon Janssen, Ute Leber, Adrian Lerche, Michael Oberfichtner, Nancy Reims, Stefan Röhrer, Malte Sandner, Brigitte Schels, Monika Senghaas, Maximilian Sommer, Gesine Stephan, Carina Toussaint, Stefan Tübbicke, Enzo Weber, Jürgen Wiemers, Joachim Wolff

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung
im Ausschuss für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestags am 4.11.2024

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung – SGB-III-Modernisierungsgesetz

Silke Anger

Franziska Berger

Sarah Bernhard

Kerstin Bruckmeier

Maye Ehab

Mariella Falkenhain

Stefan Feldens

Bernd Fitzenberger

Philipp Fuchs

Claudia Globisch

Andreas Hauptmann

Elke Jahn

Philipp Jaschke

Kamal Kassam

Yuliya Kosyakova

Peter Kupka

Simon Janssen

Ute Leber

Adrian Lerche

Michael Oberfichtner

Nancy Reims

Stefan Röhrer

Malte Sandner

Brigitte Schels

Monika Senghaas

Maximilian Sommer

Gesine Stephan

Carina Toussaint

Stefan Tübbicke

Enzo Weber

Jürgen Wiemers

Joachim Wolff

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

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Einleitung	5
2 Änderungen des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch	5
Kooperationsplan auch im SGB III	5
Reform des Gründungszuschusses	8
Erleichterung des Zugangs zur Arbeitslosenversicherung für Selbständige (§ 28a SGB III)	10
Rechtskreisübergreifende Kooperationen / Jugendberufsagenturen (§ 9b, § 10)	11
Umfassende Beratung (§ 28b)	12
Schwer zu erreichende junge Menschen (§ 31a und b)	15
Berufsorientierungspraktikum (§ 48a)	16
Außerbetriebliche Ausbildung (§ 76)	17
3 Änderungen des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch	18
Zumutbarkeit (§ 10)	18
Karenzzeit (§ 12)	20
Meldepflicht (§ 15)	21
Einstiegsgeld und Anschubfinanzierung (§ 16b)	23
Integrationspraktikum (§ 16j)	27
Schwarzarbeit (§ 31)	29
Vereinheitlichung Leistungsminderungen (§ 31a) sowie Meldeversäumnisse (§ 32)	30
Passiv-Aktiv-Tausch (§ 44f)	33
Literatur	34

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat einen umfangreichen Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB-III-Modernisierungsgesetz) vorgelegt, der am 4.11.2024 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags in einer öffentlichen Anhörung zum SGB-III-Modernisierungsgesetz behandelt wurde. Darin geht es um die Weiterentwicklung des Vermittlungsprozesses, Vereinfachungen und Entlastungen im Versicherungs- und Leistungsrecht, die Anpassung von Förderinstrumenten und den Ausbau der Förderinstrumente der Bundesagentur für Arbeit. Unter Bezugnahme auf vorhandene **Forschungsergebnisse** nimmt das IAB Stellung zu den geplanten Änderungen von SGB III und SGB II.

Abstract

The Federal Government has presented a comprehensive draft of a law to modernise unemployment insurance and employment promotion (SGB III Modernisation Act), which was discussed in a public hearing on the SGB III Modernisation Act in the Committee on Labour and Social Affairs of the German Bundestag on 4 November 2020. It deals with the further development of the placement process, simplifications and relief in insurance and benefit law, the adaptation of funding instruments and the expansion of the Federal Employment Agency's funding instruments. With reference to existing research findings, the IAB comments on the planned changes to SGB III and SGB II.

1 Einleitung

Das SGB-III-Modernisierungsgesetz sollte den Vermittlungsprozess weiterentwickeln, das Recht der Arbeitslosenversicherung vereinfachen und vorhandene Förderinstrumente anpassen. Mit der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag sollten zusammen mit den geplanten Änderungen im Sozialgesetzbuch Drittes Buch auch Rechtsvorschriften im SGB II geändert werden. Damit beabsichtigte die Bundesregierung jene Änderungen umzusetzen, auf die sie im Rahmen der „Wachstumsinitiative“ verständigt hatte. Mit dem Ende der Bundesregierung aus SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP wird dieses Gesetzgebungsverfahren aller Voraussicht nach nicht mehr vom Bundestag beschlossen werden. Bis auf Weiteres bleiben die Rechtsvorschriften in SGB III und SGB II damit unverändert. Ungeachtet dessen veröffentlicht das IAB seine Stellungnahme, die es dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags Ende Oktober 2024 übersandt hat. Neben Gründen der Transparenz geschieht dies zudem in der Annahme, dass die ursprünglich geplanten Änderungen, gerade mit Blick auf das SGB II, auch in der kommenden Legislaturperiode eine Rolle spielen dürften.

Das IAB bezieht im Lichte vorhandener Forschungsergebnisse im Folgenden Stellung zu den geplanten Änderungen von SGB III (Kapitel [2](#) dieser Stellungnahme) und SGB II (Kapitel [3](#) dieser Stellungnahme). Bezugspunkte sind das SGB-III-Modernisierungsgesetz in seiner Fassung vom 9. September 2024 ([Drucksache 20/12779](#)) sowie die Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag zum SGB II. Die Ausführungen in Kapitel [2](#) wurden teilweise bereits zur Verbändeanhörung des SGB-III-Modernisierungsgesetzes als IAB-Stellungnahme ([1/2024](#)) veröffentlicht, für die vorliegende Stellungnahme aber punktuell aktualisiert.

2 Änderungen des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch

Kooperationsplan auch im SGB III

Im Rahmen der Bürgergeldreform wurde im Rechtskreis SGB II die Eingliederungsvereinbarung durch einen Kooperationsplan abgelöst. Das Modernisierungsgesetz soll diese Entwicklung nun auch im Rechtskreis SGB III aufgreifen: Ausgehend von der (unverzüglich nach der Meldung durchzuführenden) Potenzialanalyse sollen die Agenturen für Arbeit zusammen mit Personen, die eine Ausbildung oder Arbeit suchen, unverzüglich einen individuellen Kooperationsplan zur Eingliederung erstellen. In diesem sollen das Eingliederungsziel und die wesentlichen Schritte zur Eingliederung festgehalten werden. Eine Überprüfung und Fortschreibung soll spätestens drei Monate nach Erstellen, anschließend spätestens nach jeweils weiteren sechs Monaten, bei jungen Menschen spätestens nach jeweils weiteren drei Monaten erfolgen. Die Agentur für Arbeit hat zu überprüfen, ob die in dem Kooperationsplan festgehaltenen Eigenbemühungen nachgewiesen wurden. Wird dieser Nachweis nicht erbracht, kann die Agentur für Arbeit die Kund*innen schriftlich oder elektronisch – unter Belehrung über die Rechtsfolgen – zur

Vornahme von Eigenbemühungen auffordern und dabei die Häufigkeit und Nachweisform konkretisieren. Dies gilt auch, wenn der Kooperationsplan nicht zustande kommt beziehungsweise nicht fortgeschrieben werden kann. Werden die Pflichten aus der Aufforderung ohne wichtigen Grund nicht erfüllt, kann die Agentur für Arbeit die Arbeitsvermittlung wie bisher einstellen, was allerdings nicht bei jungen Menschen gilt.

Wie im Rechtskreis SGB II sollen auch im Rechtskreis SGB III die einzuführenden Kooperationspläne damit noch nicht direkt mit einer Rechtsfolgenbelehrung verbunden sein. Auf ihrer Basis könnten damit direkt auch keine Sperrzeiten umgesetzt werden.

Forschungsergebnisse

Wirkungsforschung des IAB hat im Rahmen von drei Modellprojekten mit zufälliger Zuweisung in beiden Rechtskreisen gezeigt:

- Frühe Eingliederungsvereinbarungen im SGB III ab Beginn der Arbeitslosigkeit trugen nur bei „marktfernen“ Männern kausal zur Integration bei (van den Berg et al. 2018).
- Eingliederungsvereinbarungen vor Eintritt der Arbeitslosigkeit im SGB III hatten keine kausalen Effekte auf die Integration (van den Berg et al. 2016).
- Frühe Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II beim Zugang in den Leistungsbezug hatten bei Neuzugängen in den Leistungsbezug keine kausalen Effekte auf die Integration (Bernhard et al. 2022a).
- Ob eine Eingliederungsvereinbarung mit oder ohne Rechtsfolgenbelehrung erfolgte, zeigte ebenfalls keinen kausalen Effekt auf die Integration (Bernhard et al. 2022a).

Eine qualitative Begleitstudie hat für den Rechtskreis SGB II zudem herausgearbeitet, dass die früheren Eingliederungsvereinbarungen viele – teils widersprüchliche – Anforderungen erfüllen sollten (Bernhard/Senghaas 2021). Sie sollten den sozialpolitischen Grundsatz des „Förderns und Forderns“ konkretisieren, eine Erinnerungshilfe bieten und Verbindlichkeit herstellen. Diese Anforderungen erfüllten sie aus Sicht von Integrationsfachkräften in unterschiedlichem Ausmaß. Integrationsfachkräfte beurteilten sie als hilfreich, um Verpflichtungen der Leistungsberechtigten und Unterstützungsmöglichkeiten durch das Jobcenter zu benennen und die Konsequenzen unzureichender Mitwirkung zu verdeutlichen. Sie schätzten sie jedoch als zu lang und zu schwer verständlich ein, was vor allem auf die erforderliche Rechtssicherheit zurückzuführen war. Da Mitwirkungspflichten in der Eingliederungsvereinbarung breiten Raum einnahmen, konnte aus Sicht von Integrationsfachkräften ein zu früher Abschluss solcher Vereinbarungen zudem den Aufbau von Vertrauen behindern (Senghaas et al. 2020). In anderen Fällen – vor allen Dingen, wenn Integrationsfachkräfte wenig Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Arbeitsvermittlung sehen – beschrieben sie den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung als bürokratisch-leere Übung und wenig zielführend für den weiteren Integrationsprozess (Senghaas/Bernhard 2021).

Die Forscherinnen regten auf dieser Basis eine Entkopplung der unterschiedlichen Anforderungen an, die an die Eingliederungsvereinbarung gestellt wurden, etwa indem Absprachen und Unterstützungsmöglichkeiten ohne eine rechtlich verbindliche Androhung von Arbeitslosengeld-II-Kürzungen festgehalten werden. Dies könne die Kommunikation zwischen Integrationsfachkräften und Leistungsberechtigten von hoheitlichen Elementen entlasten und so geeignetere Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Aushandlung, die Herstellung von

Transparenz und die Förderung von Vertrauen schaffen. Diesen Vorschlag hat der Gesetzgeber mit dem Instrument des Kooperationsplans im Rechtskreis SGB II aufgegriffen.

Eingliederungsvereinbarungen sind zwar als Pflichtinstrument für alle konzipiert. Allerdings sind sie nicht für alle Gruppen gleichermaßen passend. In einer IAB-Online-Befragung von Jobcenter-Beschäftigten zeigte sich, wie sinnvoll Eingliederungsvereinbarungen für bestimmte Personengruppen eingeschätzt werden. Am sinnvollsten hielten die Befragten Eingliederungsvereinbarungen für unmotivierte Personen, am wenigsten sinnvoll für Personen mit geringen Deutschkenntnissen oder mit gesundheitlichen Einschränkungen (Bernhard et al. 2019). Auch unter den Arbeitsvermittler*innen der Agenturen für Arbeit wünschte sich eine große Mehrheit, individuell und fallbezogen über den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung entscheiden zu dürfen (van den Berg et al. 2014a, 2014b). Dies ist ebenfalls ein Hinweis darauf, dass die Eingliederungsvereinbarung als Standardinstrument nicht gleich gut auf alle passt (Bernhard 2024, im Erscheinen).

Im Rahmen eines weiteren Modellprojekts mit zufälliger Zuweisung hat die Wirkungsforschung des IAB weiterhin gezeigt: Aktivere Gesprächsangebote der Agenturen bei frühzeitigen Arbeitsuchendmeldungen sowie die zusätzlichen Erstgespräche und Vermittlungsaktivitäten, die hierdurch zustande kommen, tragen nicht dazu bei, Arbeitslosigkeit zu vermeiden beziehungsweise zu verkürzen (Homrighausen/Oberfichtner 2024). Dieser Befund lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass unabhängig vom Angebot eines Erstgesprächs ein Großteil der Personen, die sich frühzeitig arbeitsuchend melden, nicht arbeitslos wird (siehe auch Stephan 2016). Daraus folgern die Autor*innen, dass es für einen effizienten Ressourceneinsatz sinnvoller erscheint, begrenzte Vermittlungsressourcen stärker auf Personen zu konzentrieren, die bereits arbeitslos sind oder mit einer hohen Wahrscheinlichkeit arbeitslos werden.

Bewertung

Vor dem Hintergrund der Forschungsergebnisse des IAB zu Eingliederungsvereinbarungen ergibt sich keine Begründung, an den bestehenden Regelungen zur Eingliederungsvereinbarung im SGB III festzuhalten: Die Wirkungsforschung hat gezeigt, dass frühe Eingliederungsvereinbarungen vor Beginn der Arbeitslosigkeit keine Effekte hatten und sich nach Eintritt der Arbeitslosigkeit nur bei bestimmten Personengruppen positiv auf die Arbeitsmarktchancen auswirkten.

Der neue Kooperationsplan unterscheidet sich zwar von der Eingliederungsvereinbarung. Dennoch ist fraglich, ob die Unterschiede hinreichend groß sind, um unterschiedliche Wirkungen zu begründen. Ob es tatsächlich gelingt, den Kooperationsplan nicht als bürokratisch-hoheitliches Element des Beratungsgesprächs, sondern als kommunikatives Instrument zu etablieren, wird von der konkreten Umsetzung vor Ort abhängen. Um den Kund*innen gegenüber zu signalisieren, dass es sich um ein kooperatives Instrument handelt, ist es wichtig, dass die Absprachen gemeinsam getroffen und in allgemein verständlicher Sprache, anstatt in juristischer Fachsprache, festgehalten werden. In jedem Fall wird der Abschluss eines Kooperationsplans wie auch der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung Zeitressourcen im Beratungsgespräch binden. Der Kooperationsplan bleibt, genau wie das

Vorgängerinstrument Eingliederungsvereinbarung, ein Pflichtinstrument für alle und wird damit voraussichtlich nicht auf alle Gruppen von Arbeitsuchenden gleich gut passen.

Damit stellt sich die Frage, ob es effektiv sein dürfte, einen Kooperationsplan unverzüglich mit allen Kund*innen zu erstellen, die sich arbeitsuchend oder ausbildungssuchend melden. Die bisherige Forschung des IAB hat gezeigt, dass ein substanzieller Teil dieser Personen nicht arbeitslos wird. Bei Personen, die nicht arbeitslos werden, ist kein Effekt eines Kooperationsplans (und einer Potenzialanalyse) zu erwarten. Deshalb erscheint es im Sinne einer effizienten Ressourcenverwendung erwägenswert, nicht mit allen Arbeitsuchenden einen Kooperationsplan zu erstellen. Vielmehr könnte es sinnvoller sein, den Einsatz von nur begrenzt verfügbaren Vermittlungsressourcen auf Personen zu fokussieren, bei denen größere Möglichkeiten für positive Effekte bestehen. Das wären beispielsweise Personen, die mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit arbeitslos werden. Aus Sicht des IAB könnte daher durchaus erwogen werden, den Abschluss eines Kooperationsplans für einen gewissen Zeitraum ins Ermessen der Vermittlungsfachkräfte zu legen. Denkbar wäre auf Basis der bestehenden Evidenz für die Eingliederungsvereinbarung, hier einen Zeitraum von drei oder sechs Monaten nach Arbeitsuchendmeldung oder aber nach Beginn der Arbeitslosigkeit zu wählen.

Um kausale Evidenz über die Wirksamkeit der neuen Kooperationspläne zu gewinnen, könnten die oben erläuterten Feldexperimente des IAB in einem oder beiden Rechtskreisen fortgesetzt werden. So ließe sich erproben, wie sich ein früher versus später erstellter Kooperationsplan auf die Arbeitsmarktchancen auswirkt.

