



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen

Forschungsbericht im Rahmen des
Siebten Armuts- und Reichtumsberichts

Armuts- und
Reichtums-
berichterstattung
der Bundesregierung

Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen

– Endbericht –

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1–3
45128 Essen



Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung

Autorinnen und Autoren

Ronald Bachmann
Roman Klauser
Marc Justin Schmidt
Christina Vonnahme
Serife Yasar

unter Mitarbeit von

Heike Ermert
Sarah Höne
Marianne Kutzner
Rachel Kühn
Eduard Storm

Dezember 2023

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Die vorliegende Studie liefert eine Darstellung von Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen aus europäischen Ländern, die im Sinne von *Best-Practice*-Beispielen für Deutschland Anhaltspunkte zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme liefern können. Hierzu wurden zunächst 30 Maßnahmen identifiziert („Longlist“). Von diesen wurden 15 für eine detaillierte Beschreibung ausgewählt („Shortlist“) und in Form von Steckbriefen dargestellt, die in vier Gruppen eingeteilt wurden:

(i) Informationsinterventionen, insbesondere durch den Versand von Briefen, (ii) Digitalisierungsmaßnahmen, bspw. zur Beantragung von Leistungen (iii) lokale Dienste und proaktive Ansprache, z.B. bei drohender Wohnungslosigkeit, und (iv) die Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen, z.B. hinsichtlich des Auszahlungszeitraums. Die Maßnahmen zeigen häufig eine recht hohe Wirksamkeit, wobei unterschiedliche Zielgruppen bzw. Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen adressiert werden. Zudem zeigen sich große Unterschiede bei den Anforderungen bzgl. institutioneller Zusammenarbeit und Datennutzung.

Abstract

This study presents measures to reduce the non-take-up of minimum income benefits as possible best practice examples from other countries for Germany and examples which shed light on particular aspects to be considered when designing such measures. To this end, 30 measures were first identified (“longlist”). Of these, 15 were selected for a detailed description (“shortlist”) and presented in the form of profiles. These were divided into four groups: (i) information interventions, especially by sending letters, (ii) digitization measures, e.g., for applying for benefits; (iii) local services and proactive outreach, e.g., in case of threatened homelessness; and (iv) the design of the application and payment of benefits, e.g., regarding the payment period. The effectiveness of the selected measures is often quite high, although they address very different target groups or reasons for not claiming minimum income benefits. In addition, there are major differences in the requirements for institutional cooperation and data use.

Inhalt

Kurzbeschreibung	5
Inhalt	6
Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	7
Zusammenfassung	11
1. Zielsetzung des Vorhabens	12
2. Hintergrund	14
3. Methodisches Vorgehen bei der Erstellung der Studie	17
3.1 Screening-Phase	17
3.2 Auswahlphase	20
3.3 Vertiefungsphase	21
4. Überblick über die Maßnahmen der Longlist und der Shortlist (Steckbriefe)	23
4.1 Verteilungen der Maßnahmen der Longlist und Shortlist	23
4.1.1 Länderverteilung	23
4.1.2 Verteilung nach Sozialleistungen	25
4.1.3 Verteilung nach Maßnahmentypen und Grund der Nichtinanspruchnahme	26
4.2 Detaillierter Überblick über die Shortlist	28
4.2.1 Typen von Steckbriefen	28
4.2.2 Möglichkeiten der Evaluation von Maßnahmen	30
4.2.3 Einschätzung der Übertragbarkeit von Maßnahmen auf Deutschland	31
Literaturverzeichnis für Kapitel 1 bis 4	33
5. Steckbriefe zu Informationsinterventionen	36
5.1 Informationsbriefe zum Wohngeld für Rentner*innen (Schweden)	36
5.2 Informationsbriefe zur Garantierente (Finnland)	44
5.3 Informationsbriefe und erhöhte Zuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung (Frankreich)	50
5.4 Versendung von Sanktionierungswarnungen zur Grundsicherung (Frankreich)	56
6. Steckbriefe zu Digitalisierungsmaßnahmen	63
6.1 Sozialleistungsreform – Vereinfachtes Beantragungsverfahren, Digitalisierung und Verstetigung von Leistungen (Frankreich)	63
6.2 Automatische Identifizierung des Anspruchs auf erhöhte Krankenkassenrückerstattungen (Belgien)	70
6.3 Proaktive Bereitstellung von Sozialleistungen für Familien (Estland)	76
6.4 Digitale Anmeldung zu Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit (Estland)	82
7. Steckbriefe zu lokalen Diensten und proaktiver Ansprache	90
7.1 Fachstelle für Wohnungssicherung in Wien (Österreich)	90
7.2 Schuldenberatung und automatische Benachrichtigung von Sozialdienstleister*innen (Niederlande)	98
7.3 Unterstützung beim Ausfüllen von Anträgen: <i>Formulierenbrigades</i> (Niederlande)	106
7.4 Kommunalen Dienst zur Unterstützung bei Antragstellungen im UK, insbesondere Nottingham	111
8. Steckbriefe zur Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen	120

