



# NOTLÖSUNG ODER SOZIALPOLITISCHER REFORMIMPULS?

Empirische Befunde zum vereinfachten Zugang zur Grundsicherung im Zuge der Corona-Pandemie

Vortrag in der Veranstaltungsreihe „COVID 19 – Any lessons learned?!“ von Deutscher Verein und BMFSFJ, BMAS und BMG

Dr. Fabian Beckmann | Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum

# Die Corona-Pandemie als Treiberin für eine Reform der Grundsicherung

# Der Corona-Schock und die Grundsicherung

- Weitreichende Infektionsschutzmaßnahmen mit kompletter oder partieller Stilllegung ganzer Branchen → Arbeitsplatzverluste, Einkommensausfälle
- März 2020: Sozialschutzpaket I, u.a. mit weitreichenden (temporären) Änderungen im SGB II
- Beschlossener „vereinfachter Zugang zur Grundsicherung für Arbeitssuchende“
  - (1) Niedrigschwellige, unbürokratische Hilfen für bedürftige Erwerbstätigengruppen, allen voran Solo-Selbstständige, geringfügig Beschäftigte sowie Beschäftigte in Kurzarbeit
  - (2) Schutz vor Überforderung und Erhalt der Funktionsfähigkeit der Arbeitsverwaltung
  - (3) Überlegene Alternative zu vielfach geäußerten Forderungen nach einem befristeten bedingungslosen Grundeinkommen (Petitionsausschuss des Bundestags)

# Kernelemente der „bedingungsarmen“ Grundsicherung

Gegenstand	Neuregelung
Vermögen	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Ausweitung des Schonvermögens auf 60.000 Euro bei einem Single-Haushalt</li><li>❖ Verpflichtende Selbsterklärung statt Prüfung durch das Jobcenter</li></ul>
Kosten der Unterkunft (KdU)	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Erstattung der tatsächlichen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft (KdU) für einen Zeitraum von sechs Monaten</li><li>❖ Verzicht auf Kostensenkungsverfahren bei unangemessen Kosten der Unterkunft bei Neuanträgen in den ersten sechs Monaten</li><li>❖ Aussetzung von laufenden Kostensenkungsverfahren bei unangemessen Kosten der Unterkunft für Personen, die bereits unmittelbar vor der Pandemie (sechs Monate oder kürzer) Leistungsbeziehende waren</li></ul>
Sanktionen	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Angangs gänzlicher Verzicht auf Sanktionen (März-Mai 2020)</li><li>❖ In Folge Umsetzung der Handreichungen nach BVG-Urteil (Deckelung der Sanktionen und keine Sonderregeln für U-25-Jährige)</li></ul>
Antragsstellung	<ul style="list-style-type: none"><li>❖ Automatische Verlängerung von Bewilligungsabschnitten ohne Weiterbewilligungsantrag (bis 31. August 2020)</li></ul>

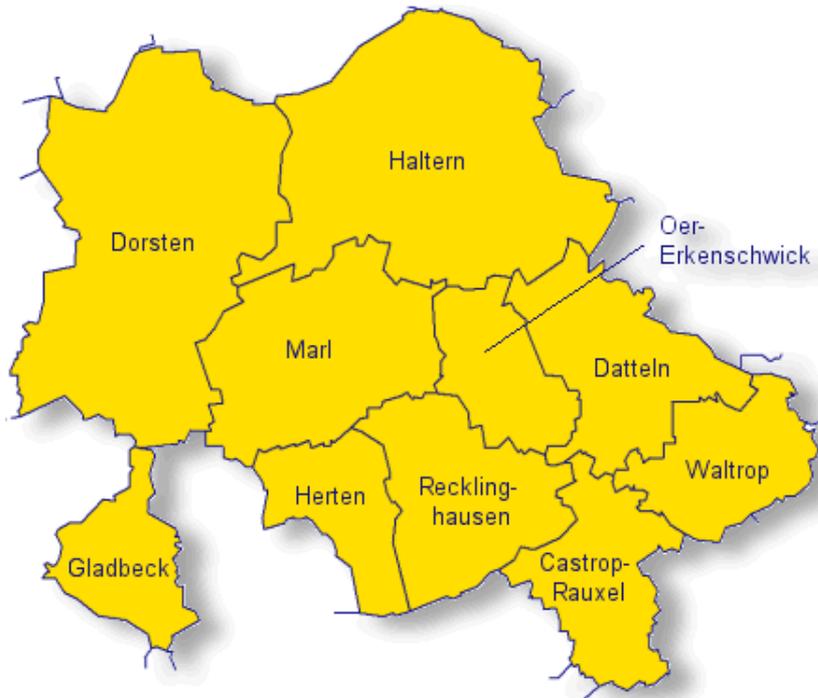
## ➤ Sonderregelung in der Not oder auch Wegweiser für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung?

# Forschungsdesign

# Forschungsdesign

	<b>Organisationsbefragung</b>	<b>Befragung Leistungsbeziehende</b>
Feldphase	24.06.2020-24.07.2020	15.11.2020-15.12.2020
Zielgruppe	Beschäftigte des Jobcenters Kreis Recklinghausen	SGB II-Leistungsbeziehende des Jobcenters Kreis Recklinghausen, die seit März 2020 pandemiebedingt Leistungen beantragt haben
Fallzahl	n=602 N=1.055 Rücklaufquote: 57,1%	n=293 (davon: 156 „NeukundInnen“; 137 „AltkundInnen“) N=801
Befragungsform	Online-Befragung via Unipark/Globalpark	CATI

# Kreis Recklinghausen



Quelle: [http://genwiki.genealogy.net/Datei:Karte\\_Kreis\\_Recklinghausen.png](http://genwiki.genealogy.net/Datei:Karte_Kreis_Recklinghausen.png)

- Nach der Region Hannover bevölkerungsreichster Landkreis Deutschlands (2019: 614.137)
- Gelegen im nördlichen Ruhrgebiet
- Hohe räumliche und wirtschaftsstrukturelle Heterogenität: urban vs. ländlich; (alt-)industriell vs. dienstleistungsorientiert
- Laut SGB II-Vergleichstypologisierung der BA Typ IIIC: „Städte bzw. (hoch-)verdichtete Landkreise überwiegend im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr mit sehr geringer Arbeitsplatzdichte, geringer saisonaler Dynamik bei gleichzeitig hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantanteil“
- Jobcenterform: zkT

# Organisationsbefragung

## Themen und Inhalte

### Arbeitssituation während Pandemie

- Erfahrung Home-Office
- Veränderung Arbeitsprozesse
- Unterstützung
- Arbeitszufriedenheit
- IT-Know-How

### Fachliche Erkenntnisse

- Verfahrensweisen
- Arbeitsprozesse
- Kundenkontakt

### Bewertung Ausnahmeregelungen Grundsicherung (§67 SGB II)

- Vermögensprüfung
- KdU
- Weiterbewilligung
- Sanktionen

**Strukturmerkmale der MitarbeiterInnen:**  
Jobcenter-Erfahrung, Position, Bereich, Familienstand und Haushaltsstruktur, Geschlecht, Alter,  
Bildungs- und Berufsabschluss

# Befragung Leistungsbeziehende

## Themen und Inhalte

### Individuelle Wege in die Grundsicherung

- Erwerbsbiographischer Hintergrund
- Eintritt in Leistungsbezug
  - SGB II-Vorwissen
- Art des Kontakts zum Jobcenter

### Erfahrungen mit Jobcenter und Leistungsbeantragung

- Beurteilung des Kontakts zum Jobcenter
- Einschätzung der Mitarbeitenden
  - Gefühle bei Leistungsbeantragung
  - Konflikte mit Jobcenter