Reform des Gründungszuschusses

Der Gründungszuschuss (GZ) als Instrument der Arbeitsförderung soll Arbeitslosen im SGB III den Weg in eine selbständige Tätigkeit erleichtern und somit die Beschäftigungschancen der Geförderten erhöhen, indem er Geförderten eine zeitlich befristete finanzielle Unterstützung gewährt. Seit Einführung des GZ im Jahr 2007 besteht die Förderung aus zwei Förderphasen. In der ersten Förderphase erhalten die Geförderten denselben monatlichen Betrag, den sie zuletzt als Arbeitslosengeld bezogen haben, sowie einen Betrag von 300 Euro, der die soziale Absicherung der Geförderten sicherstellen soll. In der zweiten (optionalen) Förderphase, die einen erneuten Antrag bei der Arbeitsagentur erfordert, erhalten die Geförderten nur noch die 300 Euro. Seit der Einführung des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt im Jahr 2011 beträgt die Förderdauer in der ersten Förderphase sechs Monate, die zweite Förderphase dauert neun Monate. Aktuell förderfähig sind Personen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Restanspruchsdauer von mindestens 150 Tagen aufweisen.

Im Rahmen des Modernisierungsgesetzes sollen nun die Zugangskriterien von 150 auf 90 Tage Restanspruchsdauer ausgeweitet werden. Damit würde das Modernisierungsgesetz eine der wesentlichen Änderungen am GZ durch die 2011er Reform wieder rückgängig machen. Zweitens sieht der Entwurf vor, die zwei Förderphasen – zunächst befristet auf zwei Jahre bis zum 31.3.2027 – zusammenzulegen, sodass kein erneuter Antrag auf die zweite Förderphase mehr nötig wäre. Dies bedeutet faktisch eine Anhebung der durchschnittlichen Förderhöhe, da nicht alle Geförderten bislang den Zugang zur zweiten Förderphase erreichten. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass die befristete Regelung im Rahmen des § 280 SGB III durch

die Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise das IAB begleitend evaluiert werden soll, um die Inanspruchnahme und eventuelle Risiken wie Mitnahmeeffekte sichtbar machen zu können. Mitnahmeeffekte durch die Zusammenlegung der beiden Förderphasen entstehen, wenn die geförderte Person die Pauschale in Höhe von 300 Euro ohne die Rechtsänderung für die zweite Förderphase nicht beantragt hätte. Nach Ablauf der Frist und Auswertung der Evaluation soll entschieden werden, ob die Regelung dauerhaft in das SGB III übernommen werden soll.

Forschungsergebnisse

Sowohl für den GZ vor und nach der Reform liegen einige Studien vor, die die Wirksamkeit der Förderung bezüglich Arbeitsmarktergebnissen belegen: Geförderte weisen deutlich höhere Beschäftigungsquoten und Erwerbseinkommen als vergleichbare ungeförderte Personen auf, auch lange nachdem die Förderung ausgelaufen ist (vgl. Caliendo/Künn/Weißenberger 2016 und Caliendo/Tübbicke 2020, 2021a).

Empirische Evidenz zu den Auswirkungen der institutionellen Ausgestaltung der Gründungsförderung ist rar. Untersuchungen zur 2011er Reform des GZ haben allerdings ergeben, dass sich die Teilnehmendenstrukturen trotz geänderter Zugangskriterien und wesentlich restriktiverer Vergabe durch die Arbeitsvermittler*innen – bedingt durch die Umwandlung von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung – nicht drastisch verändert haben (Bellmann et al. 2018). Hierbei ist davon auszugehen, dass die beobachteten Unterschiede in den Charakteristika der Geförderten vor und nach der Reform durch die Umstellung auf eine Ermessensleistung getrieben gewesen sind.

Mit der Absenkung der benötigten Restanspruchsdauer geht allerdings auch eine stärkere Incentivierung einher, weil Geförderte weniger von ihrer Restanspruchsdauer verlieren, um dieselbe Förderung zu erhalten. Dies könnte zu verstärkten Mitnahmeeffekten führen. Genau dieser Punkt war 2011 eine der Begründungen für die Reform des GZ. Allerdings haben Forschungsergebnisse inzwischen gezeigt, dass sich gemessene Mitnahmeeffekte von vor und nach der 2011er Reform nur wenig unterscheiden (Evers/Schleinkofer 2015). Darüber hinaus hat Tübbicke (2024) gezeigt, dass die Quantifizierung potenzieller Mitnahmeeffekte über retrospektive Befragungen einer deutlichen Verzerrung unterliegt: Wahre potenzielle Mitnahmeeffekte sind deutlich kleiner als gemeinhin angenommen.

Die geplante Zusammenlegung der ersten und zweiten Förderphase des GZ bedeutet im Schnitt eine Erhöhung der Fördersumme, da über 40 Prozent der Geförderten die zweite Förderphase bislang nicht erhalten haben (Evers/Schleinkofer 2015). Eine solche Erhöhung könnte zu „moral hazard“ führen, also einer ungewünschten Verhaltensänderung, die sich beispielsweise in geringeren Arbeitsstunden in der Start-Up-Phase niederschlägt, und somit die Überlebenschancen der geförderten Gründungen untergraben könnte. Ein Vergleich der Überlebensraten der geförderten Gründungen vor und nach der 2011er Reform zeigt allerdings relativ kleine Unterschiede (Bellmann et al. 2018).

In diesem Kontext sind auch die Ergebnisse von Caliendo/Tübbicke (2021b) interessant. Die Autoren nutzen ebenfalls die Änderungen der 2011er Reform und untersuchen, ob die damalige Anhebung der Restanspruchsdauer und die Absenkung der Förderhöhe durch die Verkürzung der ersten Förderphase einen Effekt auf die Effektivität des GZ als

Arbeitsmarktprogramm hatte und finden, dass es tatsächlich einen relativ kleinen, aber signifikanten positiven Effekt gab, sodass die vom Modernisierungsgesetz angesprochenen institutionellen Stellschrauben relevant für die Effektivität des GZ zu sein scheinen.

Bewertung

Vor dem Hintergrund der Forschungsergebnisse des IAB zum Gründungszuschuss ist zu vermuten, dass die vorgeschlagene Reduktion der benötigten Restanspruchsdauer überschaubare Effekte auf die Auswahl der Geförderten haben dürfte. Inwiefern die Zahl der Geförderten steigt, hängt nicht zuletzt von der Vergabep Praxis der Arbeitsagenturen ab und lässt sich daher nicht beziffern. Verstärkte Mitnahmeeffekte sind durch die verkürzte Restanspruchsdauer eher nicht zu erwarten. Die seit der letzten Reform des Gründungszuschusses gestiegenen Lebenshaltungskosten seit Beginn des Ukrainekriegs lassen eine moderate Anhebung der durchschnittlichen Förderhöhe mittels Vereinigung der beiden Förderphasen in eine einzige Förderphase als durchaus angebracht erscheinen.

Die auf zwei Jahre befristete Zusammenlegung der beiden Förderphasen soll begleitend evaluiert werden, um – so die Gesetzesbegründung – die Inanspruchnahme und eventuelle Risiken wie Mitnahmeeffekte sichtbar machen zu können. Aus Sicht des IAB ist ganz deutlich zu sagen, dass eine tragfähige Evaluation in diesem Zeitraum illusorisch ist und sich bis Ende der Befristung lediglich einige allgemeine deskriptive Aussagen werden tätigen lassen: Bis Ende des Jahres 2026 könnten für eine erste Bewertung der Inanspruchnahme Zahlen der Statistik der BA herangezogen werden. Dem IAB liegen Forschungsdaten für Zugänge in die Gründungsförderung im Jahr 2025 erst Ende des Jahres 2026 vor. Vertiefte Befunde zur Inanspruchnahme der Gründungsförderung (Selektivitätsanalysen) für die Zugänge des Jahres 2025 im Vergleich zu den Vorjahren könnten damit erst gegen Ende des Jahres 2027 bereitstehen. Dabei wäre aber zu bedenken, dass bis Ende des Jahres 2025 erst die Zugänge aus den Monaten April bis Juni 2025 in die zweite Förderphase eingetreten sind. Sinnvollerweise wäre mit entsprechenden Auswertungen also ein Jahr länger zu warten, wenn auch Daten für die Förderzugänge des Jahres 2026 vorliegen. Auch wenn sich Veränderungen bei den Zugängen zeigen, werden sich diese weiterhin nicht kausal interpretieren lassen, da es zeitgleich Veränderungen bei den Voraussetzungen für eine Förderung gibt. Zudem ändern sich die Abschlussbedingungen für das Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag, das unter anderem auf Selbständige in der Gründungsphase abzielt. Und auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können sich nach Inkrafttreten der Änderung im Vergleich zu der Zeit zuvor verändern. Mögliche Hinweise auf Mitnahme – aber keine kausale Evidenz – könnten eventuell auf Basis einer Befragung geförderter Personen gewonnen werden.

Erleichterung des Zugangs zur Arbeitslosenversicherung für Selbständige (§ 28a SGB III)

Bisher können Selbständige das Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag nur innerhalb von drei Monaten nach Beginn ihrer selbständigen Tätigkeit begründen, um weiterhin gegen Arbeitslosigkeit versichert zu sein. Der Entwurf sieht vor, diese Antragsfrist von drei auf sechs Monate zu verlängern. Die Verlängerung soll den Zugang zur Versicherung für Selbständige

erleichtern. Die Verlängerung soll ebenfalls für die anderen Gruppen, die ein solche Versicherung abschließen können, gelten.

In einer Befragung mit dem Gründungszuschuss geförderter Gründender stimmten über die Hälfte derer, die sich nicht freiwillig weiterversichern, der Aussage zu, dass die dreimonatige Frist zu kurz ist (Jahn/Oberfichtner 2020). Daher erscheint die längere Antragsfrist geeignet, den Zugang zur Versicherung für Selbständige zu erleichtern.

Eine zu lange Antragsfrist könnte zu verstärkter adverser Selektion führen, also der Selektion von Gründenden mit besonders hohem Arbeitslosigkeitsrisiko in die Versicherung. Bei der vorgeschlagenen Verlängerung auf sechs Monate erscheint dieses Risiko überschaubar.

Rechtskreisübergreifende Kooperationen / Jugendberufsagenturen (§ 9b, § 10)

Die Stärkung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit zur Förderung junger Menschen ist nachvollziehbar. Gerade bei jungen Menschen kann eine Vernetzung der Rechtskreise positive Effekte hervorrufen, da in dieser Altersgruppe Problemlagen vielfältiger sein können als bei anderen Altersgruppen, und diese multiplen Problemlagen nicht isoliert betrachtet werden sollten. Vorliegende Forschungsergebnisse machen deutlich, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII einen direkten Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von jungen Erwachsenen haben können. Beispielsweise zeigt Sandner (2019), dass das Hausbesuchsprogramm „Pro Kind“ im Rahmen der Frühen Hilfen die Erwerbstätigkeit von jungen Müttern beeinflussen kann. Hermes et al. (2024) belegen, dass verbesserte Kinderbetreuungsmöglichkeiten für benachteiligte Mütter (viele von ihnen unter 25 Jahre alt) die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass diese Mütter eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Außerdem liegen Erkenntnisse darüber vor, dass Schulsozialarbeiter*innen in Baden-Württemberg kriminelles Verhalten reduzieren können und damit vermutlich auch einen positiven Effekt auf den Übergang in den Arbeitsmarkt haben können (Drescher 2024). Diese drei Studien belegen die Relevanz weiterer Rechtskreise neben dem SGB II und SGB III für den beruflichen Erfolg junger Menschen. Dadurch wird deutlich, dass eine verbesserte Kooperation der einschlägigen Rechtskreise mit hoher Wahrscheinlichkeit stärkere Effekte haben kann als wenn diese nur isoliert voneinander wirken.

Eine konkrete Maßnahme zur Verbesserung der rechtskreisübergreifenden Kooperationen sind die Jugendberufsagenturen. Zu dieser Form der Kooperation liegen bisher nur wenige Forschungsergebnisse vor. Eine der vorliegenden Studie zeigt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von Jugendberufsagenturen und der Vermittlung junger Erwachsener in Ausbildung besteht. Auch der Anteil der gemeldeten Jugendlichen, über deren Verbleib nichts bekannt ist, liegt in Agenturbezirken mit Jugendberufsagenturen unter denen ohne eine solche Einrichtung (Borrs 2016). Diese Ergebnisse liefern erste Indikatoren zur Wirksamkeit von Jugendberufsagenturen, allerdings besteht bei der genannten Studie das methodische Problem, dass Regionen mit einer Jugendberufsagentur mit Regionen ohne eine Jugendberufsagentur verglichen werden, ohne dass berücksichtigt wird, dass sich Regionen mit und ohne Jugendberufsagentur in regionalen

Eigenschaften wie Arbeitslosigkeitsquote, Bildungsniveau oder öffentlichen Ausgaben unterscheiden können. Diese fehlende Berücksichtigung kann zu Verzerrungen der Ergebnisse führen. In einer neueren Studie nutzen Pfeiffer et al. (2024) deshalb die zeitlich verzögerte regionale Einführung von Jugendberufsagenturen, um die kausalen Auswirkungen der Jugendberufsagenturen auf die Erwerbstätigkeit von benachteiligten jungen Erwachsenen zu ermitteln. Erste Ergebnisse der Studie deuten darauf hin, dass Jugendberufsagenturen einen positiven Effekt auf den Arbeitsmarktübergang von Jugendlichen, beispielsweise in Form eines höheren Anteils von Personen in Erwerbstätigkeit drei Monate nach Beratungsstart, haben.

Umfassende Beratung (§ 28b)

Beratung junger Menschen am Übergang von der Schule in den Beruf

Die geplanten Gesetzesänderungen sehen eine Ausweitung der Beratung junger Menschen am Übergang von der Schule in den Beruf durch die Agenturen für Arbeit vor. Eine solche ist angesichts der hohen Bedeutung der Berufsorientierung für das weitere Erwerbsleben zu begrüßen, doch sollte bei der konkreten Umsetzung den spezifischen und heterogenen Informationsbedürfnissen der Jugendlichen Rechnung getragen werden. Um Jugendliche mit besonderem Beratungsbedarf zu identifizieren, sind Kooperationen mit Schulen unerlässlich.

Im Berufsorientierungsprozess nutzen junge Menschen unterschiedliche Informations- und Beratungsangebote im persönlichen Umfeld, in sozialen Netzwerken und digitalen Medien sowie in Schulen, Betrieben, Kammern, Hochschulen und der individuellen Berufsberatung der Agenturen für Arbeit sowie durch private Anbieter von professioneller Berufsberatung. Je nach familiärem und sozialem Umfeld kann der Informationsstand über Berufs- und Studienwahlmöglichkeiten allerdings sehr unterschiedlich sein. So sind Jugendliche mit Migrationshintergrund im Schnitt häufiger auf Orientierungsangebote außerhalb des privaten Umfelds angewiesen (Schwarz et al. 2020). Eine zentrale Aufgabe der Arbeitsagenturen ist es somit auch, herkunftsbedingte Informationsasymmetrien bei der Berufsorientierung von Jugendlichen auszugleichen und neue Bildungs- und Berufswege zu öffnen.

Mit der Einführung der Lebensbegleitenden Berufsberatung (LBB) vor dem Erwerbsleben beziehungsweise der Berufsberatung vor dem Erwerbsleben (BBvdE) hat die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Berufsorientierung und -beratung an allgemeinbildenden Schulen sowie Berufsschulen weiterentwickelt. Das IAB begleitet die Einführung der intensivierten Berufsberatung nach LBB mit einer quantitativen Wirkungsanalyse, der sogenannten BerO-Studie zur beruflichen Orientierung. Erste Ergebnisse der Studie zeigen, dass die intensivierte Berufsberatung zu einer erhöhten Nutzung individueller Beratungsgespräche und allgemeiner Berufsorientierungsveranstaltungen geführt hat. Zudem ist die Zufriedenheit mit der Studien- oder Berufsausbildungsentscheidung angestiegen.

Die Befragung der Jugendlichen zu ihren Beratungswünschen ergab, dass etwa 90 Prozent der Befragten eine Beratung zu potenziellen Berufen und deren Eignung wünschen. Darüber hinaus sind Informationen zu Bewerbungsverfahren, Finanzierungsmöglichkeiten sowie Vergleiche von Berufsausbildung und Studium für viele von Bedeutung (Anger et al. 2023).