8.1	Vereinfachung von Antragsprozessen für Betreuungsgeld (Finnland)	120
8.2	Umfassende Reform der Grundsicherung (Österreich)	127
8.3	Zeitliche Ausgestaltung der Bewilligung von Mindestsicherungsleistungen (UK)	135
9.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	143

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5.1.1	Aufbau des schwedischen Rentensystems	36
Abbildung 5.2.1	Verhältnis von Garantierente, staatlicher Grundrente und Betriebsrente	45
Abbildung 5.3.1	Übersicht zum französischen Krankenversicherungssystem	51
Abbildung 5.4.1	Ergebnisse der Evaluationsstudie (deskriptive Evidenz)	60
Abbildung 6.1.1	Entwicklung der Anzahl der Bezieher*innen der <i>Prime d'Activité</i>	65
Abbildung 6.1.2	Anzahl der eingegangenen Dokumente zur Abwicklung der <i>Prime d'Activité</i>	66
Abbildung 6.3.1	Antragstellungsprozess vor der Automatisierung	77
Abbildung 6.3.2	Antragstellungsprozess nach der Automatisierung	78
Abbildung 6.4.1	Anmeldungsmöglichkeiten zum <i>Self-Service</i> -Portal in Estland	84
Abbildung 6.4.2	Anteil digitaler und analoger Anträge auf Arbeitslosenunterstützung im <i>Self-Service</i> -Portal, in Prozent	85
Abbildung 6.4.3	Anteil digitaler Anträge auf Arbeitslosenunterstützung im <i>Self-Service</i> -Portal nach Bildungsgruppen, in Prozent	85
Abbildung 6.4.4	Nutzung des <i>Self-Service</i> -Portals über die Zeit nach Altersgruppen	86
Abbildung 6.4.5	Anteil digitaler Anträge auf Arbeitslosenunterstützung im <i>Self-Service</i> -Portal nach Geschlecht, in Prozent	86
Abbildung 6.4.6	Online-Portal zur Meldung der Arbeitslosigkeit in Deutschland	88
Abbildung 7.4.1	Mindestsicherungsleistungen in Nottingham im Vergleich zu England insgesamt	112
Abbildung 7.4.2	Facebook-Kampagne des <i>Nottingham Welfare Rights Service</i>	114
Abbildung 7.4.3	Flyer des <i>Nottingham Welfare Rights Service</i>	115
Abbildung 8.1.1	Übersicht zu finnischen Sozialleistungen für Familien	121
Abbildung 8.1.2	<i>Event-Study</i> -Ergebnisse zur Einführung der vereinfachten Beantragung	123
Abbildung 8.2.1	Ausgaben für und Empfänger*innen von Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierter Mindestsicherung über die Zeit	131
Abbildung 8.3.1	Gründe der Nichtinanspruchnahme von <i>Tax Credits</i>	138

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1.1	Auswertung der Diskussionspapiere	18
Tabelle 3.3.1	Länderzugehörigkeiten der kontaktierten Expert*innen	21
Tabelle 4.1.1	Verteilung der Maßnahmen nach Ländern	24
Tabelle 4.1.2	Verteilung der Maßnahmen nach Sozialleistungen	25
Tabelle 4.1.3	Verteilung nach Maßnahmentypen	26
Tabelle 4.1.4	Verteilung der Maßnahmen nach Grund der Nichtinanspruchnahme	27
Tabelle 6.2.1	Eigenanteile (Zuzahlungen) für Krankenversicherte nach Art der Rückerstattung	71
Tabelle 6.2.2	Datenquelle zur Identifikation der sozialen Gruppen mit Anspruch auf erhöhte Rückerstattungen	72
Tabelle 6.4.1	Gründe für die Nichtinanspruchnahme der Unterstützungsleistungen für Arbeitslose	83
Tabelle 8.2.1	Einkommensquellen von Sozialhilfeempfänger*innen in Vorarlberg	128
Tabelle 8.2.2	Leistungshöhen der Sozialhilfe nach Bundesland	129
Tabelle 8.2.3	Leistungshöhen der bedarfsorientierten Mindestsicherung	130
Tabelle 8.2.4	Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierter Mindestsicherung vor und nach der Reform	132
Tabelle 8.3.1	Bedingungen für den Bezug des <i>Working Tax Credit</i> für Gruppen potenziell Anspruchsberechtigter	136
Tabelle 8.3.2	Maximale Beitragshöhen des <i>Working Tax Credit</i> für Gruppen potenziell Anspruchsberechtigter	136
Tabelle 8.3.3	Rück- und Nachzahlungen von <i>Tax Credits</i> in Pfund	137

