



Stetes Spannungsfeld: Die Grundsicherung für Arbeitsuchende muss unterschiedlichen Lebenssituationen gerecht werden

Holger Bähr, Martin Dietz

Die Wendung „Fördern und Fordern“ ist zu einem Synonym für die aktivierende Arbeitsmarktpolitik geworden. Auf der Seite derjenigen, an die sich das Fördern und Fordern richtet, besteht eine große Vielfalt. Die IAB-Forschung wirft einen genauen Blick auf sehr unterschiedliche Fragen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020“ fasst wichtige Erkenntnisse zusammen, die in den vergangenen vier Jahren gewonnen wurden. Sie zeigen die Spannungsverhältnisse der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und die Vielschichtigkeit der Lebenssituationen von Grundsicherungsbeziehenden.

„Die Grundsicherung für [Arbeitsuchende](#) soll Menschen, die [erwerbsfähig](#) und leistungsberechtigt sind, den Lebensunterhalt sichern und sie in Beschäftigung bringen.“ Mit diesen Worten bringt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auf seiner

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/stetes-spannungsfeld-die-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-muss-unterschiedlichen-lebenssituationen-gerecht-werden/> | 1

Homepage die Zielsetzung des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB II) bündig zum Ausdruck. Auch wenn „erwerbsfähig“ und „leistungsberechtigt“ rechtliche Konkretisierungen erfordern, wird deutlich, worum es geht: um den Lebensunterhalt von Menschen, die auf finanzielle Hilfe angewiesen sind, und um Unterstützung, damit sie eine auskömmliche Arbeit finden. Der Sicherung des Lebensunterhalts dient unmittelbar die Auszahlung des Arbeitslosengelds II und mittelbar die Unterstützung bei der Aufnahme einer Beschäftigung. Damit ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende ein zentrales Element des deutschen Sozialstaates.

In den vergangenen Jahren stand die Grundsicherung vor verschiedenen Herausforderungen. Hierzu zählten insbesondere die starke Fluchtmigration in den Jahren 2015 und 2016 sowie deren Auswirkungen auf die Arbeit der [Jobcenter](#). Des Weiteren macht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2019 eine Neujustierung im Bereich der Sanktionen nötig. Daneben schaffte das [Teilhabechancengesetz](#) mit den Instrumenten „[Eingliederung von Langzeitarbeitslosen](#)“ (§16e SGB II) und „[Teilhabe am Arbeitsmarkt](#)“ (§16i SGB II) neue Fördermöglichkeiten für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose. Es setzte damit einen Schwerpunkt auf den Aspekt der sozialen Teilhabe (lesen Sie dazu auch einen [aktuellen Beitrag im IAB-Forum](#)). Schließlich wirkt sich die Covid-19-Pandemie in vielfältiger Weise auf den Grundsicherungsbezug, die Lebenssituation der Leistungsbeziehenden sowie deren Arbeitsmarktintegration und Teilhabechancen aus.

Das IAB forscht und berät zu Fragen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Diese und weitere Themen rund um die Grundsicherung für Arbeitsuchende sind Gegenstand der IAB-Forschung. Auf Grundlage des SGB II untersucht das IAB die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und die Leistungen zur Eingliederung mit Blick auf deren jeweilige Wirkungen in einer breit angelegten wissenschaftlichen Begleitforschung.

Planung und Durchführung dieser Wirkungsforschung erfolgen seit Inkrafttreten des SGB II im Jahre 2005 jeweils in vierjährigen Zeiträumen. Das IAB arbeitet die grundlegenden Forschungsthemen aus und berichtet dem BMAS halbjährlich über den aktuellen Stand der Forschung. Die wissenschaftlichen Befunde werden Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit mit zahlreichen Beratungs-, Veranstaltungs- und Publikationsformaten vermittelt.

Mit dem Jahr 2020 endete die fünfte Periode der Grundsicherungsforschung am IAB. In der [Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020“](#) werden wichtige Forschungsergebnisse des IAB zur Grundsicherung für Arbeitsuchende aus den vergangenen

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/stetes-spannungsfeld-die-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-muss-unterschiedlichen-lebenssituationen-gerecht-werden/> | 2

vier Jahren präsentiert. Forscherinnen und Forscher aus dem IAB werden in den folgenden Monaten in loser Reihenfolge Befunde aus ihrer Arbeit vorstellen.

Diese Forschungsbefunde werden durch Beiträge aus der Praxis ergänzt. Zum Auftakt der Serie spricht Vanessa Ahuja, fachlich zuständige Abteilungsleiterin im BMAS, in einem Interview über die politische Bedeutung der Wirkungsforschung. Zum Abschluss kommen Verantwortliche aus Jobcentern zu Wort und gewähren einen Einblick in die Herausforderungen der Arbeit vor Ort. Ihnen allen, die diese Serie mit einem zusätzlichen Blick bereichern, gilt unser herzlicher Dank.