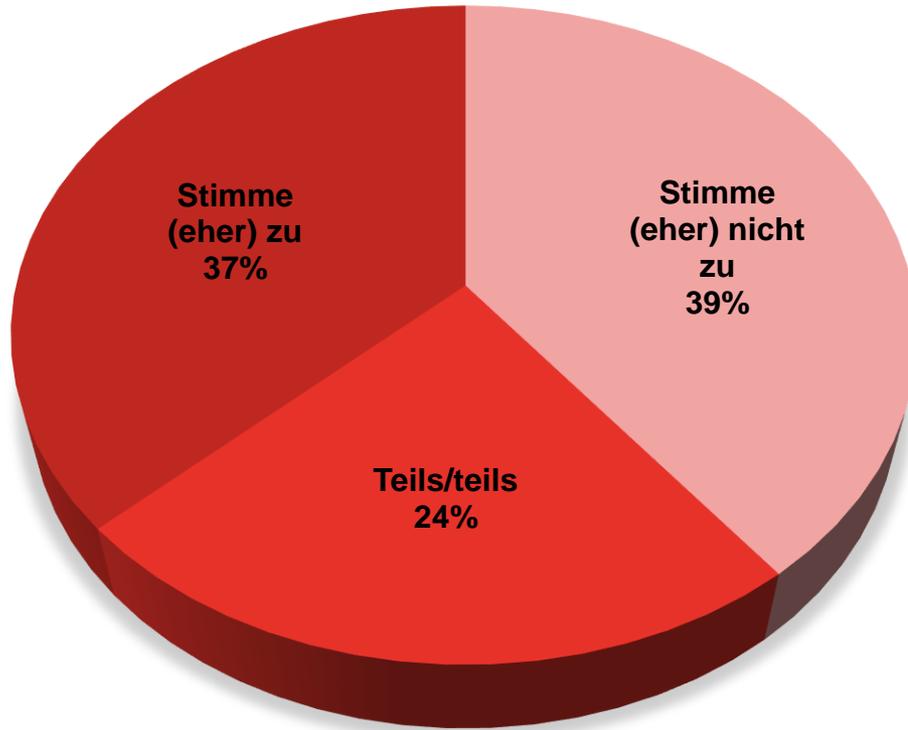
### Bewertung der Grundsicherung und sozialpolitische Präferenzen

- Zufriedenheit mit System der Grundsicherung
- Beurteilung Sonderregelungen
  - Digitale Verwaltung

**Strukturmerkmale der Leistungsbeziehenden:  
Geschlecht, Alter, Bildungs- und Berufsabschluss, Migrationshintergrund,  
Familienstand, Haushaltsgröße, Einkommen**

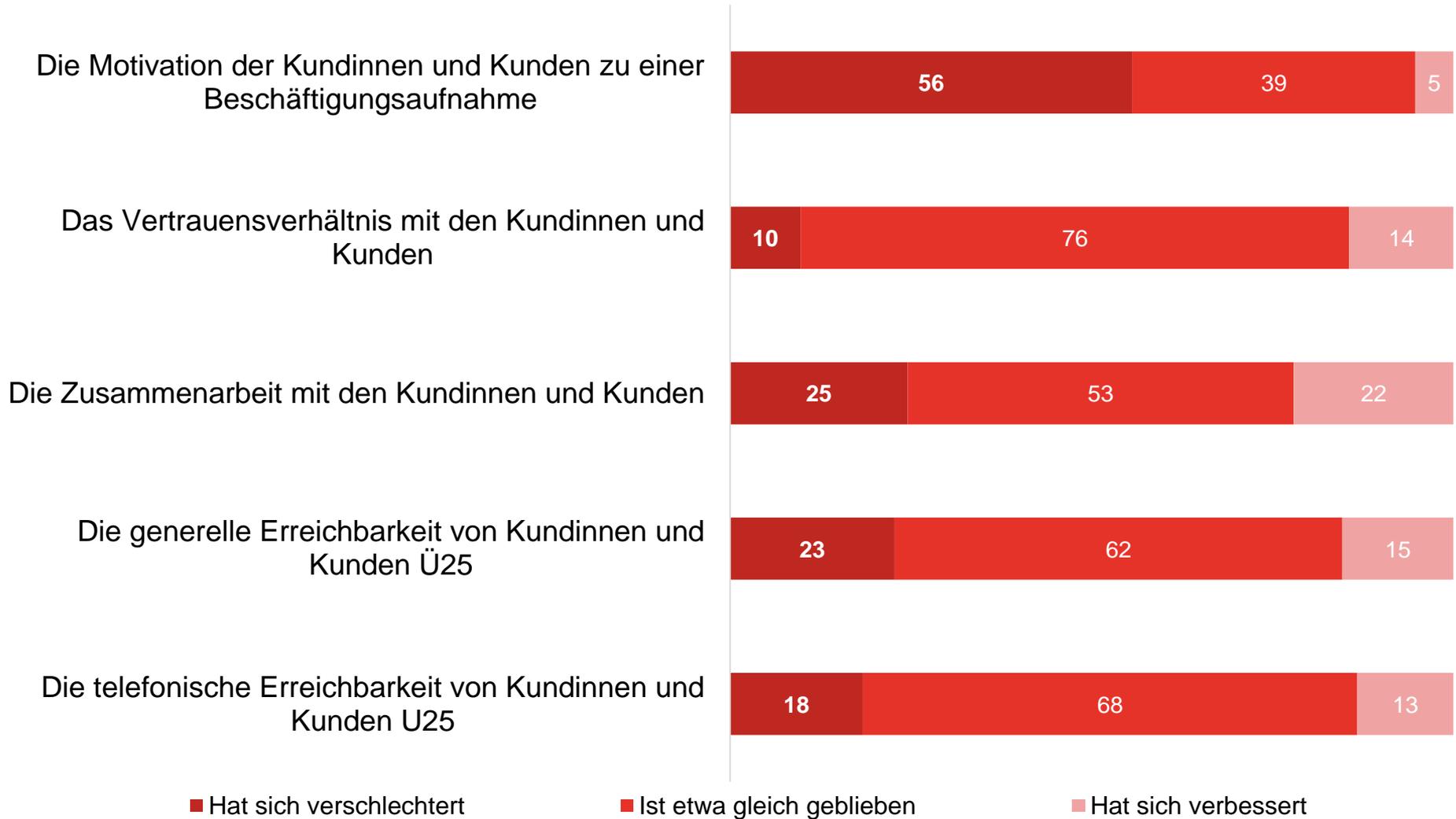
**Empirische Befunde zu  
Erfahrungen mit der  
„bedingungsarmen“  
Grundsicherung  
///  
Organisationsbefragung**

# „Die neuen Corona-bedingten Verfahren haben die Zusammenarbeit mit den Kundinnen und Kunden eher erschwert als erleichtert“ (Organisationsbefragung, Angaben in %)



(Darunter)	Zustimmung (in %)
Leistungsgewährung	21
Markt und Integration	49
Zentralbereich	46
Führungsposition	36
Nicht-Führungsposition	37
Beschäftigung Jobcenter RE <1 Jahr	23
Beschäftigung Jobcenter RE >10 Jahre	40

# Bewertung der Wirkungen auf Kundenkontakt (Organisationsbefragung, Angaben in Prozent)



# Einstellungen zur Verstetigung einzelner Elemente der bedingungsarmen Grundsicherung (Organisationsbefragung, Angaben in Prozent)

Vermögensprüfung nur bei erheblichen Vermögen



Die Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen der KdU für sechs Monate



Die automatische Weiterbewilligung



Das Aussetzen der Sanktionen



- Sollte auf keinen Fall beibehalten werden
- Sollte eher schon beibehalten werden

- Sollte eher nicht beibehalten werden
- Sollte auf jeden Fall beibehalten werden