Abkürzungsverzeichnis

ACS.....	<i>Aide Complémentaire Santé</i>
AMS	<i>Arbeitsmarktservice</i>
API	<i>Allocation de Parent Isolé</i>
ARB	<i>Armuts- und Reichtumsbericht</i>
BAföG.....	<i>Bundesausbildungsförderungsgesetz</i>
BASiD	<i>Biografiedaten ausgewählter Sozialversicherungsträger in Deutschland</i>
BAWO	<i>Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe</i>
BDSG	<i>Bundesdatenschutzgesetz</i>
BIP.....	<i>Bruttoinlandsprodukt</i>
BMS	<i>Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Bedarforientierte Mindestsicherung</i>
BMSGPK.....	<i>Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz</i>
CAF.....	<i>Caisse d'allocations familiales</i>
CMU.....	<i>Couverture Maladie Universelle</i>
CMU-C	<i>Couverture Maladie Universelle Complémentaire</i>

CNAF	<i>Caisse Nationale des Allocations Familiales</i>
CPAM	<i>Caisse Primaire d'Assurance Maladie</i>
CSS	<i>Complémentaire Santé Solidaire</i>
CTC	<i>Child Tax Credit</i>
DARES	<i>Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques</i>
DGCS	<i>Direction Générale de la Cohésion Sociale</i>
DGFIP	<i>Direction Générale des Finances Publiques</i>
DREES	<i>Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et de la Santé</i>
DRV	<i>Deutscher Rentenversicherung Bund</i>
DSGVO	<i>Datenschutzgrundverordnung</i>
DWP	<i>Department for Work and Pensions</i>
EHAP	<i>Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen</i>
EITC	<i>Earned Income Tax Credit</i>
ELFE	<i>Einfache Leistungen für Eltern</i>
ERFS	<i>Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux, Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux</i>
ESA	<i>Employment and Support Allowance</i>
ETEesti Töötukassa	
EU-SILC	<i>Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen</i>
FAWOS	<i>Fachstelle für Wohnungssicherung</i>
HinT	<i>Hengeloos Informatie Team</i>
HMRC	<i>His Majesty's Revenue and Customs</i>
IAB	<i>Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung</i>
ID	<i>Identifikationsnummer</i>
INSEE	<i>Institut National de la Statistique et des Études Économiques</i>
IOAW	<i>Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers</i>
IZA DP	<i>IZA Discussion Paper</i>
JSA	<i>Jobseeker's Allowance</i>
KSZ	<i>Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid</i>
LCM	<i>Landsbond der Christelijke Mutualiteiten</i>
MA 40	<i>Magistrat für Soziales, Sozial- und Gesundheitsrecht</i>
MA 50 ..	<i>Magistrat für Wohnbauförderung und Schlichtungsstelle für wohnrechtliche Angelegenheiten</i>
MSA	<i>Mutualité Sociale Agricole</i>
MSS	<i>Ministère des Solidarités et de la Santé</i>
NBER WP	<i>NBER Working Paper</i>
NWRS	<i>Nottingham Welfare Rights Service, Nottingham Welfare Rights Service</i>
Odenore	<i>Observatoire des non-recours aux droits et services</i>
OZG	<i>Onlinezugangsgesetz</i>
PA	<i>Prime d'Activité</i>
PE	<i>Pôle Emploi</i>
PPAE	<i>Plan personnalisé d'accès à l'emploi</i>
PPE	<i>Prime Pour L'Emploi</i>
PVL	<i>Proaktive Verwaltungsleistungen</i>
RePEc	<i>Research Papers in Economics</i>
RIZIV	<i>Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering</i>
RMI	<i>Revenu Minimum d'Insertion</i>
RSA	<i>Revenu de Solidarité Active, Revenu de Solidarité Active</i>
SEK	<i>Schwedische Kronen</i>
SMIC	<i>Salaire Minimum de Croissance</i>
SOEP	<i>Sozio-oekonomisches Panel</i>
SoVD	<i>Sozialverband Deutschland</i>

SROI *Social Return on Investment*
UC *Universal Credit*
UK *Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland*
UN *Vereinte Nationen*
WTC *Working Tax Credit*