Auch Informationen zu späteren Löhnen bei verschiedenen Karrierewegen, Aufstiegschancen und möglichen Ausbildungs- oder Studienorten werden häufig nachgefragt.

Um eine zielgruppengerechte berufliche Orientierung junger Menschen sicherzustellen, sollten Berufsberater*innen diese vielfältigen Informationsbedarfe berücksichtigen und ihre Beratungsinhalte individuell anpassen. Zudem sollte der Heterogenität der Schüler*innen hinsichtlich ihrer Grund- und Berufswahlkompetenzen Rechnung getragen werden. Dies erschwert ein standardisiertes Informations- und Berufsberatungsangebot. Wie Ergebnisse des IAB zeigen, reichen die Beratungsbedarfe der Jugendlichen von „keine Berufsberatung erforderlich“ (wenn der Wunschberuf bereits über andere Informationsquellen gefestigt ist) bis hin zu einer engen Begleitung im Berufswahlprozess. Daher sind passgenaue Angebote erforderlich, die gegebenenfalls auch multiple Problemlagen von Jugendlichen (wie z. B. gesundheitliche Probleme, Sucht, Verschuldung) berücksichtigen müssen. Zudem ist auch die Heterogenität der Elternhäuser (z. B. nach Bildungsabschluss, Einkommen, Migrationshintergrund, aber auch Gesundheit, Präferenzen und sozio-emotionalen Kompetenzen) zu berücksichtigen. Da das Elternhaus eine wichtige Informationsquelle für die Berufsorientierung darstellt (Schwarz et al. 2020), benötigen Kinder aus benachteiligten Familien eine besondere Unterstützung bei der Vermittlung realistischer Berufsziele.

Aufgrund des unterschiedlichen Informations- und Beratungsbedarfs von Jugendlichen ist eine „One-size-fits all“-Lösung nicht sinnvoll. Vielmehr sollten Jugendliche, die besondere Unterstützung bei der Strukturierung und Selektion relevanter Informationen zur Berufsorientierung benötigen und einen hohen Beratungsbedarf haben, identifiziert und ihr Beratungsbedarf passgenau adressiert wird. Ein Schritt in diese Richtung ist der Aufbau des Kerndatensystems zur Erfassung von Schüler*innen beim Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt, die eine engere Koordination von Schulen und Agenturen für Arbeit sowie den Austausch von Daten erfordert. Für das Gelingen rechtskreisübergreifender Konzepte wie dem Ausbau von Jugendberufsagenturen (zur gemeinsamen Fallbearbeitung durch Berufsberatung, Jobcenter und Jugendhilfe) ist die Kooperation mit der Schule zentral, um Jugendliche mit Beratungsbedarf zu identifizieren.

Beratung für junge Menschen mit Behinderungen

Über die generelle Ausweitung der Beratung für junge Menschen hinaus sehen die geplanten Gesetzesänderungen die Einführung einer ganzheitlichen Beratung und Betreuung für junge Menschen mit besonderem Unterstützungsbedarf beziehungsweise mit Behinderungen vor, sofern diese weitergehende Formen der Unterstützung benötigen.

Eine besondere Unterstützung von jungen Menschen mit Behinderungen ist angesichts der schlechten Chancen dieser Jugendlichen, einen schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss zu erwerben, empfehlenswert. So haben in Deutschland 50 Prozent aller Schüler*innen, die die Schule ohne Abschluss verlassen, eine Förderschule besucht – obwohl der Anteil der Schüler*innen in Förderschulen nur 4,5 Prozent der Gesamtschülerzahl beträgt (Bildungsberichterstattung 2022). Diese Zahl ist alarmierend, da das Fehlen eines Schulabschlusses ein hohes Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit darstellt (Bildungsberichterstattung 2020). Im Vergleich zu Schüler*innen von Regelschulen gelingt es ehemaligen Förderschüler*innen seltener, auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt Fuß zu

fassen. Sie sind doppelt so häufig weder erwerbstätig noch in Ausbildung wie die Gruppe der ehemaligen Regelschüler*innen und deutlich häufiger und länger auf berufsvorbereitende Maßnahmen angewiesen (Menze et al. 2021).

Die Arbeitsagenturen verfügen bereits über ein intensives Berufsberatungsangebot und bieten zudem individuelle Betreuung für Jugendliche mit Behinderungen an. Ein wichtiges Programm in diesem Kontext ist die Berufseinstiegsbegleitung (BerEB). Voraussetzung für die Teilnahme am Programm ist, dass Schüler*innen Schwierigkeiten haben, einen Hauptschulabschluss zu erreichen oder einen Ausbildungsplatz zu finden. Rund 23 Prozent der Schüler*innen, die 2009 an BerEB teilnahmen, besuchten eine Förderschule (IAW 2015). Auch wenn vorliegende Studien auf eine vergleichsweise geringe Wirksamkeit dieses Programms hinweisen, ist anzunehmen, dass seine Potenziale noch nicht voll ausgeschöpft sind (vgl. hierzu die Ausführungen im Abschnitt „[Schwer zu erreichende Jugendliche](#)“).

Grundsätzlich deuten internationale Studien darauf hin, dass individuelles Mentoring oder Coaching positive Auswirkungen auf die schulischen Leistungen und den Übergang in den Arbeitsmarkt von benachteiligten Jugendlichen hat (z. B. Rodríguez-Planas 2012; Oreopoulos et al. 2017; Falk et al. 2020; Resnjanskij et al. 2021), doch ist nicht belegt, welche Effekte sich für junge Menschen mit Behinderung zeigen.

Eine bessere Unterstützung an Förderschulen zur Erreichung eines Hauptschulabschlusses könnte ein möglicher Weg für einen erfolgreichen Übergang der betreffenden Jugendlichen sein. Angesichts der Vielzahl an Jugendlichen mit Förderbedarf, die jedes Jahr eine Förderschule – mehrheitlich ohne Abschluss – verlassen, und angesichts der weitreichenden Folgen eines nicht gelingenden Übergangs in das Ausbildungssystem, erscheint es unabdingbar, diese Gruppe stärker als bislang in den Blick zu nehmen.

Für junge Menschen mit Behinderungen kommen darüber hinaus die Förderungen der beruflichen Rehabilitation im Rahmen der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA) infrage. Personen, die über LTA gefördert wurden, kommen etwa zu 50 Prozent direkt aus der (Regel- oder Förder-)Schule in die berufliche Rehabilitation. Seit Jahren sinken die Zugänge in die berufliche Rehabilitation, die eine Vielzahl an Förderprogrammen mit dem Ziel eines beruflichen Abschlusses und der Aufnahme einer nachhaltigen Beschäftigung vorhält; dies betrifft insbesondere Personen, die in einem Haushalt wohnen, in dem SGB-II-Leistungen bezogen werden. Zwar gelingt es immer mehr jungen Menschen in LTA eine (häufiger auch betriebliche) Ausbildung zu absolvieren und danach eine Beschäftigung aufzunehmen; allerdings durchläuft etwa jede/r Fünfte die unterschiedlichsten Maßnahmen, ohne bis zum Ende des Reha-Verfahrens eine Ausbildung zu beginnen (Rauch et al. 2023). Derartige Fördermuster werden häufiger mit „fehlender Kooperationsbereitschaft“ beendet und betreffen Personen, die in einem SGB-II-Haushalt wohnen, in höherem Maße (Reims/Schels 2022). Diese jungen Personen finden also den Weg zu den LTA, können aber nicht für die Förderung begeistert werden. Niedrigschwelligere Angebote oder auch eine noch stärker ganzheitliche Betreuung, die alle Umstände der jungen Menschen berücksichtigt, könnten helfen, die jungen Menschen erneut für umfassendere Förderungen oder generell die Aufnahme einer Ausbildung zu begeistern.

Umsetzung im Rahmen eines Fallmanagements

Paragraph 28b Abs. 2 sieht die Möglichkeit vor, dass die umfassende Beratung „im Rahmen eines Fallmanagements“ erfolgen kann. Auf Basis aktueller IAB-Forschungen zur Beratung arbeitsmarktferner Arbeitsloser regt das IAB an, sich für einen der beiden im Gesetzesentwurf genannten Schwerpunkte der „umfassende[n] Beratung“ zu entscheiden und den § 28b damit zu schärfen. Schwerpunkt könnte entweder eine intensivere Beratung oder eine ausgebaute Koordination zu Netzwerkpartnern im Sinne eines verweisorientierten Case-Managements (vgl. Kolbe/Reis 2005) sein.

Im SGB III existiert auf einer nicht gesetzlich verankerten Ebene mit der „Internen ganzheitlichen Beratung“ (INGA) bereits eine ganzheitliche Betreuung, auch für den Ü25 Bereich. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass die Ansprüche an eine ganzheitliche Beratung mit der Dienstleistung INGA erfüllt werden können (Globisch/Fuchs/Feldens 2024). Wenn eine intensivere ganzheitliche Beratung für Jugendliche im SGB III gewünscht ist, wäre ein Ausbau des Angebots von INGA für diese Zielgruppe denkbar.

Die Stärkung der Betreuung im Sinne eines Case-Managements würde wiederum den Ausbau entsprechender Kooperationsbeziehungen der Agenturen für Arbeit sowie eine Qualifizierung von Fachkräften im Sinne einer Lotsenfunktion im Hilfenetzwerk erfordern. Damit könnte eine passgenauere Betreuung von Jugendlichen im Rahmen bestehender Hilfeangebote erreicht werden.

Schwer zu erreichende junge Menschen (§ 31a und b)

Rund ein Viertel der Sekundarstufe-I-Absolvent*innen in Deutschland erwirbt bis zum 25. Lebensjahr keinen beruflichen Abschluss. Diese Gruppe der formal Geringqualifizierten weist ein deutlich erhöhtes Risiko auf, erwerbslos zu sein, ein niedriges Einkommen zu beziehen oder eine weniger sichere Erwerbstätigkeit auszuüben (Dietrich et al. 2019). Innerhalb dieser Gruppe wird ein Großteil keinen Anspruch auf Bürgergeld und kaum Kontakt zu Agenturen für Arbeit haben, sodass es durchaus vielversprechend sein kann, die Bemühungen der Kontaktaufnahme zu Angehörigen dieser Gruppe zu intensivieren.

Besonders erfolgversprechend könnten dabei individuelle Mentoring- beziehungsweise Coachingprogramme sein, die – wie aktuelle Studien zeigen – einen positiven Einfluss auf die Bildungskarrieren von Schüler*innen aus benachteiligten Familien haben. Vor diesem Hintergrund ist zu vermuten, dass die geplanten Gesetzesänderungen positive Effekte entfalten könnten. Allerdings legen die vorliegenden Studien nahe, dass derartige Mentoringprogramme eine hohe Intensität aufweisen müssen, um ihre Wirksamkeit zu entfalten (Resnjanskij et al. 2023). Dahingegen war die reine Bereitstellung von Informationen über Maßnahmen und Möglichkeiten in der Vergangenheit wenig erfolgreich, wie etwa ein Informations-Treatment von van den Berg et al. (2023) zum Programm WeGebAU zeigt. Auch wenn sich diese Studie auf die Förderung von Weiterbildung für Beschäftigte bezieht, kann vor dem Hintergrund ihrer Ergebnisse vermutet werden, dass auch Förderangebote für Jugendliche mit weiteren Maßnahmen kombiniert werden müssten, um eine nachhaltige Wirkung zu entfalten.

Mit der im Jahr 2009 eingeführten Berufseinstiegsbegleitung (BerEB) liegt auch in Deutschland ein Coachingprogramm vor, das speziell benachteiligte Jugendliche in den Blick nimmt. BerEB findet zusätzlich zu den Berufsorientierungsmaßnahmen in der Schule statt und soll benachteiligten Jugendlichen dabei helfen, einen Schulabschluss zu erreichen und den Übergang in den Ausbildungsmarkt zu meistern. Das Programm zielt dabei vor allem auf diejenigen Jugendlichen, die aufgrund mangelnder elterlicher Unterstützung beziehungsweise schlechter schulischer Leistungen Gefahr laufen, keine Ausbildungsstelle zu finden. Wie eine aktuelle Studie von Heß (2024) zeigt, hat die Erweiterung der Berufseinstiegsbegleitung im Jahr 2015 in den zusätzlich geförderten Regionen zwar zu deutlich mehr Teilnahmen geführt, nicht aber nicht zu einer Verbesserung der Einmündungschancen in den Ausbildungsmarkt. Ein Grund hierfür könnte sein, dass vor allem leistungsstärkere Schüler*innen, die nicht die primäre Zielgruppe sind, die Berufseinstiegsbegleitung durchlaufen haben. Auch könnten eine fehlende Verstärkung des Programms beziehungsweise des durchführenden Personals, unzureichende finanzielle Anreize für die teilnehmenden Jugendlichen, ausbleibende Kontaktinitiativen nach Ausscheiden aus der Schule sowie das Fehlen von Zwischenzielen vor dem Beenden der Abgangsklasse die Wirksamkeit des Programms eingeschränkt haben.

Da die Berufseinstiegsbegleitung in ihrer aktuellen Form nicht passgenau ist und keine Verbesserung der Einmündungschancen zeigt, müsste es das Ziel sein, dass sie an Effizienz gewinnt und somit den Übergang benachteiligter Jugendlicher vom Schulsystem in den Ausbildungsmarkt erleichtert. Wenn dies im Rahmen der geplanten Änderungen gelingt, könnte sie zu einem wichtigen Instrument für die Gruppe der benachteiligten beziehungsweise schwer zu erreichenden Jugendlichen werden.

Um besser als bislang den Kontakt zu schwer zu erreichenden Jugendlichen herzustellen, erscheinen zudem rechtskreisübergreifende Kooperationen (vgl. hierzu den Abschnitt „[Jugendberufsagenturen](#)“ sowie frühzeitige Kooperationen mit Schulen zentral. Ein wichtiger Schritt ist zudem der Aufbau des Kerndatensystems zur Erfassung von Schüler*innen beim Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt (vgl. hierzu den Abschnitt „[Beratung für junge Menschen mit Behinderungen](#)“).

Schließlich finden sich, wie im Abschnitt „[Beratung für junge Menschen mit Behinderungen](#)“ bereits dargestellt, auch in spezifischen Förderungen der LTA junge Personen wieder, die zwar die Möglichkeiten der beruflichen Rehabilitation nutzen könnten, diese aber nicht wahrnehmen. Auch hier würden wir von schwer erreichbaren jungen Menschen sprechen, die sowohl in der Population der LTA-Geförderten zu finden sind (Reims/Schels 2022) als auch unter jungen Menschen ohne Behinderungen (Achatz/Schels 2023); in der LTA-Population ist ihr Anteil allerdings höher zu bewerten (Achatz et al. 2021).

Berufsorientierungspraktikum (§ 48a)

Die geplanten Gesetzesänderungen sehen eine Anpassung der Höhe förderfähiger Unterkunftskosten im Rahmen des Berufsorientierungspraktikums (BOP) vor. Da Praktika eine wichtige Quelle im Berufsorientierungsprozess von Jugendlichen und jungen Erwachsenen darstellen, ist diese Reform grundsätzlich als positiv zu erachten. Allerdings ist es unklar, ob

und inwieweit die geplanten höheren Fördersätze bei den Unterkunftskosten tatsächlich zu einer stärkeren Inanspruchnahme (bzw. Wirksamkeit) des BOP führen.

Wie vorliegende Ergebnisse aus der BerO-Studie (www.iab.de/bero) und der CoDu-Studie (www.iab.de/codu) des IAB zeigen, sind Praktika ein vergleichsweise häufig genutzter Informationskanal im Prozess der Berufsorientierung; zugleich schreiben Jugendliche ihnen einen hohen Nutzen zu. Praktika können aber nicht nur den Berufswahlprozess von jungen Erwachsenen unterstützen und zu einer besseren inhaltlichen Passung der individuellen Bildungsentscheidung führen, sie sind auch für Betriebe ein wichtiges Instrument, um Jugendliche besser kennenzulernen und sie möglicherweise als spätere Auszubildende zu gewinnen. So zeigen Befunde aus einer hochfrequenten Betriebsbefragung des IAB während der Corona-Krise, dass Betriebe dem Absolvieren von Praktika eine große Bedeutung bei der Rekrutierung von Auszubildenden beimessen und sie sogar als wichtiger einschätzen als gute Noten der Bewerber*innen. Die hohe Bedeutung, die Praktika beim Übergang von der Schule in Ausbildung speziell für benachteiligte Jugendliche zukommt, wird zudem auch durch eine Studie von Solga/Kohlrausch (2013) bestätigt. Danach verbessern längere Praktika während der Schulzeit die Chancen der jungen Menschen, in eine berufliche Ausbildung einzumünden, deutlich.