# Empirische Befunde zu Erfahrungen mit der „bedingungsarmen“ Grundsicherung

///

## Befragung Leistungsbeziehende

## „Die Mitarbeitenden des Jobcenters waren hilfsbereit“ (Angaben in Prozent)

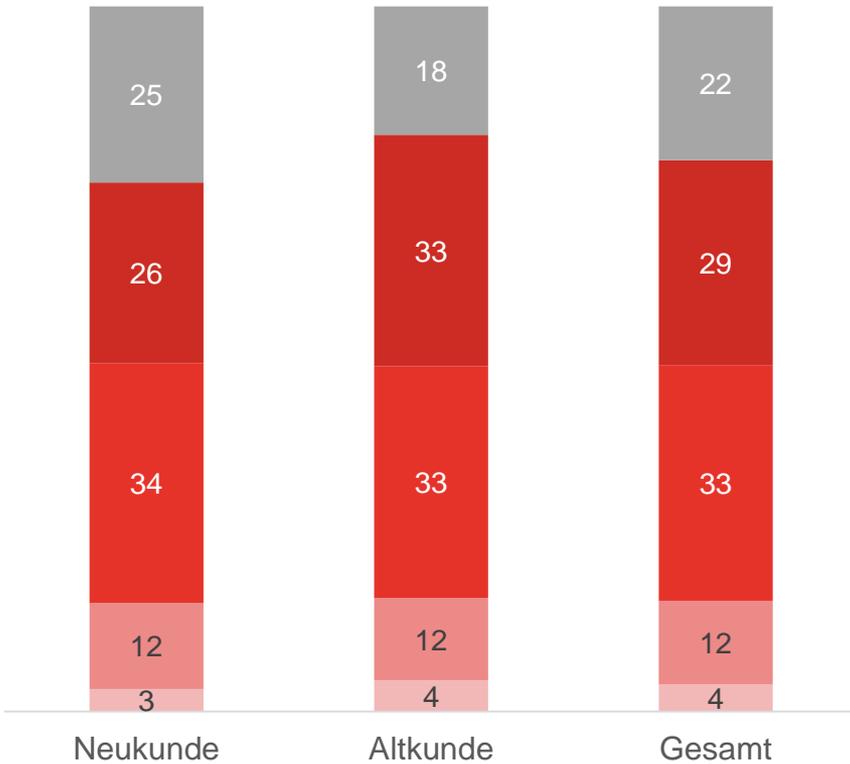


## „Der Umgang miteinander war von Respekt geprägt“ (Angaben in Prozent)



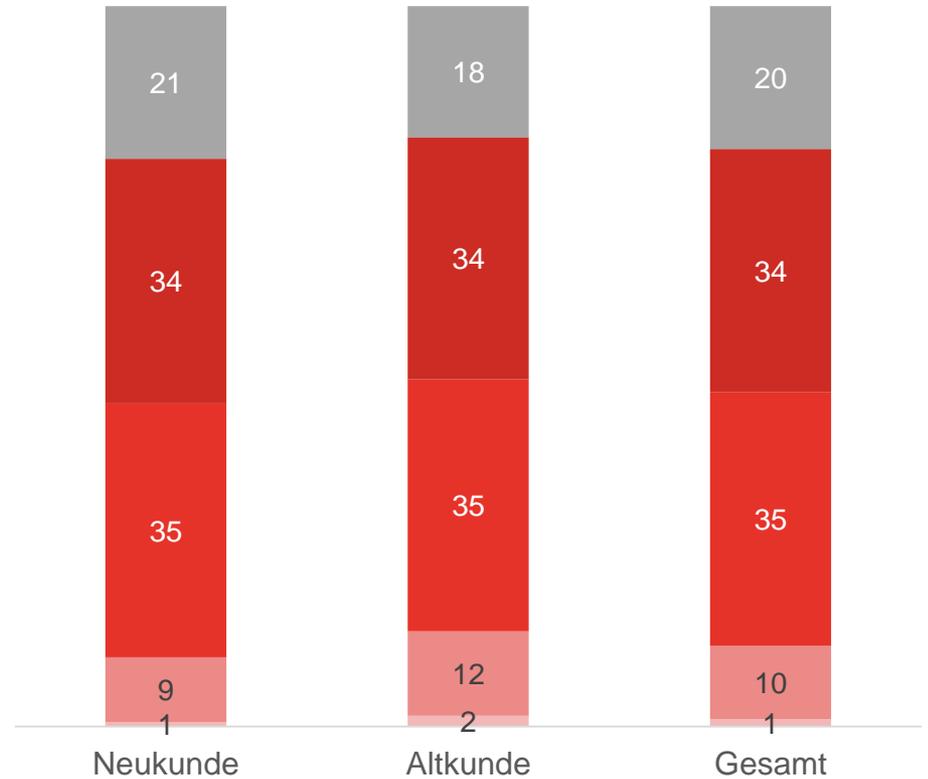
■ stimme voll und ganz zu 
 ■ stimme eher zu 
 ■ teils/teils 
 ■ stimme eher nicht zu 
 ■ stimme überhaupt nicht zu 
 ■ weiß nicht

## Vermögensprüfung nur bei erheblichen Vermögen (Angaben in Prozent)



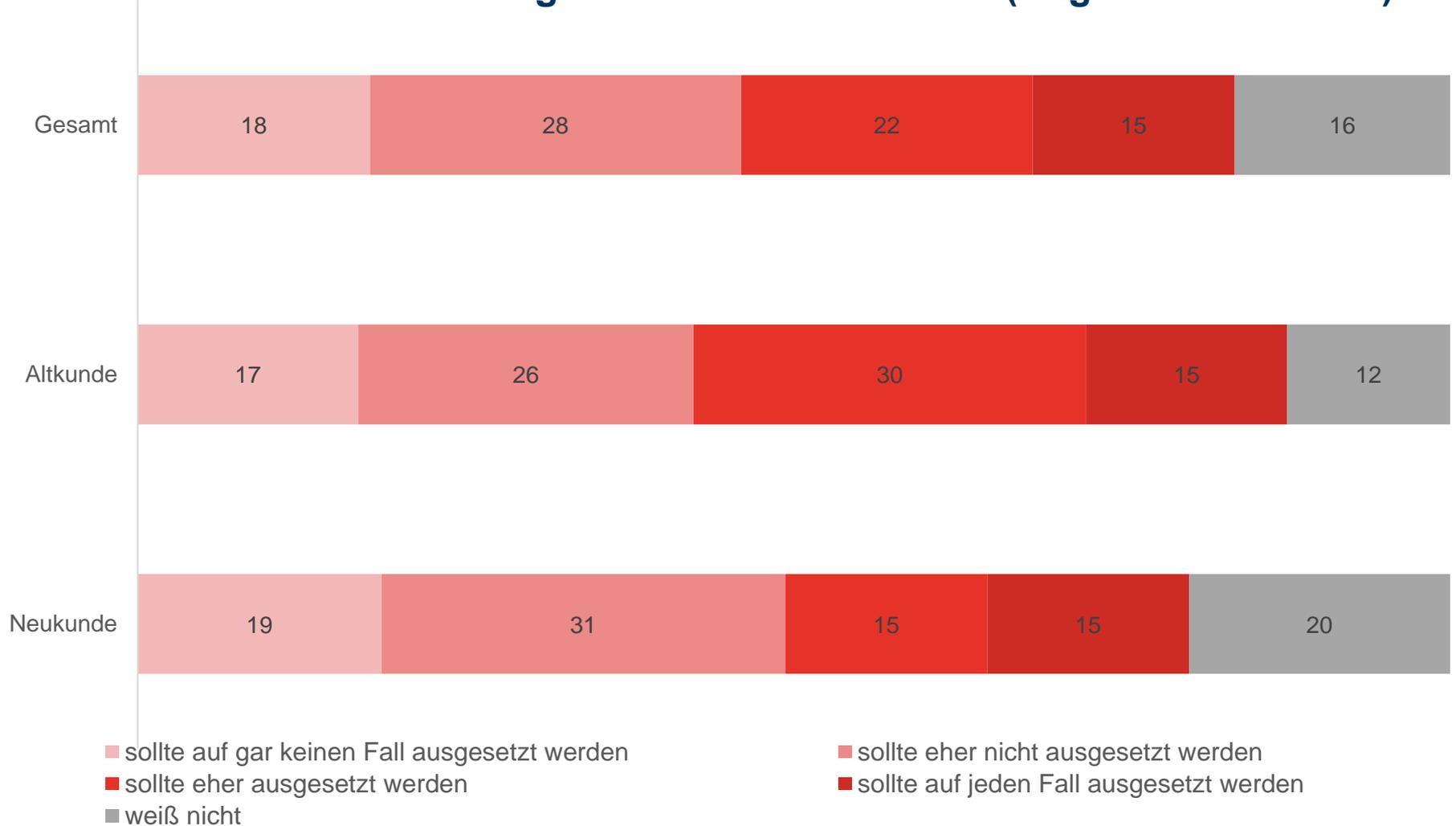
- weiß nicht
- sollte auf jeden Fall beibehalten werden
- sollte eher beibehalten werden
- sollte eher nicht beibehalten werden
- sollte auf gar keinen Fall beibehalten werden