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Studie ist eine Darstellung von Maßnahmen aus europäischen Ländern zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen, die im Sinne von *Best-Practice*-Beispielen für Deutschland Anhaltspunkte zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme liefern können. Hierzu wurden zunächst 30 Maßnahmen identifiziert („Longlist“), von denen 15 für eine detaillierte Beschreibung ausgewählt wurden („Shortlist“). Kern der Studie sind die 15 im Detail beschriebenen Maßnahmen, die in Form von Steckbriefen dargestellt werden. Diese wurden in vier Gruppen eingeteilt: (i) Informationsinterventionen, insbesondere durch den Versand von Briefen, (ii) Digitalisierungsmaßnahmen, bspw. zur Beantragung von Leistungen (iii) lokale Dienste und proaktive Ansprache, z.B. bei drohender Wohnungslosigkeit, und (iv) die Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen, z.B. hinsichtlich des Auszahlungszeitraum.

Generell lässt sich bei allen Maßnahmentypen eine recht hohe Wirksamkeit feststellen, wobei bis auf die Informationsinterventionen viele Maßnahmen nicht kausal evaluiert werden können. Die größten Vorteile der Maßnahmen sind bei den Informationsinterventionen ihre Einfachheit und niedrigen Kosten, bei den Digitalisierungsmaßnahmen deren umfassender Charakter und die Möglichkeit, Ansprüche automatisch zu identifizieren und vonseiten der Verwaltung proaktiv tätig zu werden, und bei lokalen Initiativen die zielgruppengerechte Ansprache, die zudem lokale Gegebenheiten berücksichtigt. Die Steckbriefe, die die Bedeutung der Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen beschreiben, gehen auf grundlegende Prinzipien ein, wie Unsicherheiten bei potenziell Leistungsberechtigten reduziert werden können.

Prinzipiell erscheinen viele der Maßnahmen auf den deutschen Kontext übertragbar, teilweise existieren auch ähnliche Maßnahmen in Deutschland. Bei der Übertragung auf den deutschen Kontext bestehen Herausforderungen unter anderem darin, allen potenziell Anspruchsberechtigten gerecht zu werden, was insbesondere bei Digitalisierungsmaßnahmen relevant ist. Zudem unterscheiden sich die Maßnahmen bezüglich der Anforderungen an die institutionelle Zusammenarbeit und hinsichtlich der Verarbeitung der notwendigen Daten.

1. Zielsetzung des Vorhabens

Staatliche Sozialleistungen wie Bürgergeld, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und Wohngeld haben das Ziel, die Einkommens- und Lebenssituation von Personen zu verbessern, die über keine bzw. geringe Einkommen verfügen. Während Bürgergeld und Sozialhilfe den Lebensunterhalt in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums gewährleisten, unterstützen Leistungen wie Kinderzuschlag und Wohngeld hilfsbedürftige Personen teilweise über das Existenzminimum hinaus. Alle genannten und ihnen ähnliche Sozialleistungen werden im Folgenden unter dem Begriff Mindestsicherungsleistungen zusammengefasst. Diese Leistungen werden typischerweise nicht von allen anspruchsberechtigten Personen beantragt bzw. bezogen, was als „Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen“ bezeichnet wird und die Wirksamkeit von Mindestsicherungsleistungen einschränkt. Die Nichtinanspruchnahme lässt sich quantifizieren als Anteil der anspruchsberechtigten Personen, die die Leistung nicht beziehen, an allen anspruchsberechtigten Personen (Engels, 2003). Die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen wird in Deutschland je nach Leistung unterschiedlich hoch geschätzt, auf z.B. zwischen 35 und 56 Prozent beim Arbeitslosengeld II (Bruckmeier et al., 2021; Harnisch, 2019) und 34 bis 43 Prozent für breit definierte Mindestsicherungsleistungen gemäß SGB II bzw. SGB XII (Bruckmeier et al., 2013).