Gerade für junge Erwachsene in ländlichen Gebieten dürfte es teils unumgänglich sein, ihr Praktikum an einem anderen Ort als dem Wohnort zu absolvieren. Durch eine Vergrößerung des Radius stehen mehr potenzielle Praktikumsbetriebe aus unterschiedlichen Branchen zur Verfügung, was es erleichtert, relevante Berufsbilder kennenzulernen und Einblicke in den etwaigen Wunschberuf zu erhalten. Vorliegende Studien zur Mobilität von jungen Menschen finden jedoch Unterschiede zwischen der allgemeinen Mobilitätsbereitschaft (bis zu 40 %) und dem faktischen bundeslandübergreifenden Mobilitätsaufkommen (6 %, Technopolis 2015). Bosch et al. (2022) verweisen zudem darauf, dass regionale Mobilität gerade von leistungsschwächeren jungen Menschen seltener realisiert wird. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob die erhöhten Fördersätze tatsächlich die Mobilitätsbereitschaft der jungen Erwachsenen erhöhen, zumal diese oft auch noch nicht volljährig sein dürften.

Außerbetriebliche Ausbildung (§ 76)

Mit den Änderungen in der außerbetrieblichen Ausbildung in § 76a SGB III zum 1. April 2024 als Teil des Aus- und Weiterbildungsgesetzes wurden die Fördermöglichkeiten ausgeweitet. Die nun geplanten Änderungen betreffen die Nachbetreuung bei demselben Träger nach einem Wechsel aus einer außerbetrieblichen in eine betriebliche Ausbildung, die nicht mehr wie bislang mit Abschluss der Berufsausbildung enden soll, sondern in Anlehnung an die Regelung bei Assistierter Ausbildung bis zu zwölf Monate fortgesetzt werden kann.

Laut Angaben aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gingen in den Jahren 2018 bis 2020 etwa 25 Prozent der Teilnehmer*innen einer außerbetrieblichen Ausbildung nach Austritt aus der Maßnahme in eine betriebliche Ausbildung über, wobei hierbei nicht unterschieden wird, ob der Austritt nach einem erfolgreichen Abschluss der außerbetrieblichen Ausbildung erfolgt. Bisher unveröffentlichte Analysen des IAB zur außerbetrieblichen Ausbildung legen nahe, dass nur eine vergleichsweise geringe Anzahl der Teilnehmer*innen in eine betriebliche

Ausbildung wechselt, um dort einen beruflichen Abschluss zu erwerben. So befinden sich mehr als 600 Tage nach Beginn der Maßnahmen nur circa die Hälfte der Teilnehmer*innen in einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten. Obwohl sich circa 10 Prozent der Beteiligten zu diesem Zeitpunkt noch in Ausbildung befinden, geht ein Großteil der verbleibenden Teilnehmer sonstigen Beschäftigungen nach oder befindet sich im Leistungsbezug. Diese Ergebnisse können nichts darüber aussagen, wie effektiv die geplante Nachbetreuung bei der außerbetrieblichen Ausbildung sein wird. Es lässt sich aber nicht ausschließen, dass der Gesamteffekt der geplanten Reform überschaubar bleiben wird.

Auch bezüglich der Assistierten Ausbildung liegen bis dato keine Ergebnisse vor, inwieweit sich die Nachbetreuung auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten auswirkt. Allerdings deuten neuere Ergebnisse des IAB darauf hin, dass ein Großteil der Auszubildenden die Assistierte Ausbildung frühzeitig abbricht, ohne einen beruflichen Abschluss zu erlangen. Von denjenigen, die es dennoch schaffen, ihre Assistierte Ausbildung mit einem beruflichen Abschluss zu beenden, mündet jedoch die Mehrheit zeitnah in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ein. Auch wenn diese Zahlen nichts über die Effektivität der Nachbetreuung aussagen, scheint das eigentliche Problem der Assistierten Ausbildung weniger im Übergang zwischen Ausbildung und Beruf zu liegen, sondern vielmehr in den häufigen Abbrüchen des Programms.

3 Änderungen des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch

Zumutbarkeit (§ 10)

Die Zumutbarkeitsregeln werden in zweierlei Weise verändert. Erstens wird die schon bestehende Regelung in § 10 Abs. 2 Nummer 3 SGB II, die aktuell es als zumutbar ansieht, dass „der Beschäftigungsort vom Wohnort der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort“, ergänzt. Es erfolgt eine Konkretisierung durch den Zusatz „insbesondere wenn dabei die täglichen Pendelzeiten zwischen Wohnung und Arbeits- oder Ausbildungsstätte insgesamt bis zu drei Stunden bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden und insgesamt bis zu zweieinhalb Stunden bei einer Arbeitszeit von sechs Stunden oder weniger betragen“. Zuvor lag dies im Ermessen der Integrationsfachkräfte der Jobcenter. Die fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zum § 10 SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2023) enthalten bereits Angaben dazu in Form von Vergleichswerten. Dabei sind die zumutbaren Pendelzeiten jeweils eine halbe Stunde kürzer. Insofern handelt es sich bei dem Gesetzentwurf um eine Verschärfung der Vorgaben zu zumutbaren Pendelzeiten, wobei allerdings nicht eindeutig beurteilt werden kann, inwieweit dies eine deutliche Verschärfung der bisherigen Handhabung von § 10 Abs. 2 Nummer 3 SGB II darstellt, da die Integrationsfachkräfte durchaus Spielräume auch im Hinblick auf die zumutbaren Pendelzeiten gehabt haben können.

Die zweite Änderung ist die Nummer 6 des § 10 Abs. 2 SGB II. Sie sieht es als zumutbar an, wenn „die Beschäftigung außerhalb des zumutbaren Pendelbereichs einen Umzug erforderlich macht und zu erwarten ist, dass die Annahme des konkreten Angebots einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung insbesondere aufgrund des damit verbundenen Einkommens aus Erwerbstätigkeit perspektivisch zur Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit beiträgt; innerhalb der ersten drei Monate seit Beginn des erstmaligen Leistungsbezugs ist insbesondere die Aufnahme einer Beschäftigung innerhalb des zumutbaren Pendelbereichs zumutbar“.

Die Verschärfungen der Zumutbarkeitsregeln dürften die Anreize von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erhöhen, eine Arbeit aufzunehmen. Sie könnten bewirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Arbeitsuchintensität erhöhen und ihre Anspruchslöhne zurücknehmen, um längere Pendelzeiten oder einen Umzug zu vermeiden. Infolgedessen könnten sie also Beschäftigung rascher aufnehmen und dürften wegen der geringeren Anspruchslöhne auch häufiger niedrig entlohnt werden. Ob die beiden Änderungen allerdings tatsächlich in vielen Fällen relevant sind und in spürbarem Umfang zu einer Verhaltensänderung führen, lässt sich nicht klar einschätzen.

Im Panel Arbeitsmarkt- und soziale Sicherung (PASS) werden die Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer nach verschiedenen Aspekten ihrer Konzessionsbereitschaft bei der Arbeitsuche befragt. Eine aktuelle Studie von Frodermann (2024, im Erscheinen) untersucht im langjährigen Schnitt auf Basis der 4. bis 6. Welle des PASS (Jahre 2010–2022) unter anderem die Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Grundsicherungsbeziehenden. Dabei zeigt sich, dass rund 27 Prozent dieses Personenkreises auf jeden Fall oder eher zu einem Wohnortwechsel bereit wären und mehr als 53 Prozent einen langen Arbeitsweg in Kauf nehmen würden, um eine Arbeit aufzunehmen. Die Konzessionsbereitschaft bezüglich dieser beiden Items ist dabei deutlich stärker bei Männern als bei Frauen ausgeprägt. Dies gilt insbesondere für Mütter im Vergleich zu Vätern. So würden Mütter zu 18,4 Prozent und Väter zu 34,6 Prozent einen Wohnortwechsel in Kauf nehmen. Für einen langen Arbeitsweg lauten die entsprechenden Angaben 28,9 Prozent versus 57,7 Prozent. Diese Befunde hängen damit zusammen, dass Kinderbetreuung häufiger von Müttern als von Vätern übernommen wird und Restriktionen bezüglich der Kinderbetreuung für eine niedrigere Konzessionsbereitschaft ursächlich sind. Aufgrund ihrer Kinderbetreuungsverpflichtungen dürften die neuen Zumutbarkeitsregeln für einen guten Teil der Mütter, die keinen Wohnortwechsel oder langen Arbeitsweg für eine Arbeitsaufnahme in Kauf nehmen würden, nicht greifen. Wenn die Ausübung der Arbeit die Erziehung ihres Kindes gefährdet, ist eine Arbeitsaufnahme nach § 10 Abs. 3 SGB II nicht zumutbar.

Die vorliegenden Studien zu wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Wirkung von veränderten Zumutbarkeitsregeln wurden in einer Stellungnahme von Bruckmeier/Wiemers (2022) ausführlich diskutiert. Soweit die Inhalte dieser Stellungnahme weiter relevant sind, werden sie hier ohne Kennzeichnung übernommen. Die Studie von Pollmann-Schult (2005) untersuchte mit Personendaten die Auswirkung der Reform der Zumutbarkeitsregeln des Arbeitsförderungsgesetzes im April 1997, durch die Arbeitslose früher als zuvor in Arbeitsverhältnisse mit Arbeitsanforderungen unterhalb ihres Qualifikationsniveaus vermittelt werden konnten. Die Studie konnte keine Wirkungen der Reform auf Übergänge von

Leistungsbeziehenden in Beschäftigung nachweisen. Sie berücksichtigt allerdings auch nicht, dass sich im April 1997 nicht allein die Zumutbarkeitsregeln änderten, sondern auch eine Verkürzung der Bezugsdauern von Arbeitslosengeld für bestimmte Altersgruppen in Kraft trat.

Die Inanspruchnahme der 58er-Regelung führte in der Vergangenheit für arbeitslose Leistungsbeziehende ab dem Alter von 58 Jahren dazu, dass sie keine zumutbare Arbeit suchen mussten. Die Erkenntnisse der Studie von Nivorozhkin/Romeu Gordo/Schneider (2013) zeigen, dass infolge der Inanspruchnahme der 58er-Regelung erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Anspruchslöhne um etwa 23 Prozent erhöhten. Allerdings stellten Reinhold/Schneider (2010) in einer weiteren Studie zur 58er-Regelung fest, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Ostdeutschland infolge der Inanspruchnahme der 58er-Regelung im Vergleich zu knapp unter 58-Jährigen in einer besseren seelischen Verfassung waren. Soweit also durch die vorgesehene neue Regelung eine striktere Zumutbarkeit vorliegt, kann aus diesen Studien geschlossen werden, dass Anspruchslöhne sinken, aber auch durch den verstärkten Druck zur Arbeitsuche die psychische Gesundheit der Leistungsberechtigten beeinträchtigt wird. Bei den Studien zur 58er-Regelung ging es allerdings um eine weit stärkere Veränderung der Zumutbarkeit als bei den hier vorliegenden Änderungen, deren Wirkungen daher deutlich schwächer ausfallen dürften.

Karenzzeit (§ 12)

Die Neuregelung sieht vor, dass für Leistungsbewilligungen ab dem 1. Januar 2025 die Karenzzeit für die Berücksichtigung von Vermögen nach § 12 Abs. 3 SGB II von zwölf auf sechs Monate ab Beginn des erstmaligen Leistungsbezugs verkürzt wird. Innerhalb der Karenzzeit wird Vermögen nur berücksichtigt, wenn es erheblich ist, nach der Karenzzeit gelten geringere Vermögensfreibeträge nach § 12 Abs. 2 Satz 1 SGB II. Mit der Änderung will der Gesetzgeber dem Grundsatz Rechnung tragen, dass eigenes Einkommen und Vermögen vorrangig eingesetzt werden muss, bevor Grundsicherungsleistungen erbracht werden. Bei der Einführung der Karenzzeit beim Vermögen im Bürgergeld zum 1. Januar 2023 wurden eine Vereinfachung bei der Antragstellung, eine verbesserte Konzentration auf die Arbeitsuche bei den Leistungsbeziehenden und eine einfachere und zielgerichtete Sicherung des Lebensunterhalts vom Gesetzgeber als Begründung aufgeführt.

Eine Reduzierung der Karenzzeit für hohes, aber nicht erhebliches Vermögen stärkt das Prinzip, die Grundsicherung nachrangig zu gewähren, wenn nicht selbst aus eigenen Mitteln, wie dem Vermögen, für das Existenzminimum gesorgt werden kann. Die Neuregelung rückt damit von einer stärkeren Berücksichtigung einer Lebensleistung ab, welche im Kontext der bedarfsgeprüften Grundsicherung an sich widersprüchlich erscheint. Die Neuregelung ist beschränkt geeignet, die Akzeptanz der Grundsicherung in der (Erwerbs-)Bevölkerung außerhalb der Grundsicherung zu erhöhen, da die Bewertung der Regelung zur Berücksichtigung von Vermögen in dieser Gruppe geteilt ausfällt, wie Auswertungen der IAB Online-Befragung „Arbeiten und Leben in Deutschland“ nahelegen. So wird unter der befragten Erwerbsbevölkerung außerhalb der Grundsicherung der Möglichkeit, im ersten Jahr Bürgergeld auch mit höheren Ersparnissen erhalten zu können, mehrheitlich zugestimmt. Umgekehrt wird

auch die Aussage, dass im ersten Jahr höhere Ersparnisse zuerst aufgebraucht werden sollten, mehrheitlich knapp abgelehnt.

Im Hinblick auf das ursprüngliche Ziel, die Antragsstellung zu vereinfachen, ist kritisch anzumerken, dass es mit der Neuregelung zwei unterschiedliche Definitionen von Karenzzeit gibt, nämlich in Bezug auf das Vermögen (§ 12 Abs. 3 SGB II) und auf die Übernahme der tatsächlichen Kosten der Unterkunft (§ 22 Abs. 1 SGB II). Der kürzere Zeitraum beim Vermögen und die ungleichen Karenzzeiträume bei dem Vermögen und den Kosten der Unterkunft dürften zu mehr Verwaltungsaufwand und Intransparenz beim Bürger führen.

Im Hinblick auf mögliche Anreizwirkungen gibt es bisher keine Evidenz dafür, dass die Karenzzeit beim Vermögen die Arbeitsuche bei den Leistungsbeziehenden, die davon profitieren, verbessert oder verschlechtert hat. Im Hinblick auf mögliche negative Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung ist die Verkürzung positiv zu bewerten. Auch mögliche Anreize zu einem früheren Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt werden reduziert. Gleichzeitig sind aber durch die kürzere Karenzzeit früher belastende Einschnitte in die Lebensbedingungen der Betroffenen zu erwarten, welche die Überwindung der Bedürftigkeit erschweren können (Fitzenberger/Walwei 2021). Auch dazu liegt keine Evidenz vor.

Im Hinblick auf eine einfachere und zielgenauere finanzielle Absicherung durch die Karenzzeit ist davon auszugehen, dass die Verkürzung der Karenzzeit nur sehr geringe Auswirkungen auf die tatsächlichen Zugänge in das Bürgergeld haben wird, da Haushalte, die aufgrund ihrer Einkommenssituation bedürftig sind, nur in seltenen Fällen über erhebliches Vermögen verfügen. Die schließt nicht aus, dass die Bedeutung der Karenzzeitregel bei breit auftretenden Einkommensverlusten bei Erwerbstätigen auch zunehmen könnte.

Meldepflicht (§ 15)

Paragraph 15 SGB II sieht bereits nach Absatz 5 vor, dass regelmäßig überprüft wird, ob erwerbsfähige Leistungsberechtigte die im Kooperationsplan festgehaltenen Absprachen einhalten. Der Gesetzentwurf zur Wachstumsinitiative sieht mit § 15 SGB II Abs. 7 nun zusätzlich vor, dass dies insbesondere für arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte monatlich in einem Gespräch erfolgen soll, wenn dies zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist.