## Übernahme der tatsächlichen Wohn- und Heizkosten für einen Zeitraum von 6 Monaten



- weiß nicht
- sollte auf jeden Fall beibehalten werden
- sollte eher beibehalten werden
- sollte eher nicht beibehalten werden
- sollte auf gar keinen Fall beibehalten werden

# „Sanktionsverfahren wurden bis zum Sommer ausgesetzt. Finden Sie, dass Sanktionsverfahren für Leistungsbeziehende aufgrund von Verfehlungen oder Versäumnissen auf Dauer ausgesetzt werden sollten?“ (Angaben in Prozent)



# Fazit

# Fazit

- Hohe Zufriedenheit von Leistungsbeziehenden sowohl mit dem Jobcenter Kreis Recklinghausen als auch (abgeschwächt) dem Hartz-IV System insgesamt
- Überwiegend positive Beurteilungen der veränderten Prozesse und Verfahren auf Seiten der Beschäftigten und Leistungsbeziehenden
- Akzeptanz der Sonderregelungen bei Jobcenter-Beschäftigten gering, bei Leistungsbeziehenden tendenziell deutlich höher (Ausnahme: Sanktionen)
- Verlängerung des „vereinfachten Zugangs zur Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (Sozialschutzpaket III) bis 31.12.2021 war sachgerecht
- Auch die entsprechenden für neue Leistungsbeziehende auf zwei Jahre befristeten bedingungsärmeren Vorschläge des BMAS-Referentenentwurfs für ein 11. Änderungsgesetz (KdU-Übernahme, Schonvermögen, Reduzierung von Sanktionen) stehen in einem guten Kosten-Nutzen Verhältnis
- Mehr Mut für eine weniger restriktive Weiterentwicklung des ALG II solange keine belastbaren empirische Belege für große negative Effekte eintreten
- Digitalisierungsoffensive der Arbeitsverwaltung notwendig
- Wichtig: Versachlichung des SGB II-Reformdiskurses

# Zum Nachlesen

- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., Schupp, J., 2021a: Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. DIW Aktuell Nr. 58 vom 12.2.2021.
- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D., Schupp, J., 2021b: Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie, Politikberatung kompakt 161. Berlin: DIW Berlin.

**Dr. Fabian Beckmann**

Lehrstuhl Soziologie/ Arbeit, Wirtschaft, Wohlfahrt  
Ruhr-Universität Bochum  
Universitätsstraße 150  
44801 Bochum  
Deutschland

**Fabian.Beckmann@rub.de**

# Backup-Folien

	Sample	Grundgesamtheit
<b>Geschlecht</b>		
Männlich	34,4	33,6
Weiblich	65,1	66,4
Divers	0,5	//
<b>Alter</b>		
20 bis unter 30	8,6	
30 bis unter 40	33,5	
40 bis unter 50	28,5	
50 bis unter 60	23,7	
60 und älter	5,7	
<b>Jobcenter-Bereich</b>		
Leistungsgewährung	36,3	46,6
Markt und Integration	50,3	44,1
Zentraler Bereich (z.B. Führungsunterstützung, Controlling, Personal, etc.)	13,4	9,3
<b>Führungsposition</b>		
Nein	88,5	90,4
Ja	11,5	9,6

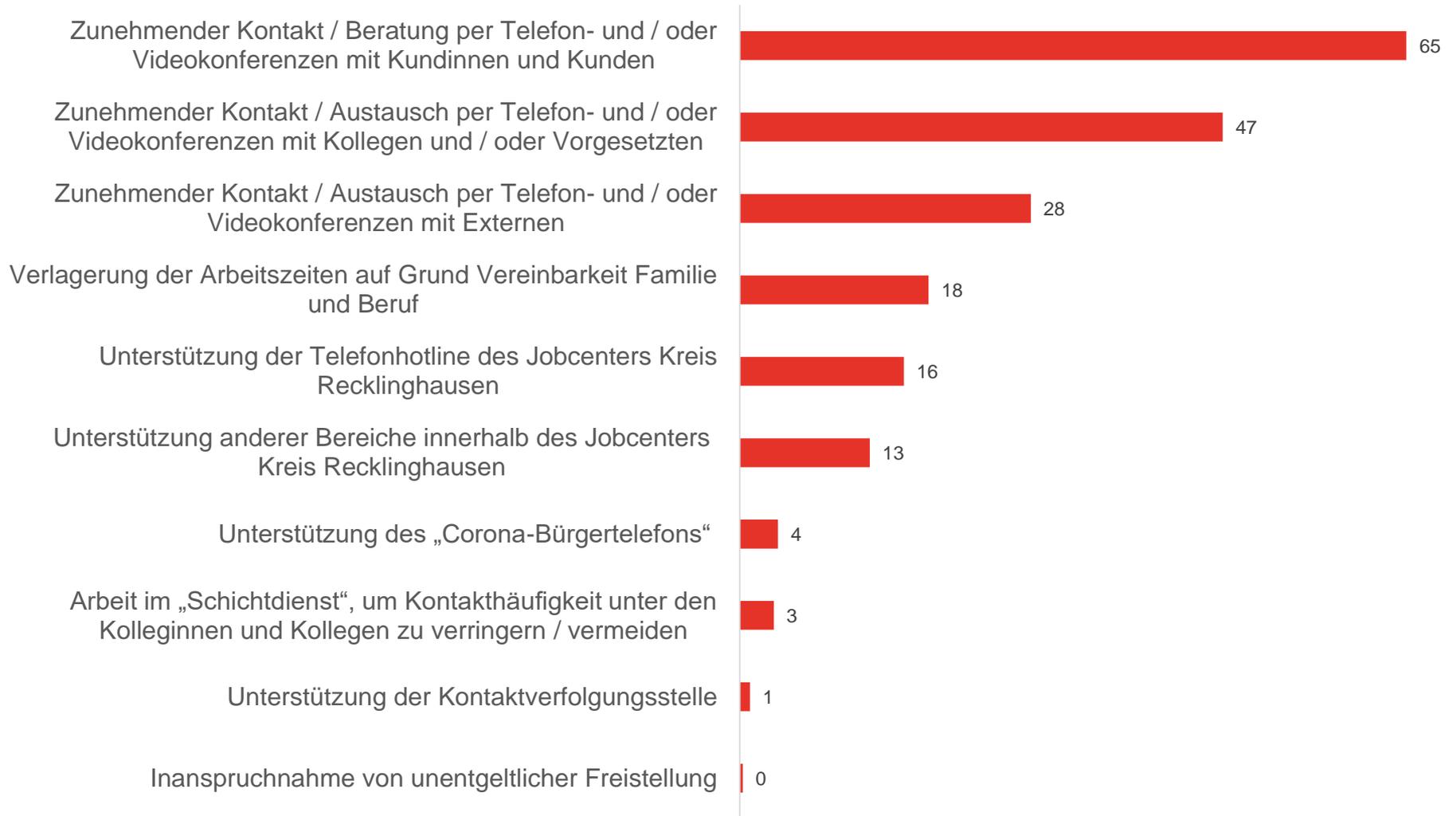
	Neukunden	Altkunden	Gesamt
<b>Geschlecht</b>			
Männlich	49,4	45,3	47,4
Weiblich	50,6	54,7	52,6
<b>Alter</b>			
Unter 25	3,9	2,2	3,1
25 bis unter 35	26,8	19,9	23,5
35 bis unter 45	24,8	26,5	25,6
45 bis unter 55	24,2	24,3	24,2
55 und älter	20,3	27,2	23,5
<b>Migrationshintergrund</b>			
Nein	64,7	70,8	67,6
Ja, selbst zugewandert	15,4	9,5	12,6
Ja, Vater und/oder Mutter zugewandert	19,2	19,7	19,5