Vor diesem Hintergrund ist die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen im Sinne von „verdeckter Armut“ in den vergangenen Jahren zunehmend zu einem Gegenstand der deutschen Sozialpolitik geworden, bspw. im Fünften Armuts- und Reichtumsbericht (ARB) der Bundesregierung (Bundesregierung, 2017) sowie in Vorbereitung des Siebten Armuts- und Reichtumsberichts (Bonin & Rinne, 2021). Hierbei stehen neben dem Ausmaß der Nichtinanspruchnahme und den betroffenen Bevölkerungsgruppen die Gründe für und Maßnahmen gegen Nichtinanspruchnahme im Vordergrund. Sowohl hinsichtlich des Ausmaßes der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen als auch hinsichtlich der Gründe für die Nichtinanspruchnahme ähnelt die Situation in Deutschland grundsätzlich der in europäischen Ländern, wie in mehreren aktuellen Studien gezeigt wurde (Eurofound, 2015; Marc et al., 2022). Diese Studien legen nahe, dass die Nichtinanspruchnahme für verschiedene Sozialleistungen in vielen europäischen Ländern bei über 40 Prozent liegt und in den besonders betroffenen Ländern vielfältige Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme unternommen wurden und werden. In Deutschland wurde die Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen bislang vor allem im Zuge von grundsätzlichen Maßnahmenreformen adressiert, z.B. mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und des Bürgergeldes oder der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Maßnahmen, die ausschließlich bzw. explizit auf die Reduzierung der Nichtinanspruchnahme abzielen, sind hierzulande jedoch selten. Somit ist für die deutsche Sozialpolitik von hohem Interesse, die in vergleichbaren Ländern getroffenen Maßnahmen zu analysieren und ihre Übertragbarkeit auf den deutschen Kontext zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund ist das **Ziel des durchgeführten Forschungsvorhabens**, Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen in anderen Ländern darzustellen, die neue Impulse für die Reduzierung der Nichtinanspruchnahme in Deutschland liefern können. Die Recherche zur Identifizierung von Maßnahmen zur Reduktion der Nichtinanspruchnahme im Ausland stützte sich auf verschiedene Quellen: wissenschaftliche Literatur, graue Literatur und die direkte Ansprache von Expert*innen. Die identifizierten Maßnahmen können ggf. als *Best-Practice*-Beispiele dafür dienen, wie die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen in Deutschland verringert werden kann. Somit soll ein übergeordneter Beitrag zur Reduktion der „verdeckten Armut“ geleistet werden. Neben

Maßnahmen, die als *Best-Practice*-Beispiele dienen, weisen einzelne betrachtete ausländische Maßnahmen bzw. deren Evaluationen auch auf mögliche Herausforderungen und wichtige Kontextfaktoren bei der Umsetzung hin.

Der vorliegende Bericht beschreibt zunächst den Hintergrund zur Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen einschließlich eines Kurzüberblicks über bisherige Literatur (Kapitel 2). Die Methodik der Recherche von ausländischen Maßnahmen ist in Kapitel 3 dargestellt. Kapitel 4 enthält einen Überblick über das Rechercheergebnis, das aus 30 identifizierten Maßnahmen (Longlist) besteht, von denen 15 Maßnahmen (Shortlist) in den folgenden Kapiteln detaillierter dargestellt werden. Dazu werden die Maßnahmen der Longlist und der Shortlist in Kapitel 4.1 in Bezug auf verschiedene Dimensionen ausgewertet. Kapitel 4.2 gibt einen detaillierten Überblick über die 15 Shortlist-Maßnahmen, die in den folgenden Kapiteln in Form von Steckbriefen ausgearbeitet sind. Kapitel 5 enthält Steckbriefe zu Informationsinterventionen, Kapitel 6 Steckbriefe zu Digitalisierungsmaßnahmen, Kapitel 7 Steckbriefe zu lokalen Diensten und proaktiver Ansprache, Kapitel 8 zur Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen. Kapitel 9 fasst den Bericht zusammen und zieht Schlussfolgerungen aus der Gesamtschau der Ergebnisse. Als Anlage liegt dem Bericht die tabellarische Darstellung der 30-Longlist-Beispiel in Form einer Erfassungsmatrix bei.

2. Hintergrund

Maßnahmen, die auf eine Senkung der Nichtinanspruchnahme abzielen, fokussieren in der Regel auf sozio-demografische Gruppen, die eine hohe Nichtinanspruchnahme aufzeigen, sowie auf spezifische Gründe, die zur Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen führen. Daher wird im Folgenden basierend auf Ergebnissen bisheriger Studien für Deutschland und für weitere Länder dargestellt, welche sozio-demografischen Gruppen besonders betroffen sind und welche Gründe für die Nichtinanspruchnahme typischerweise angeführt werden. Zudem werden erste Klassifikationen von Maßnahmentypen eingeführt, die in den folgenden Kapiteln weiter vertieft werden.