Da es nur um die Einhaltung der Absprachen seitens der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten geht, wird durch die geplante Neuregelung das Fordern verstärkt. Durch den zunehmenden Druck ist davon auszugehen, dass die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, soweit sie sich nicht ohnehin an die Absprachen halten, dies eher tun. Anderenfalls steigt die Wahrscheinlichkeit einer Leistungsminderung.¹ Insgesamt kann das den Integrationsprozess für erwerbsfähige Leistungsberechtigte beschleunigen. Erwartbar wäre, dass ihre Arbeitsuchintensität höher ausfällt, ihre Anspruchslöhne sinken, damit aber auch die Qualität eines von ihnen zu einem späteren Zeitpunkt aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisses

¹ Die Wirkung einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von Leistungsminderungen wird im Abschnitt „Vereinheitlichung Leistungsminderungen (§ 31a) sowie Meldeversäumnisse (§ 32)“ diskutiert.

schlechter ausfällt. Das muss aber nicht dauerhaft für die ausgeübte Beschäftigung gelten, da Jobwechsel hin zu einem Beschäftigungsverhältnis besserer Qualität möglich sind.

Von der neuen Regelung sind aber auch Personen betroffen, die ohnehin die festgehaltenen Absprachen einhalten. Für sie bedeutet das monatliche Gespräch nur einen Verlust an Zeit zur Arbeitsuche, sodass ihr Integrationsprozess gebremst wird. Daher könnte Zeit, die sinnvoller für Beratung und Vermittlung eingesetzt werden kann, stattdessen für die Überprüfung der Einhaltung der Absprachen bei vielen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eingesetzt werden, die ihre Absprachen ohnehin einhalten. Da die Überprüfung stattfinden soll, wenn dies zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist, sollten in der Praxis nur diejenigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu einem Gespräch zur Überprüfung der Einhaltung der Absprachen des Kooperationsplans eingeladen werden, bei denen die Integrationsfachkräfte tatsächlich die Notwendigkeit für einen solchen Termin sehen oder bei denen auch aus anderen Gründen ein Beratungsgespräch zielführend ist. Allerdings könnte eine häufigere Überprüfung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zwei mögliche zusätzliche positive Effekte auslösen. Zum einen könnten es einen leichten Anstoß (Nudge) auslösen, die Arbeitsuchintensität zu erhöhen, selbst wenn die Absprachen an sich eingehalten werden. Zum anderen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass eine mögliche Schwarzarbeit entdeckt wird.

Ferner ist auch in der Gesamtschau zu berücksichtigen, dass der Aufwand für die Integrationsfachkräfte steigt. Daher ist eine wichtige Frage, ob für die vorgesehenen zusätzlichen Gespräche mit bestimmten Personengruppen auch mehr Vermittlungsressourcen bereitgestellt werden können. Dies ist in dem Gesetzentwurf nicht angesprochen, sodass zusätzliche Gespräche mit bestimmten Gruppen voraussichtlich durch anderweitige Zeiteinsparungen ermöglicht werden müssten. Wie und wo diese zeitliche Entlastung erfolgen soll, wird von dem Gesetzentwurf nicht ausgeführt.²

Prinzipiell sollte ein solches Gespräch auch zu einer Überprüfung des Förderns genutzt werden. Es ist daher auch zu prüfen, ob seitens des Jobcenters die im Kooperationsplan vorgesehene Unterstützung der Leistungsberechtigten bereitgestellt wurde und wird. Ein reibungsloser Ablauf des Förderns sollte den Integrationsprozess beschleunigen und kann einen Beitrag leisten, damit möglichst nachhaltige und/oder bedarfsdeckende Beschäftigungsverhältnisse durch erwerbsfähige Leistungsberechtigte aufgenommen werden.

Wie bereits ausgeführt wurde, ist nicht zu erwarten, dass die monatlichen Gespräche bei allen Gruppen von Arbeitsuchenden gleichermaßen wirken. Die Gesetzesbegründung verweist insbesondere als geeignete Zielgruppe auf Arbeitslose in den ersten zwölf Monaten des Leistungsbezugs, Absolvent*innen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie von Integrations- oder Berufssprachkursen, Jugendliche oder Personen mit komplexeren Problemlagen, wobei die Aufzählung aber nicht abschließend sei. Insgesamt ist die Zielgruppendefinition damit relativ breit und unscharf und wird voraussichtlich in den Jobcentern unterschiedlich ausgelegt werden. Sinnvoll wäre, in einem Feldexperiment zunächst auszutesten, für welche Personengruppe regelmäßig Gespräche in kurzem Abstand

² Verschiedene Modellprojekte untersuchten für Deutschland die Wirkungen verbesserter Betreuungsrelationen von Vermittlungsfachkräften zu Arbeitslosen, wobei für die Betreuung bestimmter Personengruppen allerdings zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung gestellt wurde. Dabei zeigte sich für beide Rechtskreise, dass verbesserte Betreuungsrelationen zu mehr Vermittlungen führten (z. B. Kruppe 2008 [Hrsg.]; Fertig 2014; Hainmueller et al. 2016).

empirisch gesichert zur Integration beziehungsweise zu einer schnelleren Integration in den Arbeitsmarkt beitragen können. Zudem ist der gewünschte monatliche Abstand zwischen den Gesprächen ad hoc und nicht auf Basis wissenschaftlicher Evidenz gewählt. Auch hier würde es ein Feldexperiment ermöglichen, Evidenz darüber zu erlangen, welche Häufigkeit von Gesprächen am effizientesten beziehungsweise eventuell auch am effektivsten wäre.

Einstiegsgeld und Anschubfinanzierung (§ 16b)

Wird im Sozialleistungsbezug das Arbeitseinkommen ausgeweitet, werden die Sozialleistungen abgeschmolzen. Wird ein bedarfsdeckendes Einkommen erreicht, entfällt die Sozialleistung komplett. Verlässt ein Single die Grundsicherung bei einem Erwerbseinkommen von beispielsweise 1.300 Euro oder mehr, liegt der Nettoeinkommenszuwachs selbst inklusive Wohngeldbezug nur bei wenigen hundert Euro. Die Abschmelzung von Sozialleistungen an sich liegt in der Logik von auf Bedürftigkeit bedingten Leistungen. Allerdings senkt dieser Mechanismus drastisch den Netto-Vorteil einer Arbeitsaufnahme.

Die Herausforderung besteht also darin, dennoch möglichst gute monetären Anreize zu gewährleisten, um positive Beschäftigungsergebnisse zu erreichen. Zu empfehlen ist grundsätzlich eine Reform, die durch Selbstbehalte in der Grundsicherung und den nachfolgenden Sozialleistungen Anreize setzt, eine Erwerbstätigkeit mit möglichst hoher Stundenzahl aufzunehmen (Bruckmeier/Weber 2024). Dafür wäre ein durchgängiger und transparenter Selbstbehalt bei zusätzlichem Erwerbseinkommen für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Größenordnung von 30 Prozent zu empfehlen, der dauerhaft – und damit nicht zeitlich begrenzt, wie eine Anschubfinanzierung – Anwendung findet, solange sich Personen im Leistungsbezug befinden. Die monetären Anreize sollten mit einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Komponente kombiniert werden, um Menschen nachhaltig in Arbeit zu bringen.

Es besteht jedoch ein gravierendes Spannungsverhältnis: Selbstbehalte können nicht beliebig ausgedehnt werden, ohne die Kosten und die Zahl der Leistungsbeziehenden dauerhaft stark zu erhöhen. Zudem reduzieren sich die Arbeitsanreize für Mehrarbeit in höheren Einkommensbereichen, in denen durch die Reduktion der Transferentzugsquoten noch ein Leistungsanspruch besteht. Weiterhin würde der Niedriglohnsektor umfassend subventioniert. Daran würde sich der Arbeitsmarkt anpassen, es entstünde also (begrenzt durch den Mindestlohn) Lohndruck nach unten. Kostensteigerungen können allerdings vermieden werden, wenn Selbstbehalte gezielt nur für Beschäftigungsverhältnisse mit einer höheren Wochenarbeitszeit erhöht und für geringe Wochenarbeitszeiten reduziert werden (Bruckmeier et al. 2018).

Eine Anschubfinanzierung fokussiert dagegen auf neue Jobs. Vorteile sind, dass die Erwerbsanreize kurzfristig zusätzlich verbessert werden, die Bruttokosten und Empfängerzahlen wie auch Mitnahmeeffekte aber stark begrenzt werden. Auch wird vermieden, dass diejenigen, die etwas über der Anspruchsgrenze verdienen, ihre Erwerbstätigkeit einschränken, weil sie dann Leistungen beziehen könnten – Effekte, die typischerweise bei Zweitverdienerinnen auftreten (z. B. Bruckmeier/Wiemers 2022).

Auch bei Anschubinstrumenten treten Mitnahmeeffekte auf, da Leistungsbeziehende in bestimmtem Umfang auch ohne solche Instrumente eine Beschäftigung aufnehmen. Schließlich ist davon auszugehen, dass bedarfsdeckende stabile Beschäftigungsverhältnisse von vielen Leistungsberechtigten nicht nur aus monetären Gründen, sondern wegen der latenten Funktionen der Erwerbsarbeit (Jahoda 1982 wie soziale Kontakte oder Teilhabe an kollektiven Zielen aufgenommen werden. Auch das Wiedererlangen über die Kontrolle über das eigene Leben (Fryer 1986) spielt eine Rolle. Die konkrete nach dem Gesetzentwurf zu erwartende Größenordnung wird unten erläutert.

Den Bruttokosten stehen positive fiskalische Effekte durch eingesparte Leistungen und zusätzliche Steuer- und Beitragseinnahmen gegenüber, wenn es zu zusätzlichen Arbeitsaufnahmen kommt. Die fiskalischen Kosten pro Arbeitslosen in der Grundsicherung lagen im Jahr 2022 bei über 25.000 Euro (Hausner et al. 2023). Forschungsergebnisse zeigen, dass Impulse, die auf einen Neubeginn von Jobs zielen, deutliche Reaktionen bewirken können (Cahuc et al. 2019; Altmann et al. 2018; Faia et al. 2013). Eine besonders positive Bilanz ergibt sich, wenn längerfristige Effekte eintreten. Schließlich könnten dauerhaft Leistungen eingespart und zusätzlich Steuern und Abgaben eingenommen werden, die Kosten der Förderung treten aber nur einmalig auf. Längerfristige Effekte sind insbesondere dann gegeben, wenn Verfestigung von Arbeitslosigkeit vermieden werden kann. Führt längere Arbeitslosigkeit etwa über Veraltung von Arbeitserfahrung, Verlust von Selbstvertrauen und festen Tagesstrukturen sowie Stigmatisierung zu selbstverstärkender Verfestigung, kann eine Jobaufnahme dagegen eine selbstverstärkende positive Dynamik bewirken. Tatsächlich zeigt sich, dass Verfestigung der wesentliche Mechanismus der Arbeitslosigkeitsentwicklung in Deutschland ist (Klinger/Weber 2016). Sinnvoll wäre es in diesem Kontext, längerfristige Effekte durch eine begleitende Beratung und Qualifizierung zu stärken.

Anschubinstrumente können also in Ergänzung eines Systems grundsätzlicher Selbstbehalte eingesetzt werden. Monetäre Anreize können dabei gleichwohl nur ein Element in einem Paket von Maßnahmen sein, um Arbeitslosigkeit zu begegnen. Bei vielen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten wird die Aufnahme einer Erwerbsarbeit durch teils gravierende Vermittlungshemmnisse erschwert. In solchen schwerwiegenden Fällen werden monetäre Anreize zumindest kurzfristig nicht ausschlaggebend sein. Hier kommt es auf Maßnahmen wie etwa die des § 16i SGB II an, die der Zielgruppe bei ihrer Integration helfen. Weiterhin sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte dazu verpflichtet, nach Arbeit oder Ausbildung zu suchen und zumutbare Arbeit und Ausbildung aufzunehmen, damit sie ihren Lebensunterhalt stärker aus eigener Kraft bestreiten können. Falls sie das ohne triftigen Grund nicht tun, sind Leistungsminderungen vorgesehen. Diese erhöhen Arbeitsaufnahmen, haben aber auch negative Nebeneffekte etwa auf die Nachhaltigkeit von Beschäftigung, sodass sie mit dem richtigen Maß einzusetzen sind. Sie könnten im Falle der Ablehnung einer Aufnahme oder Fortführung einer bedarfsdeckenden Beschäftigung strenger ausfallen, beispielsweise durch eine Leistungsminderung von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für eine Dauer von fünf Monaten statt den in einer solchen Situation vorgesehenen drei Monaten. Dass eine höhere Wahrscheinlichkeit von Leistungsminderungen auch ex ante die Anreize zur Arbeitsaufnahme von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter Umständen erhöhen kann,

zeigt die Studie von Wolf (2024). Auch Ergebnisse von Weber (2024a) deuten darauf hin. Das dürfte auch bei etwas längeren Dauern von Leistungsminderungen der Fall sein.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Anschubfinanzierung nach einer einjährigen Beschäftigung gewährt wird. Ein Zeitraum von einem Jahr geht über die sechsmonatige Probezeit hinaus und ist damit grundsätzlich geeignet, nachhaltige Beschäftigung zu fördern. Bei hoher Gegenwartspräferenz dürften Auszahlungen nach mehr als einem Jahr aber keine große Anreizwirkung entfalten (vgl. van der Klaauw/van Ours 2013). Eine sofortige komplette Auszahlung würde jedoch den Fokus auf Nachhaltigkeit verlieren. Denkbar wären daher mehrere Zahlungen in zeitlichen Abständen, allerdings bei höherem Verwaltungsaufwand. In dem Konzept von Weber (2024b), das im Unterschied zum Gesetzentwurf auf eine zeitweise Absenkung der Transferentzugsraten abstellt, ergäbe sich automatisch eine unmittelbare Anreizwirkung und eine zeitliche Verteilung. Auch im Hinblick auf die öffentliche Wahrnehmung gäbe es Unterschiede, und die Akzeptanz in der (Erwerbs-)Bevölkerung außerhalb der Grundsicherung für eine Abmilderung des Transferentzugs wäre vermutlich höher.

Voraussetzung soll laut Gesetzentwurf zudem sein, dass in den letzten sechs Monaten des Beschäftigungszeitraums kein Bürgergeld bezogen wurde. Damit werden Anreize gesetzt, eine bedarfsdeckende Integration zu erreichen. Während dies an sich positiv zu sehen ist, wird die Maßnahme in vielen anderen Fällen nicht wirken, in denen Bedarfsdeckung (insbesondere im Haushaltskontext) nicht in Reichweite ist. Zuletzt war knapp die Hälfte der Integrationen bedarfsdeckend. Erleichternd wirkt zumindest, dass die Bedarfsdeckung noch nicht in den ersten sechs Monaten erreicht sein muss. Ein Nachteil des im Gesetzesentwurf vorgesehenen Prämienmodells liegt aber in dem Antrags- und Verwaltungsaufwand nach einer einjährigen Beschäftigung, das heißt zu einem Zeitpunkt, zu dem ein Beschäftigter nicht mehr im Leistungsbezug und damit nicht mehr im Kontakt mit dem Jobcenter steht.

Vor allem ist es stark vom Haushaltskontext abhängig, bei welchem persönlichen Erwerbseinkommen Bedarfsdeckung vorliegt beziehungsweise der Wechsel in die vorrangigen Leistungen Wohngeld und gegebenenfalls Kinderzuschlag erfolgt (vgl. auch Bernhard et al. 2013). Verfügen im Haushalt beispielsweise bereits andere Personen über Einkommen, liegt dieser Schwellenwert unter Umständen viel niedriger als anderenfalls. Diese Haushaltsverhältnisse ändern sich auch über die Zeit. Es ist aber davon auszugehen, dass Intention der Anschubfinanzierung nicht ist, manche Personen für sehr kleine Einkommenszuwächse zu fördern, während für andere der Schwellenwert kaum in Reichweite liegt. Eine Lösung bestünde darin, einen einheitlichen absoluten Schwellenwert für das zu erreichende Erwerbseinkommen vorzusehen. Dieser könnte so bemessen werden, dass ein Single hier üblicherweise die Grundsicherung verlässt. Dies würde auch die Prüfung stark vereinfachen.