	Neukunden	Altkunden	Gesamt
<b>Höchster Schulabschluss</b>			
Keinen	1,9	4,4	3,1
Volks-/Hauptschule	25,3	27,4	26,3
Realschule/mittlere Reife	33,1	32,6	32,9
Fachhochschule	13,0	19,3	15,9
Abitur	26,0	16,3	21,5
<b>Berufsabschluss</b>			
Keinen	19,9	22,6	21,2
Ausbildung	60,9	62,8	61,8
Meister/Techniker	5,1	3,6	4,4
Studium	12,2	10,9	11,6

	Neukunden	Altkunden	Gesamt
<b>Familienstand</b>			
Single, Keine Kinder	39,1	32,1	35,8
Partner, keine Kinder	10,3	5,8	8,2
Partner und Kind(er)	23,7	24,8	24,2
Geschieden/getrennt lebend und alleinerziehend	8,3	11,7	9,9
Geschieden/getrennt lebend ohne Erziehungsverantwortung	14,7	16,8	15,7
Verwitwet	1,9	5,1	3,4
<b>Haushaltsgröße</b>			
1	50,6	47,4	49,1
2	23,1	23,4	23,2
3	12,8	11,7	12,3
4	8,3	10,9	9,6
5	1,9	4,4	3,1
Mehr als 5	1,3	0,7	1,0

	Neukunden	Altkunden	Gesamt
<b>Monatliches Bruttoeinkommen vor Corona</b>			
Unter 1.000 Euro	11,6	9,9	10,8
1.000 bis unter 1.500 Euro	22,3	30,7	26,1
1.500 bis unter 2.000 Euro	18,2	20,8	19,4
2.000 bis unter 3.000 Euro	24,0	25,7	24,8
3.000 Euro und mehr	24,0	12,9	18,9

# Betroffenheit von pandemiebedingten Verfahrens Anpassungen und Maßnahmen (Organisationsbefragung, Angaben in %)



# Beurteilung von Sanktionen (Organisationsbefragung, Angaben in Prozent)

Ohne Sanktionierungen ist eine sachgemäße Ausführung meiner Arbeit nicht möglich



Das Fehlen der Sanktionen hat die Zusammenarbeit mit den Kunden erleichtert



Es sollte geprüft werden, auch in Zukunft vollständig auf Sanktionen zu verzichten



Das befristete Aussetzen der Sanktionen während der Monate März, April und Mai 2020 war richtig