Hinsichtlich der **Nichtinanspruchnahme durch bestimmte sozio-demografische Gruppen** ist in Deutschland die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen besonders ausgeprägt bei (i) Senior*innen, (ii) Menschen mit vergleichsweise geringen Leistungsansprüchen, sowie (iii) jungen Hochgebildeten (Bruckmeier et al., 2014; Meyer et al., 2022). Die Studienlage zur Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen durch Personen mit Migrationshintergrund zeigt gemischte Ergebnisse (Baisch et al., 2023). Studien zu anderen Industrieländern zeigen außerdem, dass dort Personen in sozialer Isolation, neu Anspruchsberechtigte, Personen mit einem hohen Stigma-Risiko, Personen ohne Bankkonto oder fester Adresse, Hausbesitzer*innen mit finanziellen Problemen sowie Migrant*innen besonders selten Mindestsicherungsleistungen in Anspruch nehmen (Eurofound, 2015).

Die meisten der in der Literatur diskutierten **Gründe für die Nichtinanspruchnahme** von Mindestsicherungsleistungen können einer der folgenden drei Kategorien zugerechnet werden (Blömer et al., 2021; Bonin et al., 2021; Currie, 2006; Ko & Moffitt, 2022):

- (1) Fehlende Informationen: Oft mangelt es Anspruchsberechtigten an Informationen über Mindestsicherungsleistungen, über die Bedingungen für eine Inanspruchnahme oder über den Zugang zur Inanspruchnahme.
- (2) Zugangshürden: Häufig stellen Antragsprozesse bürokratische Hürden für die Inanspruchnahme dar, da die Antragstellung als zu kompliziert wahrgenommen wird.
- (3) Stigma: Manche Personen empfinden Scham, Mindestsicherungsleistungen in Anspruch zu nehmen, da sie dies mit einem gesellschaftlichen Statusverlust gleichsetzen und verzichten daher teils bewusst auf die Beantragung von Leistungen.

Zusätzlich werden vereinzelt weitere Gründe aufgeführt, z.B. die Angst vor Rückzahlungen, die entstehen können, wenn Ansprüche zunächst nur unter Vorbehalt berechnet und gewährt werden und nachträglich nach unten korrigiert werden (Fuchs et al., 2020; Simonse et al., 2022). Einzelne Studien diskutieren darüber hinaus auch Gründe auf Behördenseite, etwa Berechnungsfehler, die dazu führen, dass eigentlich bestehende Ansprüche nicht realisiert werden (Kleven & Kopczuk, 2011; Moffitt & Zahn, 2022), oder unbewusste Vorurteile/Vorbehalte aufseiten von Sozialarbeiter*innen, wodurch bestimmte Personengruppen ggf. weniger häufig auf die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen hingewiesen werden (Rode, 2022; Warin, 2016). Zuletzt kann neben den aufgeführten Gründen, die insbesondere die Kosten der bzw. den Zugang zur Inanspruchnahme betreffen, auch die Höhe der erwarteten Auszahlungen dazu führen, dass Anspruchsberechtigte von einer Beantragung von Mindestsicherungsleistungen absehen, da das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu hoch ist.

Die relative Bedeutung der verschiedenen Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen spielt für Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme eine entscheidende Rolle. Eine Befragung von wahrscheinlich anspruchsberechtigten Personen in Frankreich zu diesem Thema ergab, dass 68 Prozent der Befragten von Informationsbarrieren abgeschreckt wurden (Okbani, 2013). 27 Prozent beantragten aufgrund befürchteter Stigmatisierung oder individuellen Wertvorstellungen keine Leistungen und 20 Prozent, weil die Antragstellung zu kompliziert sei. Auch in anderen Ländern spielen vor allem Informationsbarrieren eine wichtige Rolle (De Schutter, 2022; Finn & Goodship, 2014). Für Deutschland wurden entsprechende Fragen kürzlich von Forschenden in das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) integriert, um Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen empirisch zu analysieren (Akremi et al., 2020). Erste Auswertungen dieser Daten von Sielaff und Wilke (2022) zeigen, dass in Deutschland vor allem Stigmata eine wichtige Rolle bei der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen spielen. In der (internationalen) Literatur werden zwar oft Informations- und Antragskosten als zentrale Barrieren für den Zugang zu Sozialleistungen genannt, jedoch sehen die Befragten¹ im SOEP diese Gründe für sie persönlich als weniger relevant an. Für die Befragten waren vor allem fehlender Respekt im Umgang mit Bezieher*innen von Mindestsicherungsleistungen, Offenlegung und Kontrolle durch die Ämter aber auch Stolz auf die Fähigkeit, mit wenig Geld umzugehen, wichtige Gründe für die Nichtinanspruchnahme. Bei älteren Personen ab 66 Jahren sind diese Gründe der Nichtinanspruchnahme häufig besonders stark ausgeprägt, da diese Personen tendenziell mehr Schwierigkeiten mit Formularen oder größere Bedenken aufgrund von Scham oder Stigmatisierung haben. Aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit zu Gründen der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen in Deutschland wurde im Jahr 2023 ein vom BMAS im Rahmen des ARB beauftragtes Forschungsprojekt gestartet, welches qualitative Erhebungen zu diesen Gründen durchführt. Ergebnisse dieses Projekts werden für das Jahr 2024 erwartet.