Offen ist, ob sich durchgehende Beschäftigung auf ein und dasselbe Beschäftigungsverhältnis bezieht, oder ob auch eine Abfolge mehrerer Beschäftigungsverhältnisse die Voraussetzung erfüllt. Für dasselbe Beschäftigungsverhältnis spräche, die Aufnahme möglichst nachhaltiger Jobs zu fördern; für die Berücksichtigung mehrerer Beschäftigungsverhältnisse, dass eine weitere Jobsuche auch nach Aufnahme der ersten Beschäftigung den Verlauf der Erwerbskarriere verbessern kann.

Weiterhin wird Langzeitarbeitslosigkeit vorausgesetzt. Damit wird der Fokus auf offensichtlich schwierige Fälle gelegt. Das Instrument kann so allerdings keine Wirkung entfalten, um schon das Eintreten von Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Verfestigung könnte dann ebenfalls bereits eingetreten sein. Direkt vor Erreichen der Zwölfmonatsgrenze könnte zudem ein Fehlanreiz entstehen, eine Jobaufnahme zu verzögern bis die Voraussetzung für die Anschubfinanzierung erfüllt ist.

Ferner ist denkbar, dass Personen aufgrund eines späteren erneuten Anspruchs auf die Anschubfinanzierung Beschäftigungsverhältnisse eher aufgeben, um zu einem späteren Zeitpunkt aus dem Bürgergeldbezug heraus wieder eine bedarfsdeckende, mindestens für ein Jahr stabile Beschäftigung aufzunehmen. Dafür müssten allerdings die mit sofortiger Wirkung eintretenden persönlichen Kosten der Arbeitslosigkeit in Kauf genommen werden. Dennoch sollte bei einer Evaluation berücksichtigt werden, inwieweit derartige Effekte auftreten.

Falls Langzeitarbeitslosigkeit nicht vorausgesetzt wird, sollten übliche Regelungen gegen Fehlanreize und Missbrauch getroffen werden. So könnten Fälle von eigener Kündigung ausgeschlossen werden, die im Hinblick auf die Leistungsgewährung ohnehin zu prüfen ist. Gleiches gilt für Wiedereinstellung beim selben Arbeitgeber. Gab es zuvor keine Beschäftigung, könnte eine Mindestdauer von Arbeitslosigkeit beziehungsweise Leistungsbezug unterhalb der Langzeitarbeitslosigkeitsschwelle gelten.

Förderberechtigte Personen sollen im Rahmen der Beratung vor Beschäftigungsaufnahme über die Möglichkeit der Anschubfinanzierung informiert werden. Das ist sinnvoll, weil das Instrument Verhalten nur beeinflussen kann, wenn es bekannt ist. Eine gute Information ist deshalb entscheidend für den Erfolg. Anreize wirken zudem nur für zukünftige Fälle. Aus dieser Sicht wäre eine Förderung von Bestandsfällen nicht notwendig.

Die Anschubfinanzierung soll bei Leistungen wie dem Wohngeld nicht als Einkommen angerechnet werden. Dies ist sinnvoll, da sonst der Anreiz bei Haushalten mit Kindern und hohen Wohnkosten sinken würde.

Eine Parallele existiert zum Einstiegsgeld nach § 16b SGB II, das in die Verwaltungsprozesse der Jobcenter integriert ist: Auch hier sollen vorübergehende Zahlungen die Arbeitsmarktintegration fördern. Das Einstiegsgeld ist allerdings eine Eingliederungsleistung auf individueller Basis. Das impliziert Beantragung, Ermessensausübung, Begründung, Dokumentation und Bescheidausstellung im Einzelfall. Damit handelt es sich um ein sinnvolles Instrument für begrenzte Fallzahlen, das jedoch mit einem gewissen Verwaltungsaufwand einhergeht. Ansätze wie in Weber (2024b) würden über eine zeitweise Absenkung der Transferentzugsraten dagegen die Erwerbsanreize im Gesamtsystem stärken und wären transparent und in das Verwaltungshandeln der Jobcenter integrierbar.

Davon unterscheidet sich das Prämienmodell aus dem Gesetzentwurf. Unter dessen oben diskutierten engen Voraussetzungen dürften sich keine höheren Fallzahlen als im Einstiegsgeld ergeben. So verließen im Jahr 2022 rund 69.000 SGB-II-Langzeitarbeitslose mit einer Beschäftigungsaufnahme die Arbeitslosigkeit und waren sechs und zwölf Monate später sozialversicherungspflichtig beschäftigt (BA-Statistik). Die Zahl der Fälle mit durchgängiger Beschäftigung dürfte um gut 10.000 geringer sein (gemessen an Ergebnissen aus Bruckmeier/Hohmeyer 2018). Mit dem Kriterium der Beendigung des Grundsicherungsbezugs läge die Zahl

noch niedriger. Im selben Jahr gab es rund 68.000 Zugänge in das Einstiegsgeld bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Der Anwendungsbereich der Anschubfinanzierung unter der Ausformulierung des Gesetzesentwurfs ist also sehr begrenzt. Gleiches gilt dann auch für die Bruttokosten, sodass sich die öffentlichen Haushalte entsprechend Hausner et al. (2023) schon bei wenigen tausend zusätzlichen Arbeitsaufnahmen besserstellen würden.

Als Höhe der Anschubfinanzierung sind im Gesetzesentwurf 1.000 Euro vorgesehen. Zum Vergleich, im Bürgergeld beträgt der Selbstbehalt (nach den ersten 100 Euro) bis zu 30 Prozent. Im Einstiegsgeld sind Beträge bis zur Höhe der Regelleistung im SGB II möglich, bis zu 24 Monate lang. Die Anschubfinanzierung ist deshalb als vergleichsweise niedrig einzuschätzen. Relativ zu einem üblicherweise bedarfsdeckenden Jahreseinkommen liegt sie bei deutlich unter 10 Prozent. Damit könnte auch nur mit einer begrenzten Wirkung gerechnet werden. Sollten mehrere Zahlungen vorgesehen werden, ließe sich der Gesamtumfang darüber erhöhen.

Jedenfalls ist es sinnvoll, dass eine Anschubfinanzierung nicht erfolgen soll, wenn Einstiegsgeld gewährt wurde. Finanzielle Förderung über §§ 16e und i SGB II und § 88 SGB III bezieht sich dagegen auf den Arbeitgeber und verändert die Anreizwirkung für den Arbeitnehmer nicht. Deshalb wäre eine Anschubfinanzierung in diesen Fällen denkbar, kann aber auch ausgeschlossen werden, wenn ungeforderte Beschäftigung im Vordergrund stehen soll.

Das Instrument soll nach zwei Jahren evaluiert werden. Das ist grundsätzlich sehr zu begrüßen. Für eine datenbasierte Evaluation sollten aber zumindest Fälle beobachtbar sein, in denen die Anschubfinanzierung ausgezahlt wurde. Solche Fälle würden erstmalig nach einem Jahr auftreten. Die administrativen Forschungsdaten eines Jahres sind im Herbst des Folgejahres verfügbar. Qualitätsgesicherte Befunde werden frühestens nach vier Jahren vorliegen können.

Zusammenfassend kommt das IAB zu der Einschätzung, dass die Anschubfinanzierung im Gesetzesentwurf die Arbeitsanreize für eine kleine Personengruppe im Bürgergeld verbessern könnte, allerdings entstünde hierdurch ein hoher zusätzlicher Verwaltungsaufwand und der Beschäftigungseffekt dürfte überschaubar bleiben. Das IAB hält eine transparente – und zeitweise verstärkte – Absenkung der Transferentzugsquoten und/oder eine Weiterentwicklung des Einstiegsgelds für zielführendere und zielgerichtetere Alternativen, die in schon bestehenden Verwaltungsabläufen administrierbar sind. Allerdings stehen alle Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitsanreize in einem Spannungsfeld mit möglichen Mitnahmeeffekten und einer potenziellen Ausweitung der Zahl der Leistungsbeziehenden und sollten daher – idealerweise in Form von Feldexperimenten – in einem ausreichenden Zeitrahmen evaluiert werden.

Integrationspraktikum (§ 16j)

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass geflüchtete erwerbsfähige Leistungsberechtigte durch die Agentur für Arbeit unter bestimmten Bedingungen zur Teilnahme an einem sogenannten Integrationspraktikum verpflichtet werden können. Ziel des Entwurfs ist die „Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit“ oder die „Unterstützung beim Übergang in ein Beschäftigungsverhältnis“. Weiterhin soll das neue Instrument die betroffenen Personen „dazu

befähigen, Ausbildung oder Arbeit aufzunehmen und etwaige Hemmnisse der Leistungsberechtigten hierbei zu überwinden“ (§ 16j Abs. 1 SGB II).

Ein betriebliches Praktikum für Geflüchtete kann grundsätzlich dabei helfen, die Voraussetzungen für ein Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis zu verbessern. So kann ein Praktikum die aktive Nutzung berufsbezogener deutscher Sprache und die Anwendung gegebenenfalls mitgebrachter berufsspezifischer Kenntnisse fördern sowie betriebsspezifisches Wissen generieren. Zudem können persönliche Kontakte zwischen Geflüchteten, Kolleg*innen und Arbeitgeber*innen dazu beitragen, mögliche Vorurteile und Berührungängste abzubauen und kulturelles Verständnis zu fördern. Durch praktisches Arbeiten können Geflüchtete ihre – in der Regel im Ausland erworbenen und meist nicht als gleichwertig anerkannten – fachlichen Kompetenzen unter Beweis stellen. Dies gibt Arbeitgeber*innen die Möglichkeit, die tatsächlichen Fähigkeiten der Praktikant*innen zu erkennen und einzuschätzen. Für Arbeitgeber*innen kann ein Praktikum somit eine sinnvolle Erprobungsphase darstellen, welche die Risiken einer Anstellung von Geflüchteten reduziert. Für Geflüchtete können Praktika Orientierung stiften und einen wichtigen ersten Berührungspunkt mit dem deutschen Arbeitsmarkt darstellen (Falkenhain et al. 2020; Knapp et al. 2017; Månsson/Delander 2017).

Ob betriebliche Praktika diese Funktionen jedoch erfüllen und, so das formulierte Ziel, zur Reduzierung von Vermittlungshemmnissen beitragen, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Zunächst müssten genügend Arbeitgeber*innen bereit sein, flächendeckend Praktikumsplätze anzubieten. Entscheidend für den Erfolg ist auch die Qualität der Praktika. Eine effektive und individuelle Betreuung, zum Beispiel durch Mentor*innen, ist besonders förderlich, um die Geflüchteten mit betrieblichen Routinen und Anforderungen vertraut zu machen. Eine derartige Begleitung scheint, gerade bei Personen – auch nach abgeschlossenem (aber nicht notwendigerweise bestandenen) Integrationskurs – mit vergleichsweise geringen Deutschkenntnissen oder anderen Hemmnissen essentiell, kann für Arbeitgeber jedoch kosten- und zeitintensiv sein (Falkenhain et al. 2020; Krieger et al. 2020). Eine weitere zentrale Voraussetzung für den Erfolg von Praktika ist ein gewisses Match zwischen Praktikant*innen, Tätigkeitsfeld und Arbeitgeber*innen. Dabei gilt es, neben Interessen und Fähigkeiten, auch besondere Lebenslagen zu berücksichtigen, beispielsweise wenn es um die Frage eines Voll- oder Teilzeitpraktikums von Alleinerziehenden geht. Dies zu erreichen erfordert eine gute Koordination zwischen Jobcentern, Arbeitgeber*innen und Geflüchteten (Knapp et al. 2017). Internationale Studien zeigen zudem, dass Praktika selten ein „quick fix“ sind (Diedrich/Omanovic 2023) und ihr Erfolg maßgeblich davon abhängt, wie gut sie in längerfristige Eingliederungsstrategien und Fördermaßnahmen eingebettet sind. Dies unterstreicht wiederum die wichtige Rolle der Jobcenter in allen Phasen des Integrationsprozesses.

Die internationale Forschung weist zudem auf Risiken hin, die Praktika bergen können, insbesondere wenn die oben genannten Voraussetzungen nicht berücksichtigt werden. Praktika können zur Verstärkung sozialer Ungleichheiten führen (Risberg/Romani 2022), beispielsweise wenn Geflüchtete nur zu Hilfsarbeiten herangezogen werden, sich am unteren Ende von Hierarchiestrukturen wiederfinden und keine Entwicklungsmöglichkeiten erhalten. Das alleinige Abstellen auf den Aufenthaltsstatus (siehe § 16j Abs. 1 SGB II) bei der Vergabe derartiger Praktika zusammen mit dem expliziten Verpflichtungscharakter könnte zudem eine stigmatisierende Wirkung haben (Dünnebacke/Goetze 2021). Schlecht strukturierte oder

schlecht passende Praktika könnten bestehende Vorurteile verstärken und Arbeitgeber*innen somit von weiteren Anstellungen von Geflüchteten abhalten. Schließlich beinhaltet die neue Regelung – sollte es keine Qualitätskontrollen geben – das Risiko eines neuen, nicht intendierten, Geschäftsmodells für Arbeitgeber*innen, die für die Anstellung finanziell gefördert werden können, dies aber womöglich nicht für ein gelingendes Praktikum einsetzen. Diese Risiken sollten die Jobcenter bei der Vergabe und Begleitung von Praktika im Blick haben.

Mit den sogenannten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber (MAG nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III) existiert bereits ein funktionierendes Förderinstrument. Dieses richtet sich an erwerbsfähige Leistungsberechtigte, deren Sprachkenntnisse für eine erfolgreiche Durchführung ausreichen. MAG können auch ein erfolgreiches Instrument für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten sein. So haben frühere Evaluationen gezeigt, dass MAG die Chancen von Geflüchteten auf ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöhen (Bonin et al. 2021; Kasrin et al. 2021). Daher wäre es sinnvoll, dieses Instrument weiter zu entwickeln und systematisch auszubauen, um seine Effektivität zu maximieren.

Zusammenfassend ist ein betriebliches Praktikum für Geflüchtete ein grundsätzlich sinnvolles Instrument. Es ist aber sehr voraussetzungsvoll, gerade für die hier angedachte Zielgruppe und auch ohne Verpflichtungscharakter. Der Erfolg eines Praktikums hängt von zahlreichen Faktoren ab, darunter der Qualität der Praktika selbst, dem Engagement der Betriebe und der Kapazitäten der Jobcenter, passgenaue Vermittlung und Begleitung anzubieten. Diese Aspekte werden im Gesetzentwurf nicht ausreichend berücksichtigt. Besonders für Geflüchtete, die ohnehin einen erschwerten Arbeitsmarktzugang haben, können unzureichende Rahmenbedingungen entmutigend wirken, Stigmatisierung fördern oder bestehende Vorurteile verstärken, was wiederum die Erwerbstätigkeitsabsichten mindert und den Fortschritt der Integration und sozialen Teilhabe hemmt. In seiner jetzigen Form verleiht das Instrument Geflüchteten eine rechtliche Sonderstellung, die nicht ausreichend begründet wird. Auch die Wirkungen des expliziten Verpflichtungscharakters sind genauer in den Blick zu nehmen. Da die Ziele des neuen Instruments grundsätzlich bereits durch bestehende Maßnahmen erreicht werden können, wäre es eine sinnvolle Alternative, das bestehende Förderinstrument, unter Berücksichtigung der besonderen Herausforderungen, für die Zielgruppe der Geflüchteten weiterzuentwickeln und zu verbessern.