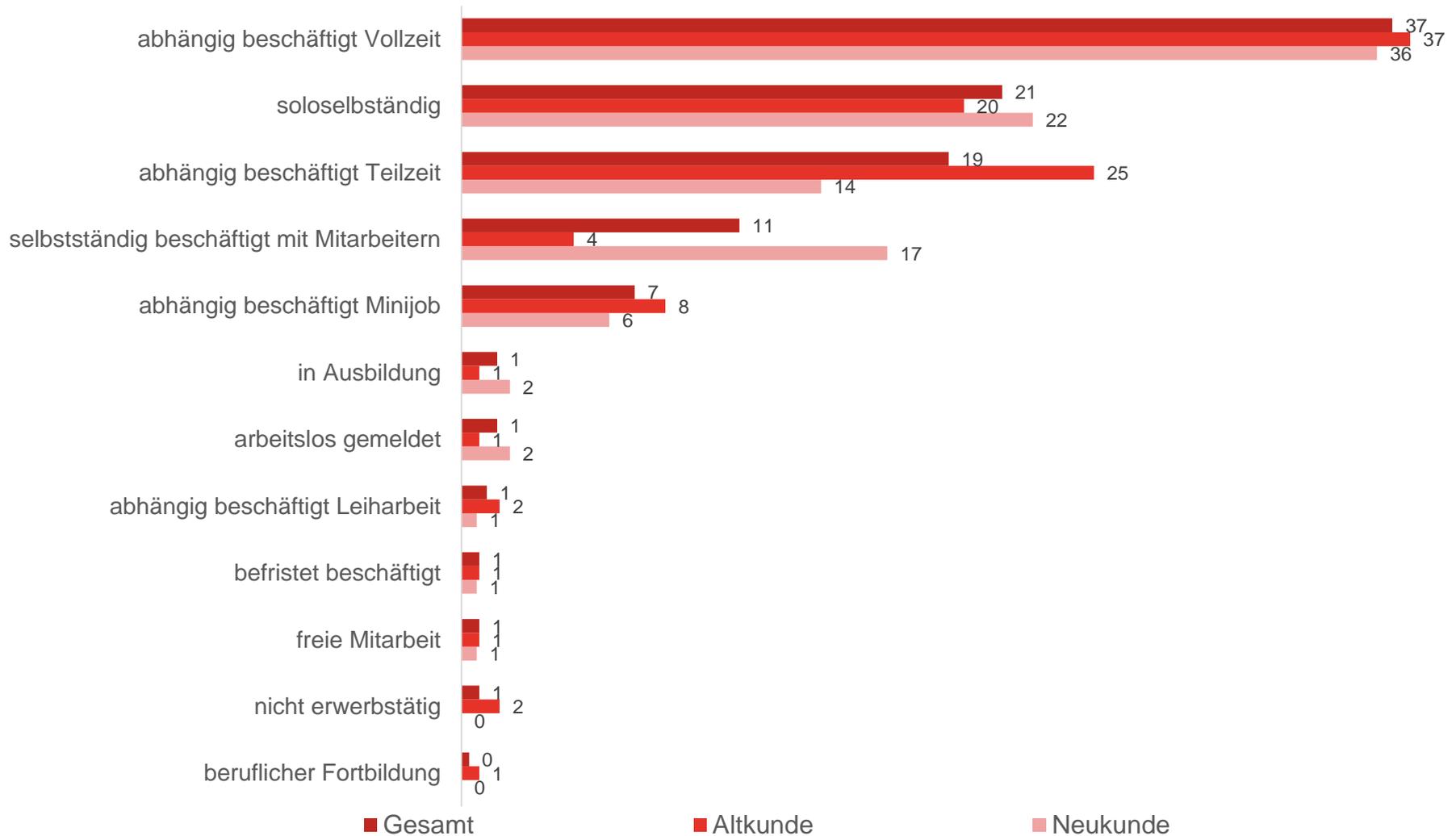


■ Stimme (eher) nicht zu

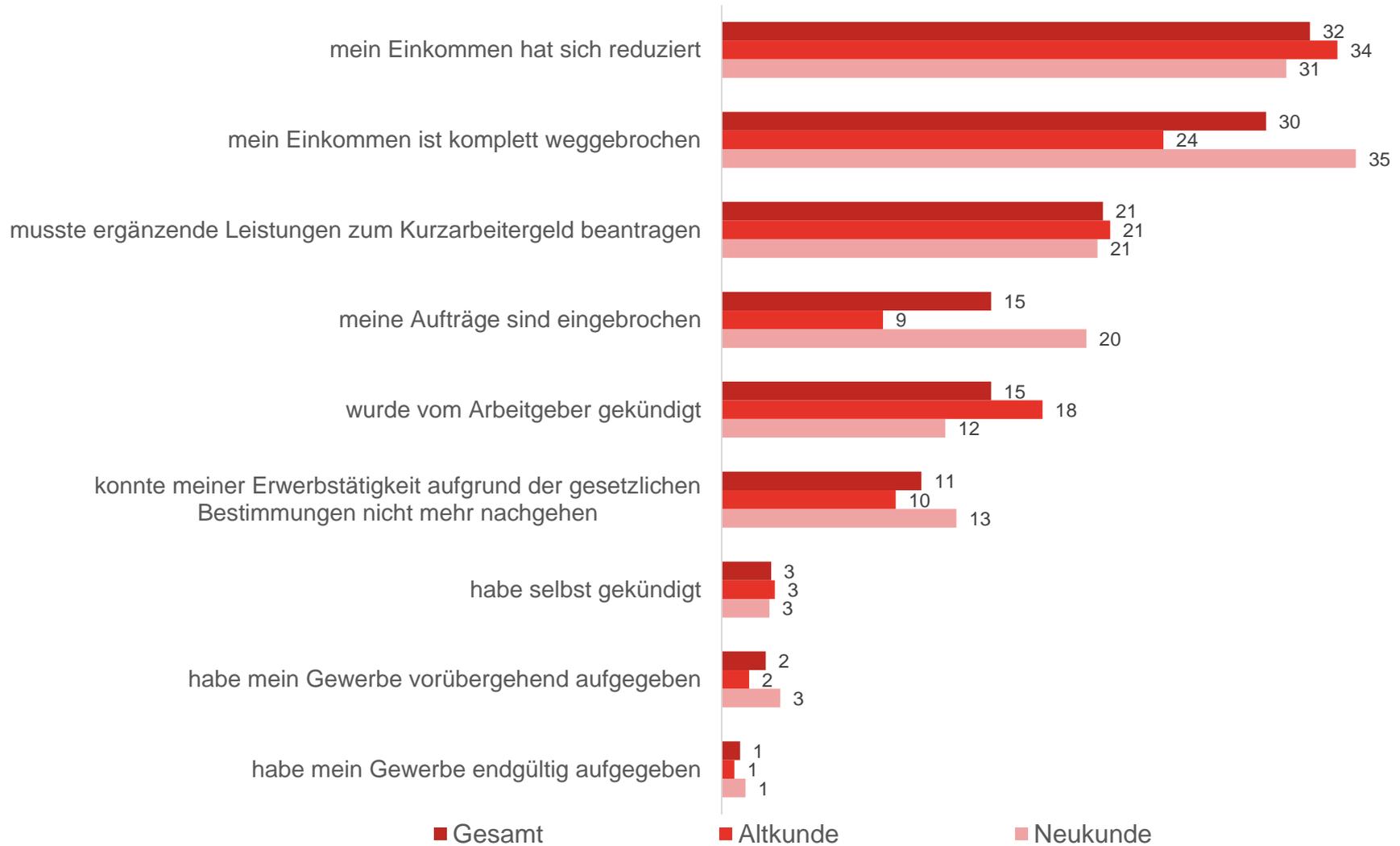
■ Teils/teils

■ Stimme (eher) zu

# Erwerbssituation vor der Pandemie (Leistungsbeziehende, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich)



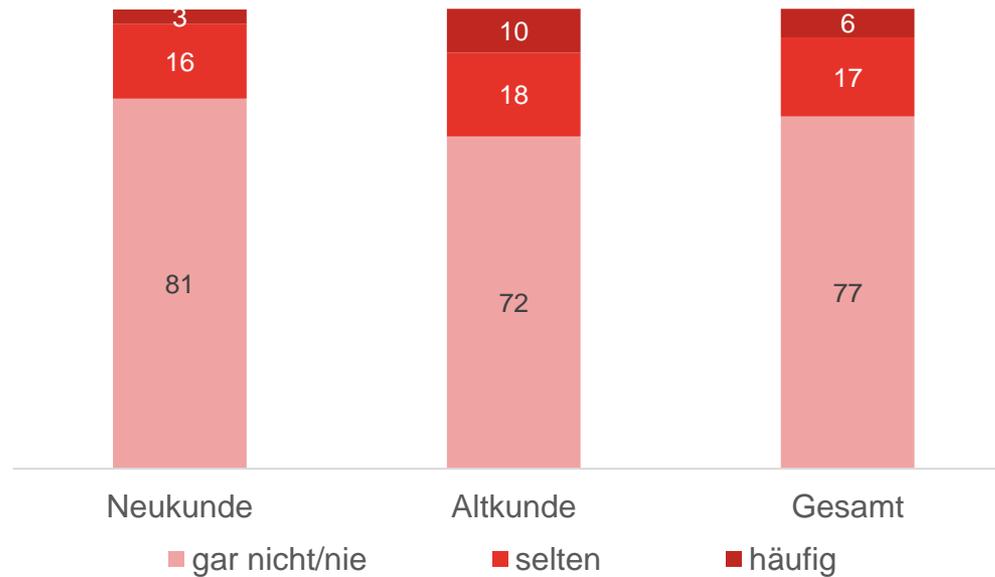
# Gründe für Eintritt in Leistungsbezug (Leistungsbeziehende, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich)



## „Ich schätze sehr, dass ich in meiner Notlage auf die Hilfe des Staates zählen kann“ (Angaben in Prozent)



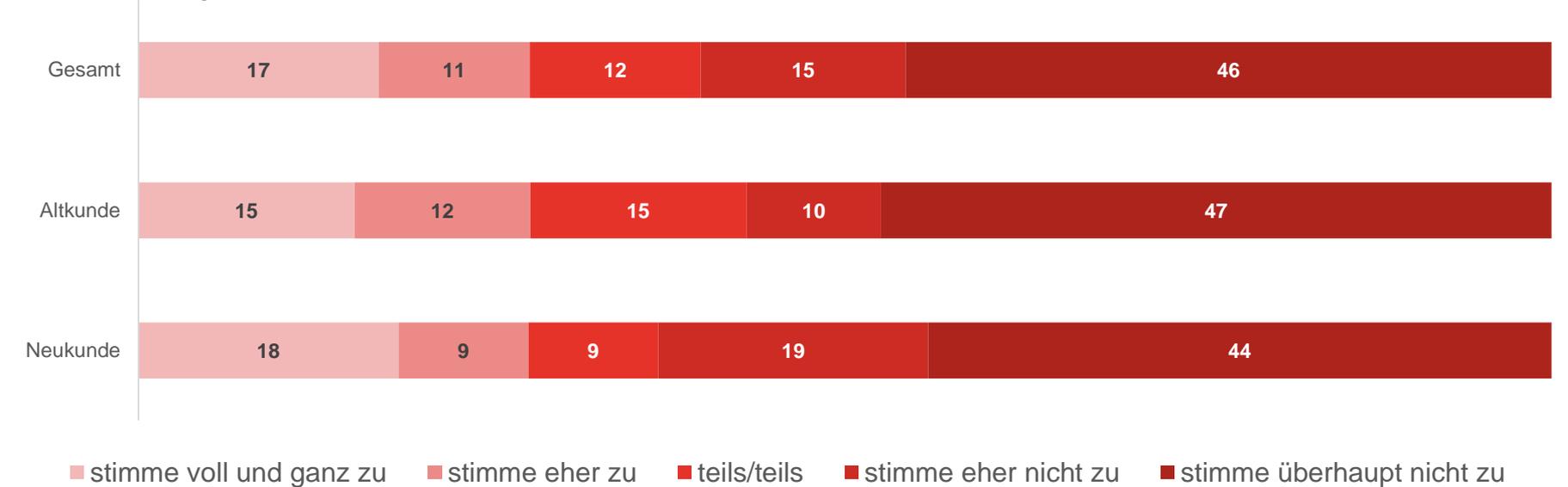
## „Wie häufig kam es seit Ihrer Beantragung von Leistungen zu Konflikten mit Mitarbeitern des Jobcenters?“ (Angaben in Prozent)