Vor dem Hintergrund der verschiedenen möglichen Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen kann für das Forschungsprojekt zwischen zwei **Arten von Maßnahmen zur Reduzierung dieser Nichtinanspruchnahme** unterschieden werden: Erstens landesweite staatliche Maßnahmen; zweitens spezifische (regionale) Maßnahmen. Beide können potenziell allen Gründen für die Nichtinanspruchnahme entgegenwirken, jedoch erlauben spezifische (regionale) Maßnahmen in der Regel eine zielgerichtete Ansprache bestimmter vulnerabler Gruppen, da bei diesen Maßnahmen häufig besser auf deren Bedürfnisse eingegangen werden kann. Wie oben ausgeführt, sind Stigmaeffekte in Deutschland ein besonders wichtiger Grund für die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen, was die Bedeutung der spezifischen Maßnahmen unterstreicht.

In der Literatur wird auf eine Reihe von Maßnahmen eingegangen, die mittels Automatisierung der Datenerfassung oder vereinfachter Zusammenführung verschiedener Datenbestände darauf abzielen, die Informationslage zu verbessern und Zugangshürden zu reduzieren (European Social Network, 2022; Marc et al., 2022). Die Relevanz von Informationsbereitstellung für die Sozialpolitik kann insbesondere aus Feldstudien abgeleitet werden, die einen positiven Zusammenhang zwischen Informationsbereitstellung und Inanspruchnahme nachweisen (Engström et al., 2019; Matikka & Paukkeri, 2022). Zudem sind solche Maßnahmen zur Verbesserung der Informationsbereitstellung besonders wichtig, weil der Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen häufig durch große Lebensumbrüche wie einem Beschäftigungsverlust oder dem Tod des Partners / der Partnerin entsteht. Oft sind die Betroffenen in einer solchen Situation nicht gut über ihre Leistungsansprüche

¹ Für die Auswertungen der Gründe der Nichtinanspruchnahme wurden die Antworten von Personen verwendet, die über geringe Einkommen verfügen (weniger als 80 Prozent des Medianeinkommens) oder Grundsicherungsleistungen beziehen.

informiert und machen diese daher nicht geltend. In einigen Ländern gab es Initiativen, um solche für die Anspruchsberechtigung von Mindestsicherungsleistungen besonders relevanten Ereignisse besser zu identifizieren und entsprechende Informationen gezielt mit den zuständigen Leistungsanbieter*innen zu teilen, bspw. Belgien (Van Gestel et al., 2022). Andere Länder zielen stärker auf den Abbau von Zugangshürden ab, z.B. Estland, wo digitale „Self-Service-Portale“ eingerichtet wurden (Eesti Töötukassa, 2023). Diese Portale ermöglichen, u.a. Online-Anträge auf Arbeitslosengeld zu stellen, und haben digitale mit analogen Unterschriften gleichgesetzt – eine Maßnahme, die viele administrative Vorgänge vereinfacht (Eurofound, 2015).

Die bisherige Literatur legt nahe, dass landesweite staatliche Maßnahmen zur Verbesserung der Datengrundlage und Digitalisierung eng mit der Reduktion von Informationskosten sowie Hürden bei der Antragstellung verknüpft sind. Diese Friktionen erscheinen im deutschen Kontext sehr relevant, da eine Mehrheit der Personen mit Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen bei erfolgreicher Antragstellung wahrscheinlich eher geringe Ansprüche hätte (Bruckmeier et al., 2013). Konkret sind hiervon vermutlich viele geringfügig Beschäftigte betroffen, die auch im Rahmen ihrer Tätigkeit oftmals nicht alle ihnen zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen (Bachmann, Dürig, et al., 2017) oder vom Anstieg der atypischen Beschäftigung betroffen sind (Bachmann, Tamm, et al., 2017).