Unterschiedliche Ansätze sollen Menschen in Arbeit bringen

Ohne die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Beiträge vorwegnehmen zu wollen, soll im Folgenden ein Aspekt herausgegriffen werden, der sich in allen Beiträgen zeigt: die Vielschichtigkeit und Ambivalenz der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Ein besonderes Spannungsverhältnis drückt bereits das eingängige und viel zitierte Begriffspaar vom „Fördern und Fordern“ aus, das die [aktivierende Arbeitsmarktpolitik](#) umschreibt und einen hohen Stellenwert in der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat. „Fördern und Fordern“ benennt dabei zwei Kategorien von Mitteln, mit denen das Ziel der Beschäftigungsaufnahme erreicht werden soll. Es geht um so unterschiedliche Ansätze wie das Angebot von Weiterbildungskursen einerseits und die Androhung von Sanktionen andererseits.

Fördernde und fordernde Instrumente können getrennt voneinander eingesetzt werden, sich gegenseitig ergänzen oder auch behindern. In welcher Weise und in welchem Ausmaß Fördern und Fordern zusammenspielen, ist Gegenstand der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Diese ist im Grundsatz – wenn auch mit anderen Begriffen – schon viel älter als das SGB II.

Diskussionen über Mitwirkungspflichten von [Arbeitslosen](#) und die Zumutbarkeit einer Arbeit sind älter als der Sozialstaat, wie er sich in Europa seit Ende des 19. Jahrhunderts herausbildete. Im Mittelalter galt ein ärmlich geführtes Leben als gottgefällig. Almosen an Arme wiederum galten als gute Tat, die das Seelenheil des Gebers förderte. Die mittelalterliche Armenfürsorge umfasste jedoch nicht nur Barmherzigkeit gegenüber den Armen, sondern auch deren Kontrolle. Einerseits sollten Bedürftige mit dem Nötigsten versorgt, andererseits aber auch deren Arbeitskraft sowie die öffentliche Sicherheit und

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/stetes-spannungsfeld-die-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-muss-unterschiedlichen-lebenssituationen-gerecht-werden/> | 3

Ordnung erhalten werden.

Mit der Reformation veränderte sich insbesondere in den protestantisch-freikirchlich geprägten Ländern die Einstellung zu Armut und Arbeit. In der Lehre Calvins ist nicht mehr Armut, sondern disziplinierte Arbeit Teil eines gottgefälligen Lebens. Demzufolge sollten auch Arbeitslose zur Arbeit angehalten werden; Almosen förderten hingegen nur deren Trägheit. Auch die modernen Sozialstaaten beantworten die Frage unterschiedlich, in welchem Ausmaß die sozialen Sicherungssysteme Menschen ermöglichen sollen, ein Auskommen jenseits der Veräußerung ihrer Arbeitskraft zu haben. Die jeweiligen Antworten spiegeln die großen weltanschaulichen Strömungen Konservatismus, Liberalismus und Sozialdemokratie wider.

In einem Beitrag für diese Serie nimmt Regina Konle-Seidl eine international vergleichende Perspektive ein. Sie vergleicht die Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland mit Systemen der sozialen Mindestsicherung in anderen europäischen Ländern. Die Entwicklung über die Zeit analysieren Kerstin Bruckmeier, Tobias Graf, Katrin Hohmeyer und Torsten Lietzmann. Sie zeigen Strukturmerkmale und Veränderungen unter den Grundsicherungsbeziehenden für die letzten Jahre auf.

Fördernde und fordernde Elemente stehen in einem Spannungsverhältnis

Einige Beiträge der Serie untersuchen die Effekte von fördernden oder fordernden Elementen der Grundsicherung. So analysiert Tamara Harrer die Wirkungen von [Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung \(MAbE\)](#) auf verschiedene Personengruppen für unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten. Von besonderer Bedeutung können MAbE für junge Erwachsene sein, die am Übergang von der Schule in den Beruf stehen. Sie können Qualifikationen vermitteln, die die Aufnahme einer Beschäftigung erleichtern und einem längeren Verbleib in [Arbeitslosigkeit](#) entgegenwirken.

Für einen nahtlosen Übergang von der Schule in die Berufsausbildung und schließlich in eine Beschäftigung ist das Bildungsniveau ein entscheidender Faktor. Juliane Achatz, Nancy Reims, Malte Sandner und Brigitte Schels beschreiben in ihrem Beitrag die Übergangserfahrungen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die maximal einen Realschulabschluss haben oder eine Förderschule besucht haben.