## „Ich habe mich für die Beantragung der Leistungen geschämt“ (Angaben in Prozent)



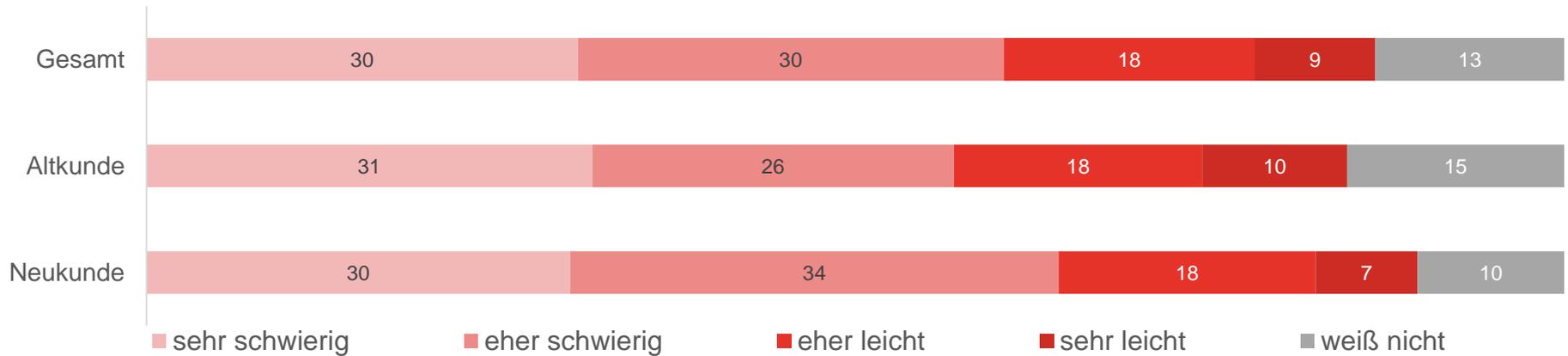
## „Ich habe lange mit mir gehadert, ob ich überhaupt Leistungen beantragen soll“ (Angaben in Prozent)



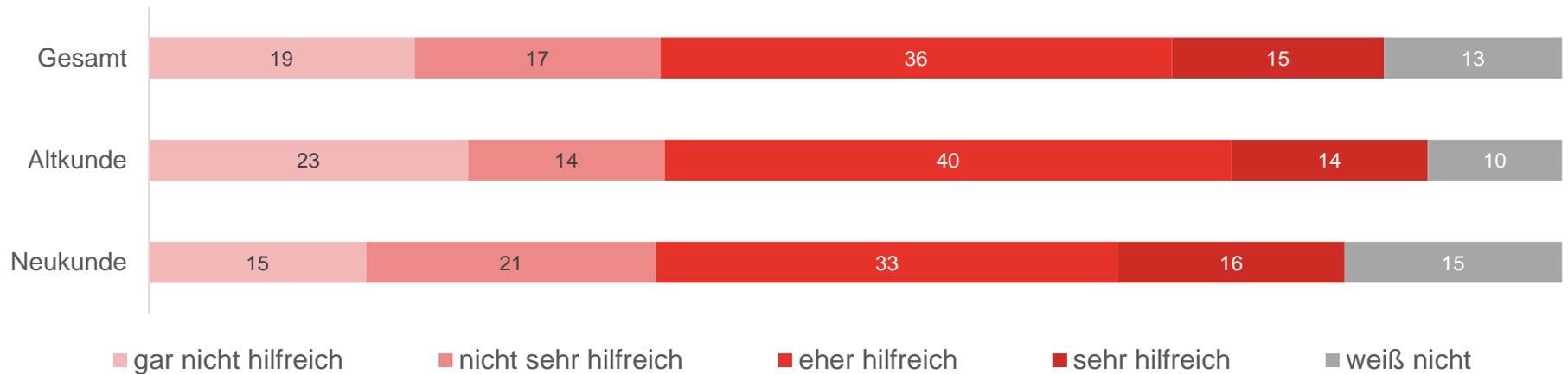
# Scham und Hadern beim SGB-II-Leistungsbezug

- Bildung eines dichotomisierter Scham-Indikators (Zustimmung voll und ganz/eher) - offensichtlich empfinden Neukunden tendenziell eher Scham als Altkunden
- Die Gruppe der zuvor Selbständigen empfindet signifikant häufiger Scham; während jeder Vierte HartzIV-Beziehende, der zuvor nicht Selbständig war Scham empfindet beträgt der Anteil bei Selbständigen immerhin 39 %.
- Eine multivariate Prüfung (Logit-Modell) zeigt keine weiteren signifikanten Auffälligkeiten, der Selbstständigen-Indikator ist auf dem 5-Prozent Niveau der Irrtumswahrscheinlichkeit signifikant.
- Ein sehr ähnliches Bild zeigt, die Frage, ob man lange mit sich gehadert hat, überhaupt Leistungen zu beantragen, auch hier zeigt sich ein analoges Bild; knapp jeder Fünfte der Nicht-Selbständigen und 41% der Selbständigen haderte zum Amt zu gehen.
- Bei der multivariaten Überprüfung der abhängigen Variablen des Hadern einen Antrag zu stellen ist erneut der Effekt der zuvor Selbständigen signifikant. Aber interessanterweise trifft dies auch – zumindest auf dem 10%-Niveau der Irrtumswahrscheinlichkeit auch auf die Gruppe derjenigen zu, die über keine abgeschlossenen Schulabschluss verfügt. Interessanterweise haben auch diejenigen, die über Konflikte im Rahmen des Beantragungsverfahrens mit Mitarbeitenden des Jobcenters berichten, dass sie eher haderten, ihren Antrag überhaupt zu stellen.