Schwarzarbeit (§ 31)

Nach § 31 Abs. 2 Nummer 5 wird eine zusätzliche Pflichtverletzung definiert: Das Vorliegen einer rechtskräftigen Entscheidung über eine Ordnungswidrigkeit oder Straftat, die im Zusammenhang mit Schwarzarbeit im Sinne des § 1 Abs. 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes steht. Die Ausübung von Schwarzarbeit ist nicht nur illegal, sondern behindert im Falle von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auch den Vermittlungsprozess, sodass das Ziel, die Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen durch die Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu reduzieren, dadurch gefährdet wird. Grundsätzlich kann die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte seltener schwarzarbeiten und sich dadurch der Vermittlungsprozess

beschleunigt. Da keine Daten über Schwarzarbeitsaktivitäten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vorliegen beziehungsweise wie häufig diese überhaupt aufgedeckt werden, kann nicht eingeschätzt werden, wie relevant diese Regelung ist und damit, ob oder ob nicht viele Leistungsberechtigte potenziell ihr Verhalten ändern. Dennoch wird diese Änderung, etwa mit Blick auf die gesellschaftlich zirkulierenden Vorstellungen von Leistungsberechtigten, Wirkung entfalten: Die medial getragene Verbindung der Themen Schwarzarbeit und Bürgergeldempfangende reproduziert den Verdacht, dass deren Rechtschaffenheit und Leistungsbereitschaft infrage stehen (Hirsland/Röhler 2024, im Erscheinen). Auf Grundlage derartiger Zuschreibungen erfolgen dann beispielsweise Prozesse gesellschaftlicher Polarisierung, Skandalisierung und (Selbst-)Abwertung von Leistungsberechtigten. Andererseits könnten Regelungen, die Schwarzarbeit stärker in den Blick nehmen, die Akzeptanz der Grundsicherung in der (Erwerbs-)Bevölkerung außerhalb der Grundsicherung erhöhen.

Vereinheitlichung Leistungsminderungen (§ 31a) sowie Meldeversäumnisse (§ 32)

Mit der Neuregelung, die eine vereinheitlichte Leistungsminderung von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs bei Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II und auch eine einheitliche Dauer der Leistungsminderung von drei Monaten vorsieht, kehrt der Gesetzgeber zu den Regelungen zurück, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 (Bundesverfassungsgericht 2019) gültig waren. Ähnlich kann die im Entwurf vorgesehene Änderung bei Meldeversäumnissen nach § 32 SGB II eingeordnet werden. Die Leistungsminderungen infolge eines Meldeversäumnisses sollen auf 30 Prozent statt derzeit 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für eine Dauer von einem Monat erhöht werden. Vor der Bürgergeldreform waren es noch 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für eine Dauer von drei Monaten, was in der Summe mit der Neuregelung vergleichbar ist.

Inwiefern sich verschärfte oder entschärfte Leistungsminderungen auf den Integrationsprozess von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auswirken können, wurde bereits in früheren Stellungnahmen ausführlich diskutiert (zuletzt in Bauer et al. 2022). Soweit die Inhalte früherer Stellungnahmen weiter relevant sind, werden sie hier ohne Kennzeichnung übernommen.

Es wird zunächst auf tatsächliche Leistungsminderungen und die damit verbundene Ex-post-Wirkung einer Leistungsminderung eingegangen. Zwei IAB-Studien zufolge hat eine (erste) Leistungsminderung aufgrund einer Pflichtverletzung negative Auswirkungen auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung (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. Die gesetzlichen Neuregelungen im Rahmen des Bürgergeld-Gesetzes, die eine Leistungsminderung in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für einen Monat bei einer ersten Pflichtverletzung nach § 31 SGB II

innerhalb eines Jahres sowie bei einem Meldeversäumnis vorsahen, sowie eine Leistungsminderung von 20 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für zwei Monate bei einer zweiten und 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate bei jeder weiteren Pflichtverletzung nach § 31 SGB II innerhalb eines Jahres stellten eine deutliche Entschärfung der Sanktionsregeln dar. Daher kann davon ausgegangen werden, dass dadurch negative Auswirkungen einer Sanktionierung auf die Qualität aufgenommener Beschäftigungsverhältnisse nicht oder in schwächerem Maße auftreten. Die jetzt vorgesehenen Neuregelungen hingegen verschärfen die Leistungsminderungen wieder, sodass wieder häufiger negative Wirkungen auf die Qualität der Beschäftigung die Folge sein dürften.

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). Diese Wirkungen dürften aufgrund der vorgesehenen Neuregelungen wieder stärker ausfallen als unter den ursprünglichen Leistungsminderungsregeln des Bürgergeld-Gesetzes. In Bauer et al. (2022) wurde darauf hingewiesen, dass von einer Leistungsminderung in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für einen Monat nur noch eine geringe verhaltenslenkende Wirkung auf die Leistungsberechtigten ausgehen dürfte. Wegen des Aufwands der Implementation einer Leistungsminderung, die unter Umständen nur noch wenig Wirkung entfaltet, werden womöglich Integrationsfachkräfte diese Leistungsminderungen seltener anwenden. Daher könnten die Neuregelungen womöglich wieder zu einer häufigeren Anwendung der Leistungsminderungen führen. Dafür spricht auch, dass in der Auswertung einer Befragung von Beschäftigten in sieben Jobcentern festgestellt wurde, dass 73 Prozent der Befragten finden, dass verminderte Sanktionen/ Leistungsminderungen eher nicht oder auf gar keinen Fall beibehalten werden sollten (Beckmann et al. 2024). Das steht auch im Einklang mit dem Befund der qualitativen Studie von Bernhard et al. (2022b), dass einige Integrationsfachkräfte fürchten, dass durch eine verminderte „Fühlbarkeit“ von Sanktionen ihre Verhaltenswirksamkeit nachlässt. In dieser Studie bilden sich allerdings auch Stimmen von Vermittlungsfachkräften ab, die Sanktionsmöglichkeiten zuschreiben, dass sie die soziale Beziehung zu den Leistungsberechtigten, die Teil und Grundlage einer Arbeitsbeziehung ist, beziehungsweise deren Aufrechterhaltung, erschweren. Diese unterschiedlichen Einschätzungen erklären sich durch die grundsätzlich unterschiedlichen Erwartungen an und den spezifischen Umgang mit Sanktionsmöglichkeiten von Vermittlungsfachkräften, was als Sanktionshandeln beschrieben werden kann. Dieses Sanktionshandeln meint die (Nicht-)Betonung von Sanktionsmöglichkeiten im Vermittlungsgespräch sowie die Wirksamkeitserwartung an und die Einsatzweise von Sanktionen. Die Art und Weise dieses Sanktionshandelns ist, wie Senghaas et al. 2024 (im Erscheinen) zeigen, untrennbar mit dem jeweiligen professionellen Rollenverständnis der Vermittlungsfachkraft verknüpft. Angesichts der Relevanz derartiger Rollenverständnisse im Arbeitsalltag der Vermittlungsfachkräfte liegt die These nahe, dass sich die damit zusammenhängenden Normalitätsvorstellungen auch über Gesetzesänderungen hinweg aufrechterhalten und so das Sanktionshandeln weiter prägen. Auf den

unterschiedlichen Umgang mit Sanktionsmöglichkeiten durch Vermittlungsfachkräfte hat unlängst auch Markus Wolf (2024) verwiesen.

Vonseiten der Leistungsberechtigten liegt dagegen die Vermutung nahe, dass aufgrund der Änderungen bezüglich Höhe und Dauer von Leistungsminderungen es häufiger im Vergleich zur Situation der unmittelbar zuvor geltenden Regelungen zu einem Kontaktabbruch von Leistungsberechtigten zum Jobcenter aufgrund einer Leistungsminderung kommen sollte – 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, dürfte durch die vorgesehenen Änderungen wahrscheinlicher werden im Vergleich zu den unmittelbar zuvor geltenden Regelungen.

Wolf (2024) ermittelte in einer Studie Ex-ante-Wirkungen von Leistungsminderungen auf die Übergangsraten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und auf ihre Erwerbseinkommen. Bei Ex-ante-Wirkungen von Leistungsminderungen geht es nicht darum, wie sich eine Leistungsminderung, die aufgrund einer Pflichtverletzung eingetreten ist, auf das Verhalten der Betroffenen auswirkt. Es geht vielmehr darum, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte aufgrund der Möglichkeit, bei Pflichtverletzungen eine Leistungsminderung zu erhalten, soweit sie ihren Pflichten nicht ohnehin nachkommen, ihr Verhalten anpassen. Es geht also darum, dass sie Pflichten, wie zumutbare Beschäftigung zu suchen und aufzunehmen, eher nachkommen. Die Studie von Wolf (2024) ermittelte daher Wirkungen der Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden, unabhängig davon, ob eine Person tatsächlich selbst sanktioniert wird. Seine Analysen zeigen für einen Untersuchungszeitraum vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 Folgendes: Erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit durchschnittlichen Merkmalen innerhalb von zwei Jahren nach Beginn des Leistungsbezugs, sanktioniert zu werden von 1 Prozent auf 10 Prozent, so steigt die monatliche Übergangsrate in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um 0,5 Prozentpunkte. Auch die monatsdurchschnittlichen Erwerbseinkommen innerhalb von fünf Jahren nach Beginn des Leistungsbezugs steigen deutlich an. Ab einer Sanktionswahrscheinlichkeit von 10 bis 20 Prozent steigt die Übergangsrate in Beschäftigung bei weiteren Steigerungen dieser Wahrscheinlichkeit weit weniger stark an und es kommt sogar zu einem Rückgang der Erwerbseinkommen mit zunehmender Sanktionswahrscheinlichkeit. Diese Befunde beziehen sich auf Sanktionen wegen erster Pflichtverletzungen oder Meldeversäumnisse nach Eintritt in den Leistungsbezug, die ähnliche Leistungsminderungen nach sich zogen wie die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen gesetzlichen Regelungen. Die Ex-ante-Wirkungen verschärfter Leistungsminderungen nach der vorgesehenen gesetzlichen Neuregelung dürften in eine ähnliche Richtung gehen wie die Ex-ante-Wirkungen einer erhöhten Sanktionswahrscheinlichkeit in der soeben diskutierten Studie.

Die Wirkungen von strikteren Leistungsminderungen wie im Gesetzentwurf sind mit einem Zielkonflikt zwischen schneller Beschäftigungsaufnahme und hoher Qualität aufgenommener Beschäftigungsverhältnisse der Leistungsberechtigten verbunden, was ex ante und ex post eine Rolle spielt. Mit Ausnahme der Leistungsminderungen nach § 31a Abs. 7 SGB II bewegen sich die Regelungen, die nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs in Kraft sein würden, in einem

Rahmen, in dem Anreizwirkungen von Leistungsminderungen erhalten bleiben, sehr starke Einschränkungen der Lebensverhältnisse wie das Sperren der Energieversorgung aber vermieden werden, wie es beispielsweise von Knize et al. (2022) empfohlen wurde.

Passiv-Aktiv-Tausch (§ 44f)

Die Formulierungshilfe der Wachstumsinitiative sieht vor, den Passiv-Aktiv-Tausch (PAT), der bislang für § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt) möglich ist, auf den Eingliederungszuschuss, das Einstiegsgeld und das Instrument Eingliederung für Langzeitarbeitslose nach § 16e SGB II auszuweiten. Anstelle von Pauschalen, die sich an der Haushaltsgröße orientieren wie aktuell beim Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II (TaAM), sollen zukünftig 50 Prozent der Kosten dieser Instrumente (bis zu einer Gesamthöhe von 700 Millionen Euro) aus dem PAT kommen.

Die Implementationsstudie des IAB zum Teilhabechancengesetz (THCG) (Achatz et al. 20204; Globisch et al. 2024, im Erscheinen) hat ergeben, dass die Jobcenter dem PAT überwiegend positiv gegenüberstehen. Dieser ermögliche zusätzliche Förderungen. Gleichzeitig zeigt die Jobcenterbefragung im Rahmen der Studie eine starke Präferenz der Jobcenter für ein eigenes Budget, aus dem das Instrument TaAM finanziert werden soll. Von Jobcentern, die ihre finanzielle Situation als problematisch beschreiben, wird der PAT als nicht ausreichend und „Tropfen auf den heißen Stein“ beschrieben.

Aus diesen Ergebnissen lässt sich keine eindeutige Empfehlung für eine Ausweitung des PAT auf andere Instrumente ableiten. Andererseits ist die Annahme, die einer Ausweitung zugrunde liegt, schlüssig: Auch andere erfolgreiche Instrumente der Arbeitsmarktpolitik – insbesondere die oben genannten, die unmittelbar die Aufnahme von Beschäftigungsverhältnissen unterstützen – führen zur Einsparung passiver Leistungen.

Angesichts dessen, dass eine zu präferierende Aufstockung der Eingliederungsleistungen des Bundes nicht auf der politischen Agenda steht und dass die 700 Millionen Euro, die für TaAM zur Verfügung stehen, bislang nicht ausgeschöpft wurden, spricht sich das IAB vorsichtig für die Ausweitung des PAT auf die genannten Instrumente aus. Die zusätzlichen entstehenden Verwaltungskosten der Jobcenter sollten dabei geprüft werden. Andererseits wird die Berechnung durch die Festlegung des PAT-Anteils auf 50 Prozent vereinfacht.

Literatur

Achatz, Juliane; Bauer, Frank; Bennett, Jenny; Bömmel, Nadja; Coban, Mustafa; Dietz, Martin; Englert, Kathrin; Fuchs, Philipp; Gellermann, Jan F. C.; Globisch, Claudia; Hülle, Sebastian; Kasrin, Zein; Kupka, Peter; Nivorozhkin, Anton; Osiander, Christopher; Pohlan, Laura; Promberger, Markus; Raab, Miriam; Ramos Lobato, Philipp; Schels, Brigitte; Schiele, Maximilian; Trappmann, Mark; Tübbicke, Stefan; Wenzig, Claudia; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Zins, Stefan (2024): Evaluation des Teilhabechancengesetzes – Abschlussbericht. [IAB-Forschungsbericht Nr. 4.](#)

Achatz, Juliane; Reims, Nancy; Sandner, Malte; Schels, Brigitte (2021): Benachteiligte Jugendliche tun sich beim Übergang von der Schule ins Erwerbsleben besonders schwer (Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020“). In: [IAB-Forum, 18.8.2021.](#)

Achatz, Juliane; Schels, Brigitte (2023): Smoother School-to-Work Trajectories in the Early 2010s? Evidence for School-Leavers With At Most Intermediate-Level Certificates and Regional Disparities in Germany. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 49, H. 2, S. 315–338. DOI:10.2478/sjs-2023-0017.

Altmann, Steffen; Falk, Armin; Jäger, Simon; Zimmermann, Florian (2018): Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany. *Journal of Public Economics*, 164, S. 33–49.

Anger, Silke; Bernhard, Sarah; Dietrich, Hans; Lerche, Adrian; Patzina, Alexander; Sandner, Malte; Singer, Stefanie; Toussaint, Carina; Malfertheiner, Verena (2023): Berufsberatung: In der Corona-Krise konnten nicht alle Themenwünsche junger Menschen ausreichend besprochen werden. In: [IAB-Forum, 23.8.2023.](#)

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. Köln.

Bauer, Frank; Bernhard, Sarah; Bernhard, Stefan; Beste, Jonas; Bruckmeier, Kerstin; Dietz, Martin; Gellermann, Jan; Hohmeyer, Katrin; Kasrin, Zein; Knize, Veronika; Kruppe, Thomas; Lang, Julia; Lietzmann, Torsten; Mense, Andreas; Osiander, Christopher; Ramos Lobato, Philipp; Schiele, Maximilian; Senghaas, Monika; Thomsen, Ulrich; Trappmann, Mark; Tübbicke, Stefan; Wiemers, Jürgen; Wolf, Markus; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2022): Bürgergeld-Gesetz. Stellungnahme des IAB zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung eines Bürgergeldes. [IAB-Stellungnahme Nr. 7.](#)

Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2024): Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen. *DIW-Wochenbericht Nr. 17*, S. 251–259.

Bellmann, Lutz; Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2018): The post-reform effectiveness of the new German start-up subsidy for the unemployed. *Labour*, 32 (3), S. 293–319.

Bernhard, Sarah (2024, im Erscheinen): Prozesse der Gestaltung: Eingliederungsvereinbarung und Kooperationsplan. *Sozialrecht aktuell, Sonderheft*. S. 166–171.

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; Senghaas, Monika (2021): Eingliederungsvereinbarungen im Jobcenter schaffen Verbindlichkeit, aber die Mitwirkungspflichten dominieren. In: [IAB-Forum, 7.7.2021.](#)

Bernhard, Sarah; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne; van den Berg, Gerard J. (2022a): Verträge zwischen Arbeitslosen und ihrem Jobcenter: Die Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II. [IAB-Forschungsbericht Nr. 16.](#)

Bernhard, Stefan; Pongratz, Hans; Wolff, Joachim (2013): Einstiegsgeld im SGB II: Wie Jobcenter Gründungen fördern. [IAB-Kurzbericht Nr. 27.](#)

Bernhard, Stefan; Röhrer, Stefan; Senghaas, Monika (2022b): Auf dem Weg zum Bürgergeld: Die Sanktionspraxis nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und ‚in Zeiten von Corona‘. Sozialer Fortschritt, 72 (3), S. 257–273.