Während MAbE die Qualifizierung fördern, sollen Sanktionen mehr Anstrengungen bei der Stellensuche einfordern. Gemäß der Arbeitssuchtheorie vergrößern Sanktionen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, indem sie die Intensität der Stellensuche und die

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/stetes-spannungsfeld-die-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-muss-unterschiedlichen-lebenssituationen-gerecht-werden/> | 4

Bereitschaft erhöhen, geringer entlohnte oder nicht qualifikationsadäquate Stellen anzunehmen. Markus Wolf analysiert, ob ein solcher Beschäftigungseffekt kurz- und langfristig zu beobachten ist und inwiefern sich Sanktionen auf die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse auswirken.

Mit einem anderen Aspekt von Sanktionen befasst sich Veronika J. Knize. Sie geht der Frage nach, warum Frauen seltener sanktioniert werden als Männer. Als einen wichtigen Erklärungsfaktor identifiziert sie die teils unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern, etwa mit Blick auf die Kinderbetreuung.

Mögliche Wirkungen von Sanktionen unterscheiden sich unter anderem in ihrer zeitlichen Perspektive. Nach der Arbeitssuchtheorie ändern die Sanktionierten infolge der materiellen Einschränkungen ihr Verhalten. Sanktionen können sich aber auch bereits durch ihre bloße Androhung auf das Handeln von Arbeitssuchenden auswirken. Da das Ziel der Jobcenter darin besteht, Menschen durch fördernde und fordernde Elemente in Erwerbsarbeit zu bringen, ist es gerade auch dieser im Voraus eintretende Effekt einer Strafandrohung, der für die Beratung und Vermittlung Folgen hat. Die Beratung und Vermittlung ist gleichsam eine Koproduktion zwischen Vermittlungsfachkraft und arbeitssuchender Person. Für eine gedeihliche Zusammenarbeit auf dem Weg in eine Erwerbsarbeit müssen beide Seiten offen miteinander kommunizieren und sich gegenseitig Vertrauen entgegenbringen.

Gleichwohl besteht eine ungleiche Beziehung zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitssuchenden. Für die Sicherung ihres Lebensunterhalts sind die Arbeitssuchenden auf materielle Grundsicherungsleistungen angewiesen, die sie vom Jobcenter erhalten. Darüber hinaus bietet das Jobcenter ihnen nicht nur fördernde Unterstützungsleistungen. Arbeitssuchende sind auch zur Mitwirkung verpflichtet. Verletzen Arbeitssuchende ihre Mitwirkungspflicht, wie sie in der [Eingliederungsvereinbarung](#) festgeschrieben ist, drohen ihnen Sanktionen.

Neben den Mitwirkungspflichten der Arbeitssuchenden enthalten Eingliederungsvereinbarungen die Unterstützungsleistungen des Jobcenters und verbinden somit fordernde und fördernde Elemente. Sarah Bernhard und Monika Senghaas erläutern in ihrem Beitrag, wie Vermittlungsfachkräfte Eingliederungsvereinbarungen einsetzen, die sie in der Regel im ersten Beratungsgespräch mit einer arbeitssuchenden Person abschließen.

Die Lebenssituationen von Menschen in der

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/stetes-spannungsfeld-die-grundsicherung-fuer-arbeitssuchende-muss-unterschiedlichen-lebenssituationen-gerecht-werden/> | 5

Grundsicherung sind vielschichtig

Arbeitsuchende bringen unterschiedliche Eigenschaften und Fähigkeiten mit, die ihre Möglichkeiten beeinflussen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Darüber hinaus finden sie sich in unterschiedlichen Lebenssituationen wieder. Ob jemand Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhält, bemisst sich nach der Situation des Haushalts, in dem sie oder er lebt, der sogenannten [Bedarfsgemeinschaft](#). Geldleistungen des Jobcenters sowie Art und Inhalt der Beratung und Vermittlung hängen davon ab, in welcher Bedarfsgemeinschaft die Betroffenen sich befinden. Wohnen weitere Personen im Haushalt, dann sind diese ebenfalls Teil der Beratung und Vermittlung. Holger Bähr und Andreas Hirseland zeigen, wie die Vermittlungsfachkräfte und die Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften mit dieser Situation umgehen.

Eine besondere Konstellation unter den Bedarfsgemeinschaften sind Alleinerziehende und Eltern mit Kindern. Solange die Kinder betreut werden müssen, ist die Aufnahme einer Erwerbsarbeit wesentlich davon abhängig, ob es vor Ort eine Betreuungseinrichtung mit entsprechenden Öffnungszeiten gibt. Torsten Lietzmann und Claudia Wenzig geben vor diesem Hintergrund Antworten auf die Frage, welche Familien vom Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung für unter Dreijährige profitieren.