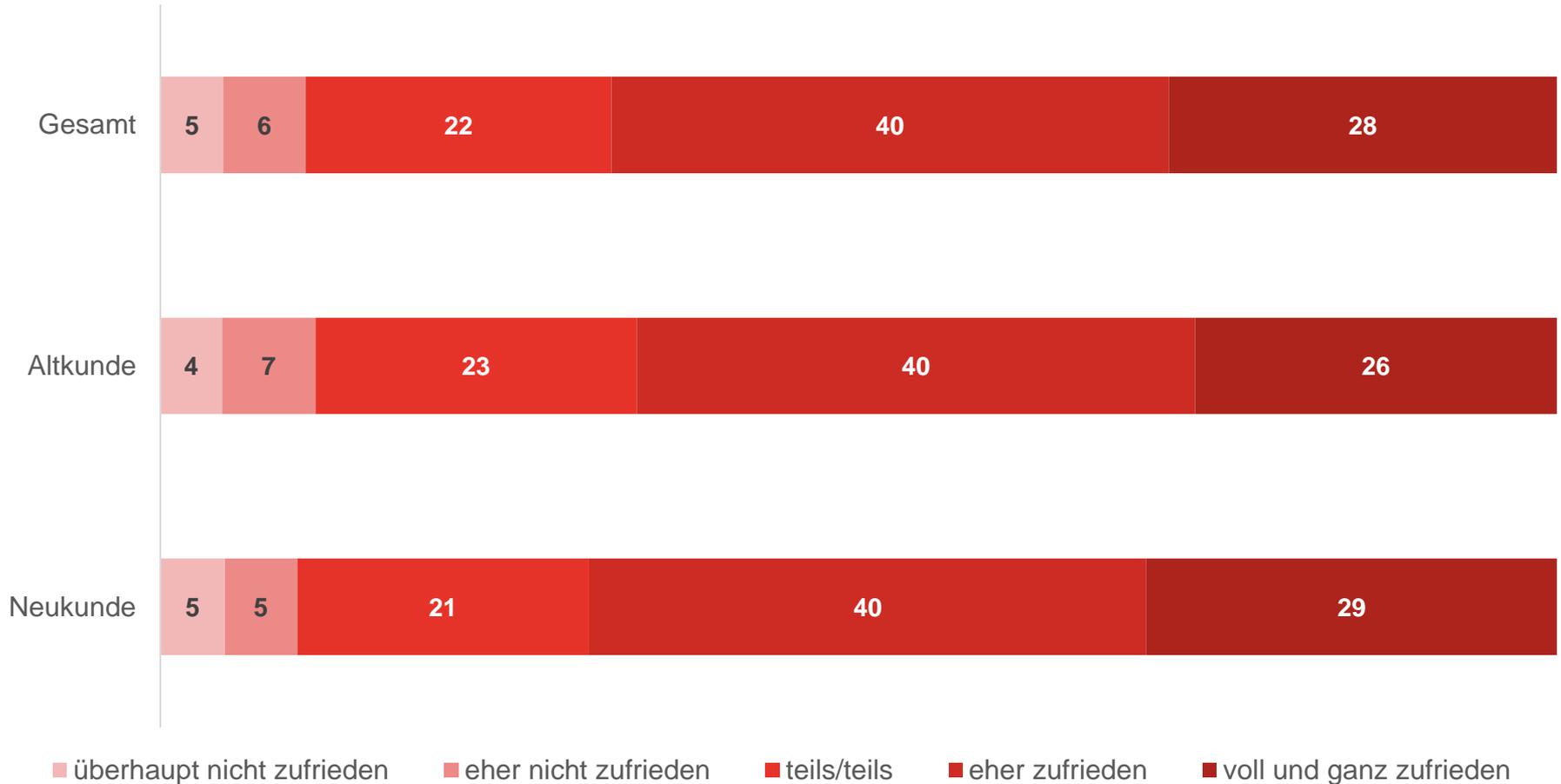
**„Wie leicht oder schwierig wird es für Sie in den kommenden Wochen und Monaten sein, wieder ausreichend eigenes Einkommen zu erzielen und nicht mehr auf die Leistungen des Jobcenters angewiesen zu sein?“ (Angaben in Prozent)**



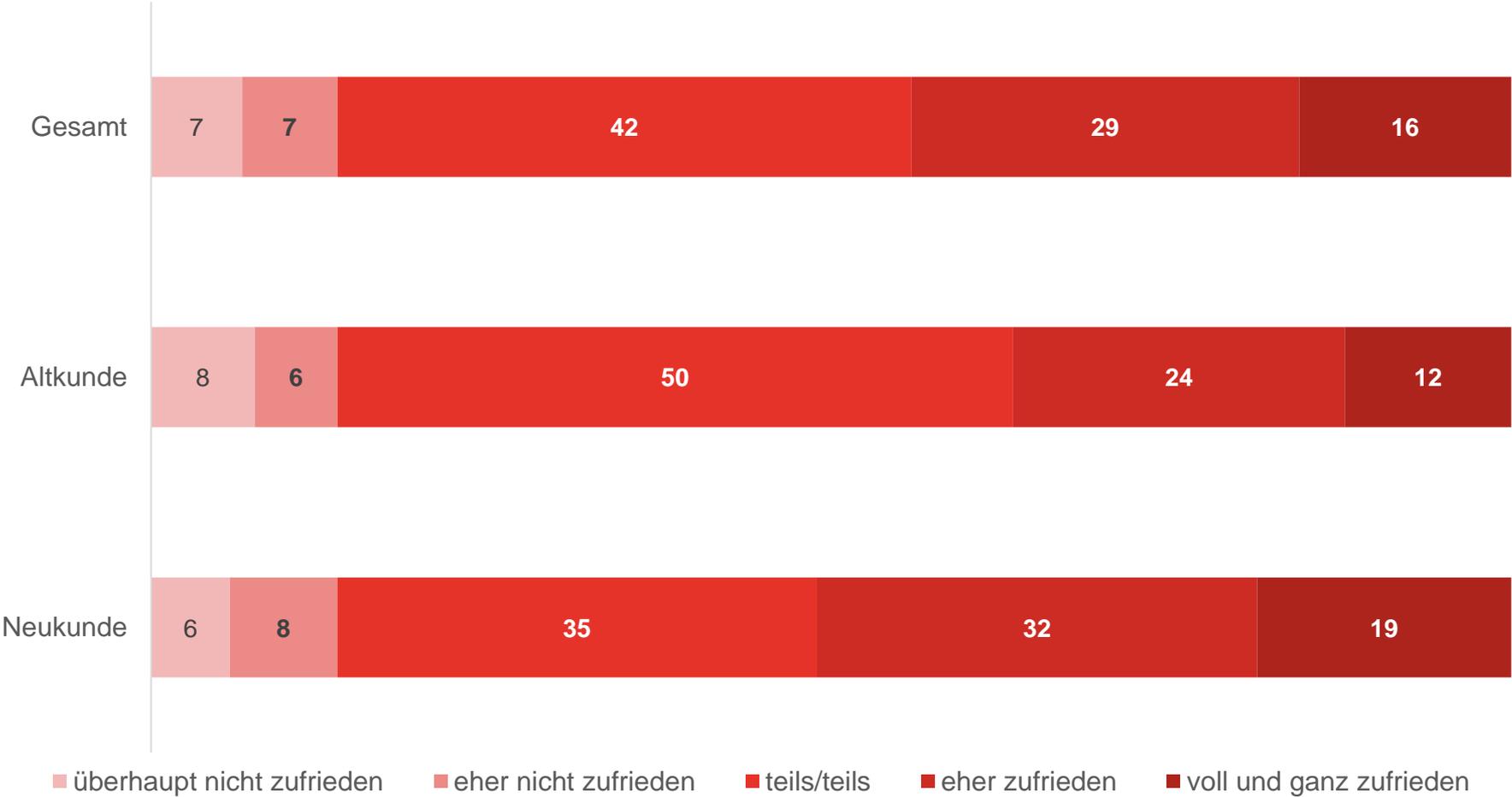
**„Und wie hilfreich, glauben Sie, wird hierbei das Jobcenter für Sie sein?“ (Angaben in Prozent)**



# „Mit dem Wissen und den gemachten Erfahrungen in den vergangenen Wochen und Monaten: Wie würden Sie, alles in allem, Ihre Erfahrungen mit der Leistungsbeantragung beim Jobcenter beurteilen?“ (Angaben in Prozent)



# „Wie zufrieden sind Sie mit dem System der Grundsicherung/Hartz IV?“ (Angaben in Prozent)



# Zufriedenheit mit dem System der Grundsicherung/Hartz IV

	M1	M2	M3
Geschlecht: weiblich	,045	,045	,000
Alter	-,103	-,091	-,092
Migrationshintergrund	-,009	-,013	,009
Mittlerer/ hoher Schulabschluss (Referenz: kein Abschluss/ Hauptschule)	,059	,055	,025
Berufsausbildung/ Studium (Referenz: keinen Berufsabschluss)	,096	,093	,078
Selbstständig erwerbstätig mit Mitarbeitern	-,074	-,107	-,102
Solo-selbstständig	-,108	-,119	-,068
AltkundIn (Referenz: NeukundIn)		-,167*	-,147*
Beurteilung: Erfahrungen mit Jobcenter			,461**

\*p ≤ 0,01; \*\*p ≤ 0,001