Bildungsberichterstattung (2020): Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt. Bielefeld.

Bildungsberichterstattung (2022): Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal. Bielefeld.

Bonin, Holger; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias; Bredtmann, Julia; Brussig, Martin; Demir, Gökyay; 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; Wapler, Rüdiger (2021): Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Schlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 587.

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.

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 Nr. 09–072.

Borrs, Linda (2016): Jugendberufsagenturen und die Vermittlung von jungen Erwachsenen in Ausbildung und Arbeit. IAB. [Aktuelle Berichte Nr. 15.](#)

Bosch, Gerhard; Dietrich, Hans; Nagel, Bernhard; Wedemeier, Jan; Werner, Dirk; Wieland, Clemens (2022): Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen. Bremen.

Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin (2018): Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig. [IAB-Kurzbericht Nr. 2.](#)

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; Weber, Enzo (2024): Geringverdienende im Leistungsbezug: monetäre Anreize und aktive Unterstützung für eine bessere Arbeitsmarktintegration. In: [IAB-Forum, 2.4.2024](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen (2022): Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende: keine leichte Aufgabe. Zeitgespräch. Wirtschaftsdienst, Jg. 102, H. 2, S. 90–94.
- Bundesagentur für Arbeit (2023): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen § 10 SGB II.
- Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. (1–225).
- Cahuc, Pierre; Carcillo, Stéphane; Le Barbanchon, Thomas (2019): The Effectiveness of Hiring Credits. *The Review of Economic Studies*, 86 (2), S. 593–626.
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Weißenberger, Martin (2016): Personality traits and the evaluation of start-up subsidies. *European Economic Review*, 86, 87–108.
- Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2021a): Der Gründungszuschuss für Arbeitslose nach der Reform 2011: Ein Erfolg wie seine Vorgänger. [IAB-Kurzbericht Nr. 28](#).
- Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2021b): Design and effectiveness of start-up subsidies: Evidence from a policy reform in Germany. *Economic Analysis and Policy*, 70, 333–340.
- Caliendo, Marco; Tübbicke, Stefan (2020): New evidence on long-term effects of start-up subsidies: Matching estimates and their robustness. *Empirical Economics*, 59, 1605–1631.
- Diedrich, Andreas; Omanović, Vedran (2023): Lost in transitional space? Organising labour market integration for highly skilled refugees in the welfare state. *European Management Review*, 20 (3), S. 530–542.
- Dietrich, Hans; Patzina, Alexander; Kretschmer, Sara (2019): Social Origin, Life Course Events and Delayed Vocational Training of Formally Low-Qualified Individuals. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 71 (3), S. 357–383. <https://doi.org/10.1007/s11577-019-00637-3>.
- Drescher, Kathrin (2024): Does School Social Work Work? Evidence from Crime and Education. Mimeo.
- Dünnebacke, Lisa-Marie; Goetze, Kristin (2021): The Refugee as a Stigmatized Individual – Spoiled Identities, Possible Causes and Courses of Action for Social Work. In: Sonnenberg, Kristin; Ghaderi, Cinur (Hrsg.): *Social Work in Post-War and Political Conflict Areas*. Wiesbaden: Springer VS.
- Evers, Katalin; Schleinkofer, Michael (2015): Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform: same, but different: Ein Vergleich der Teilnehmerstrukturen. [IAB-Forschungsbericht Nr. 5](#).
- Faia, Ester; Lechthaler, Wolfgang; Merkl, Christian (2013): Fiscal stimulus and labor market policies in Europe. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37 (3), S. 483–499.
- Falk, Armin; Kosse, Fabian; Pinger, Pia (2020): Mentoring and schooling decisions: Causal evidence. No. 13387. IZA Discussion Papers.
- Falkenhain, Mariella; Hirseland, Andreas; Seidelsohn, Kristina; Verlage, Thomas (2020): Was Betriebe tun, damit die Einstellung von Geflüchteten zum Erfolg führt. In: [IAB-Forum, 24.6.2020](#).

- Fertig, Michael (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. [IAB-Forschungsbericht Nr. 6.](#)
- Fertig, Michael (2014): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. [IAB-Forschungsbericht Nr. 4](#), Nürnberg.
- Fitzenberger, Bernd; Walwei, Ulrich (2021): Hartz IV: Reform mit Augenmaß. In: [IAB-Forum, 23.3.2021.](#)
- Frodermann, Corinna (2024, im Erscheinen): Konzessionsbereitschaft von Eltern bei der Stellensuche. In: IAB-Forum.
- Fryer, David M. (1986): Employment Deprivation and Personal Agency During Unemployment: A Critical Discussion of Jahodas's Explanation of the Psychological Effects of Unemployment. *Social Behaviour*, 1 (3), S. 3–23.
- Globisch, Claudia; Fuchs, Philipp; Feldens, Stefan (2024): Wie Arbeitsagenturen arbeitsmarktferne Arbeitslose durch spezialisierte Beratung unterstützen. In: [IAB-Forum, 4.11.24.](#)
- Globisch, Claudia; Gottwald, Markus; Kupka, Peter; Englert, Kathrin (2024, im Erscheinen): Die Finanzierung des Teilhabechancengesetzes: Probleme und Strategien der Jobcenter. In: IAB-Forum.
- Hainmueller, Jens; Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Wolf, Katja (2016): Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from German employment offices. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118 (4), S. 941–974.
- Hausner, Karl Heinz; Weber, Enzo; Yilmaz, Yasemin Isabel (2023): Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind 2022 erstmals nach vier Jahren wieder gesunken. In: [IAB-Forum, 28.12.2023.](#)
- Hermes, Henning; Krauß, Martin; Lergetporer, Phillip; Peter, Frauke; Wiederhold, Simon (2024): Early child care, maternal labor supply, and gender equality: A randomized controlled trial. *IWH Discussion Papers Nr. 14.*
- Heß, Pascal (2024): Evaluation der Erweiterung der Berufseinstiegsbegleitung: Evidenz für Westdeutschland. [IAB-Forschungsbericht 15/2024](#), Nürnberg
- 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 Nr. 168.
- Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches Welt-Wirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 129.
- Hirsland, Andreas; Röhrer, Stefan (2024, im Erscheinen): Wie der mediale Diskurs über Armut von den Betroffenen wahrgenommen wird. Affektpolitik auf dem Rücken der Armen? In: Kerle, Anja; Kessel, Fabian; Knecht, Alban (Hrsg.): *Armutsdiskurse: Perspektiven aus Medien, Politik und Sozialer Arbeit.*
- Homrighausen, Pia; Oberfichtner, Michael (2024): Arbeitsuchend, aber noch nicht arbeitslos: Die Wirkung früher Gesprächsangebote durch die Agenturen für Arbeit, [IAB-Forschungsbericht Nr. 8.](#)
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2015): Evaluation der Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III. Abschlussbericht.

- Jahn, Elke J.; Oberfichtner, Michael (2020): Freiwillige Arbeitslosenversicherung: Nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit. [IAB-Kurzbericht Nr. 11](#).
- Jahoda, Marie (1982): *Employment and Unemployment: A Social Psychological Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kasrin, Zein; Stockinger, Bastian; Tübbicke, Stefan (2021): Aktive Arbeitsmarktpolitik für arbeitslose Geflüchtete im SGB II: Der Großteil der Maßnahmen erhöht den Arbeitsmarkterfolg. [IAB-Kurzbericht Nr. 7](#).
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2016): Detecting unemployment hysteresis: A simultaneous unobserved components model with Markov switching. *Economics Letters*, 144, S. 115–118.
- Knapp, Barbara; Bähr, Holger; Dietz, Martin; Dony, Elke; Fausel, Gudrun; Müller, Maren; Strien, Karsten (2017): Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen. [IAB-Forschungsbericht Nr. 5](#).
- 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](#).
- Kolbe, Christian; Reis, Claus (2005): *Vom Case Management zum "Fallmanagement": Zur Praxis des Case Managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungspolitik am Vorabend von Hartz IV*. Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag.
- Krieger, Magdalena; Jaschke, Philipp; Kroh, Martin; Legewie, Nicolas; Löbel, Lea-Maria (2020): Mentorenprogramme fördern die Integration von Geflüchteten. *DIW-Wochenbericht*, Jg. 87, H. 49, S. 906–914.
- Kruppe, Thomas (Hrsg.) (2008): *Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs „Förderung der Arbeitsaufnahme“ (FAIR)*. IAB-Bibliothek 312, Bielefeld.
- Månsson, Jonas; Delander, Lennart (2017): Mentoring as a way of integrating refugees into the labour market – Evidence from a Swedish pilot scheme. *Economic Analysis and Policy*, 56, S. 51–59.
- Menze, Laura; Sandner, Malte; Anger, Silke; Pollak, Reinhard; Solga, Heike (2021): Jugendliche aus Förderschulen mit Schwerpunkt „Lernen“: Schwieriger Übergang in Ausbildung und Arbeitsmarkt. [IAB-Kurzbericht Nr. 22](#).
- Nivorozhkin, Anton; Romeu Gordo, Laura; Schneider, Julia (2013): Job search requirements for older workers. The effect on reservation wages. In: *International Journal of Manpower*, 34 (5), S. 517–535.
- Oreopoulos, Philip; Brown, Robert S.; Lavecchia, Adam M. (2017): Pathways to Education: An Integrated Approach to Helping At-Risk High School Students. In: *Journal of Political Economy*, 125 (4): 947–984.
- Pfeiffer, Harald; Sandner, Malte; Steeg, Stefanie (2024): The impact of youth employment agencies on disadvantaged youth employment transition. Mimeo.
- Pollmann-Schult, Matthias (2005): Führen verschärfte Zumutbarkeitsregeln der Arbeitsvermittlung zu schnellerer Wiederbeschäftigung? – Empirische Analysen zur Wirkung der Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen im Jahr 1997. *Zeitschrift für Sozialreform*, 51 (2), S. 315–336.
- Rauch, Angela; Reims, Nancy; Nivorozhkin, Anton (2023): Herausforderungen und Anpassungsstrategien von Leistungserbringern in der beruflichen Rehabilitation – Eine gemischt-methodische Analyse. *Die Rehabilitation*, Jg. 62, H. 4, S. 207–215. DOI:10.1055/a-2053-676.

Reims, Nancy; Schels, Brigitte (2022): Typical school-to-work transitions of young adults with disabilities in Germany – a cohort study of recipients of vocational rehabilitation services after leaving school in 2008. *Disability and Rehabilitation*, Jg. 44, H. 20, S. 5834–5846. DOI:10.1080/09638288.2021.194811.

Reinhold, Steffen; Schneider, Julia (2010): Job search monitoring and mental health of elderly unemployed. In: Schneider, Julia: *Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health*, Berlin.

Resnjanskij, Sven; Ruhose, Jens; Wiederhold, Simon; Woessmann, Lugdar; Wedel, Kathrin (2024): Can Mentoring Alleviate Family Disadvantage in Adolescence? A Field Experiment to Improve Labor Market Prospects. *Journal of Political Economy*, 132 (3), S. 1013–1062. <https://doi.org/10.1086/726905>.

Resnjanskij, Sven; Ruhose, Jens; Wiederhold, Simon; Wößmann, Ludger; Wedel, Katharina (2023): Can Mentoring Alleviate Family Disadvantage in Adolescence? A Field Experiment to Improve Labor-Market Prospects, in: *Journal of Political Economy*, 123 (3).

Resnjanskij, Sven; Ruhose, Jens; Wiederhold, Simon; Wößmann, Ludger (2021): Mentoring verbessert die Arbeitsmarktchancen von stark benachteiligten Jugendlichen. *ifo Schnelldienst*, 74 (02), 31–38.

Risberg, Anette; Romani, Laurence (2022): Underemploying highly skilled migrants: An organizational logic protecting corporate ‘normality’. *Human Relations*, 75 (4), S. 655–680.

Rodríguez-Planas, Nuria (2012): Longer Term Impacts of Mentoring, Educational Services, and Learning Incentives: Evidence from a Randomized Trial in the United States. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4 (4): 121–139.

Sandner, Malte (2019): Effects of early childhood intervention on fertility and maternal employment: Evidence from a randomized controlled trial. *Journal of health economics*, 63, S. 159–181.

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

Schwarz, Lisa; Anger, Silke; Leber, Ute (2020): Berufsorientierung durch Schulen und Arbeitsagenturen ist für Jugendliche mit Migrationshintergrund besonders wichtig. In: [IAB-Forum, 30.9.2020](#).

Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah (2021): Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle – Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *Sozialer Fortschritt*, 70, S. 487–507.

Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah; Freier, Carolin (2020): Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. [IAB-Kurzbericht Nr. 5](#).

Senghaas, Monika; Röhrer, Stefan; Köppen, Magdalena; Bernhard, Stefan (2024, im Erscheinen): Rollenverständnisse von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern und ihre Bedeutung für das Sanktionshandeln. *Zeitschrift für Sozialreform*.

Solga, Heike; Kohlrausch, Bettina (2013): How low-achieving German youth beat the odds and gain access to vocational training. Insights from within-group variation. In: *European sociological review*, 29 (2013) 5, S. 1068-1082.

- Stephan, Gesine (2016): Arbeitsuchend, aber (noch) nicht arbeitslos: Was kommt nach der Meldung? WSI-Mitteilungen, 69, S. 292–299.
- Technopolis (2015): Entwicklung eines ganzheitlichen Handlungskonzepts zur Steigerung der Mobilität ausbildungssuchender Jugendlicher innerhalb Deutschlands. Frankfurt/M.
- Tübbicke, Stefan (2024): Money for nothing? Evidence on the effects of start-up subsidies on transitions from unemployment to self-employment. *Economics Letters*, 235, 111539.
- van den Berg, Gerard J.; Dauth, Christine; Homrighausen, Pia; Stephan, Gesine (2023): Informing employees in small and medium-sized firms about training: Results of a randomized field experiment. *Economic Inquiry*, 61 (1), S. 162–178. <https://doi.org/10.1111/ecin.13111>.
- van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Ramos Lobato, Philipp; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2018): Arbeitsuche und Beschäftigungserfolg: Aktionspläne zeigen wenig Wirkung. [IAB-Kurzbericht Nr. 17](#).
- van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2016): Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen. [IAB-Kurzbericht Nr. 3](#).
- van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2014a): Eingliederungsvereinbarungen. Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll. [IAB-Kurzbericht Nr. 22](#).
- van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2014b): Was Vermittlungsfachkräfte von Eingliederungsvereinbarungen halten. Befragungsergebnisse aus einem Modellprojekt. [IAB-Forschungsbericht Nr. 11](#).
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2022): The impact of sanctions for young welfare recipients on transitions to work and wages and on dropping out. *Economica*, 89 (353), S. 1–28.
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. [IAB-Kurzbericht Nr. 5](#).
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. *Nordic Economic Policy Review*, 1, S. 177–208.
- van der Klaauw, Bas; van Ours, Jan C. (2013): Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of applied econometrics*, 28 (2), S. 275–296.
- 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*, 46, S. 51–72.
- Weber, Enzo (2024a): The dovish turnaround: Germany's social benefit reform and job findings. *Journal of policy analysis and management*. <https://doi.org/10.1002/pam.22648>.
- Weber, Enzo (2024b): Eine Anschubhilfe im Bürgergeld könnte die Erwerbsanreize erheblich stärken. In: [IAB-Forum, 26.6.2024](#).
- Wolf, Markus (2024): Ex-ante-Effekte von Sanktionen in der Grundsicherung: Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung. [IAB-Kurzbericht Nr. 15](#).
- Wolf, Markus (2021): Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken. In: [IAB Forum, 24.6.2021](#).

Impressum

IAB-Stellungnahme 6|2024

Veröffentlichungsdatum

26. November 2024

Weitere Informationen

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, [Anhörung zum Thema „SGB-III-Modernisierungsgesetz“](#)

Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode, [Drucksache 20/12779](#): Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (SGB-III-Modernisierungsgesetz)“

Herausgeber

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

Redaktion

Martina Dorsch

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 dieser Stellungnahme

<https://doku.iab.de/stellungnahme/2024/sn0624.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

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

Webseite

<https://www.iab.de>

ISSN

2195-5980

DOI

10.48720/IAB.SN.2406