Die Chancen am Arbeitsmarkt werden auch von äußeren Rahmenbedingungen und besonderen Umständen beeinflusst. So kann eine langjährige erfolglose Jobsuche die Motivation der Betroffenen untergraben. Viele Arbeitsuchende beziehen bereits über einen langen Zeitraum Grundsicherungsleistungen. Nach zahlreichen erfolglosen Bewerbungen auf offene Stellen ziehen sich einige entmutigt vom Arbeitsmarkt zurück. Anton Nivorozhkin befasst sich mit älteren entmutigten Grundsicherungsbeziehenden, legt Gründe für die Entmutigung dar und diskutiert Möglichkeiten, dieser entgegenzusteuern.

Die Fähigkeit, schwierige Lebenssituationen ohne anhaltende Beeinträchtigungen zu überstehen, wird mit dem Begriff „Resilienz“ bezeichnet. Resilienz bezieht sich dabei nicht nur auf individuelle Fähigkeiten, sondern auch auf Eigenschaften größerer Gruppen wie Familien oder ganzer Gesellschaften. Auch Bedarfsgemeinschaften können in unterschiedlich starkem Maße resilient sein. Manche Familien und Haushalte kommen besser mit der Situation im Grundsicherungsbezug zurecht als andere. Markus Promberger zeigt in seiner Analyse Ressourcen von Bedarfsgemeinschaften auf, die deren Resilienz stärken können.

Eine besonders belastende Lebenssituation ist die Flucht vor Krieg, Unterdrückung und Not. In der Grundsicherung gibt es viele Menschen, die insbesondere seit 2015 aus Kriegs- und

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/stetes-spannungsfeld-die-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-muss-unterschiedlichen-lebenssituationen-gerecht-werden/> | 6

Krisenländern nach Deutschland gekommen sind.

Sebastian Bähr, Jonas Beste und Claudia Wenzig beschreiben, wie sich die Situation von Geflüchteten in der Grundsicherung in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Sie legen dar, welche Merkmale bei Geflüchteten die Arbeitsmarktintegration begünstigen oder erschweren. Mit einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschäftigen sich Stefan Tübbicke und Zein Kasrin. Sie zeigen auf, wie diese Maßnahmen für die Gruppe der Geflüchteten wirken. Die beiden genannten Beiträge befassen sich mit der Erwerbsintegration von Geflüchteten. Demgegenüber geht Stefan Röhrer der Frage nach, welches Verständnis die Geflüchteten selbst von Integration haben und was Integration für sie bedeutet.

Fazit

Die Beiträge der jetzt startenden Serie im IAB-Forum beleuchten nur einen Ausschnitt der Grundsicherungsforschung am IAB. Sie stehen aber exemplarisch für die Vielschichtigkeit der Grundsicherung und der Forschung zu deren Wirkungen. Sie verdeutlichen zudem, dass die Umsetzung des sozialstaatlichen Anspruchs, den Lebensunterhalt von bedürftigen Menschen zu sichern und sie in geeigneter Form bei der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung zu unterstützen, weiterhin ein schwieriges Unterfangen ist und die beteiligten Akteure vor vielfältige Herausforderungen stellt.

Dies wird auch künftig so bleiben. So ist abzuwarten, wie sich die Covid-19-Pandemie auf die Erwerbschancen der Leistungsbeziehenden auswirkt und in welcher Weise Unterstützungsleistungen der Jobcenter, die bislang häufig auf persönlichen Kontakten fußten, sich weiterentwickeln.

Die Pandemie dürfte Tendenzen verstärken, digitale Wege der Förderung ebenso wie der Beratung und Vermittlung zu beschreiten. Diese können den direkten Kontakt zwischen Leistungsbeziehenden und Vermittlungsfachkräften ergänzen, aber nicht ersetzen. Denn der persönliche Austausch ist häufig eine notwendige Voraussetzung dafür, um individuelle Problemlagen zu erkennen und passende Lösungen zu finden. Dabei sind auch die Elemente des Förderns und Forderns stets neu auszutarieren. Dies gilt angesichts des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu Sanktionen im SGB II in den kommenden Jahren in besonderer Weise.

Die individuellen Problemlagen, der gesellschaftliche, wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Kontext sowie das Regelsystem der Grundsicherung selbst verändern sich dynamisch. Damit ergibt sich für die Politik ein stets neuer Informationsbedarf. Der Forschung werden also die Themen auch in den kommenden Jahren nicht ausgehen.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/stetes-spannungsfeld-die-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-mus-s-unterschiedlichen-lebenssituationen-gerecht-werden/> | 7