Die Ergebnisse der Befragung zu Gründen für die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen in Deutschland (Sielaff & Wilke, 2022) sowie die Tatsache, dass landesweite bspw. „digitale Lösungen“ nicht immer umsetzbar sind, unterstreichen jedoch auch die Bedeutung von Maßnahmen auf kleinräumiger regionaler Ebene, die häufig auf den Abbau von Stigmatisierungsängsten abzielen. In Österreich (Volkshilfe Wien, 2023), den Niederlanden (European Social Network, 2022) und dem UK (Nottingham City Council, o.D.) gibt es bspw. Kooperationen zwischen Sozialleistungseinrichtungen und Verbänden, Vereinen, oder karitativen Einrichtungen. Diese können zudem Gruppen, die schlechte Erfahrungen mit Behörden des Sozialstaats gemacht haben oder diesen aus anderen Gründen möglicherweise skeptisch gegenüberstehen, oft einfacher erreichen als landesweite Initiativen. In Liverpool, England, gibt es seit 2006 sogar die Möglichkeit, über Online-Formulare Hinweise zu Personen zu geben, bei denen vermutlich ein unausgeschöpfter Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen besteht. Hierdurch haben lokale Akteur*innen und auch Individuen eine direkte Möglichkeit, bei der Identifizierung von vulnerablen Gruppen zu unterstützen (Citizens Advice, o.D.; Liverpool City Council, 2023).

3. Methodisches Vorgehen bei der Erstellung der Studie

Die Bearbeitung des diesem Forschungsbericht zugrunde liegenden Forschungsprojekts war in drei Arbeitsphasen eingeteilt, die im Folgenden dargelegt werden:

- In der **Screening-Phase** wurden Maßnahmen zur Reduktion der Nichtinanspruchnahme recherchiert. Die Rechercheergebnisse sind in einer Erfassungsmatrix zusammengefasst, die 30 Maßnahmen enthält („Longlist“).
- In der **Auswahlphase** wurde die in der *Screening-Phase* gewonnene Informationsbasis genutzt, um die Maßnahmen hinsichtlich ihrer Relevanz für die weitere Betrachtung zu bewerten und auszuwählen. Dazu wurden aus den in der Erfassungsmatrix aufgeführten Maßnahmen in Absprache mit dem Auftraggeber 15 besonders interessante Maßnahmen ausgewählt („Shortlist“).
- In der **Vertiefungsphase** wurden die 15 ausgewählten Maßnahmen detailliert in Form von Steckbriefen beschrieben und dabei auch ihre Übertragbarkeit auf den deutschen Kontext berücksichtigt.

3.1 Screening-Phase

Die **Screening-Phase** war als *Desk Research* angelegt, in der die relevanten Maßnahmen auf zwei Wegen identifiziert wurden: Einer Internet-/Literaturrecherche inklusive einer strukturierten Auswertung von Diskussionspapiererien und einer direkten Ansprache von Expert*innen. Zu Beginn der *Screening-Phase* wurde anhand der in Kapitel 2 dargestellten Literatur eine Schlagwortliste auf Deutsch und Englisch erstellt.² Die Liste enthielt Synonyme zum Begriff „Nichtinanspruchnahme“ und zu Mindestsicherungsleistungen. Hierzu wurden ausgehend von bereits bekannten, hochwertigen wissenschaftlichen Studien Schlüsselbegriffe extrahiert und Synonyme mithilfe von Online-Wörterbüchern ergänzt. Die resultierende Schlagwortliste wurde sowohl für die allgemeine Literaturrecherche verwendet als auch für die strukturierte Auswertung von Diskussionspapiererien.

Die allgemeine Internet-/Literaturrecherche wurde durch eine Anwendung der Schlagwortliste auf wissenschaftliche Kataloge und Suchmaschinen begonnen. Anschließend wurde für besonders relevante Studien eine Vorwärts- und Rückwärtssuche durchgeführt und somit die zentralen Referenzen dieser Studien sowie Veröffentlichungen, die diese Studien zitieren, ausgewertet. Hierbei lag ein Schwerpunkt auf in anerkannten wissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlichten Studien, die typischerweise nicht nur Informationen dazu enthalten, welche Maßnahmen zur Senkung der Nichtinanspruchnahme durchgeführt werden, sondern in der Regel zusätzlich belastbare Ergebnisse über die Wirksamkeit und teilweise die Kosteneffizienz der Maßnahmen darstellen. Darüber hinaus wurde auch „graue Literatur“ berücksichtigt, bspw. Projektberichte, die meist ein breiteres Bild über die Nichtinanspruchnahme in einem oder häufig auch mehreren Ländern enthalten. Zudem konnten durch die Auswertung von grauer Literatur aktuelle und relevante Maßnahmen mit höherer

² Synonyme der Schlagwortliste für „Inanspruchnahme“ waren u.a.: Anforderung, Beanspruchung, Verwendung, Anwendung, Einsatz, Gebrauch, Indienstnahme, Nutzung. Synonyme für „Nichtinanspruchnahme“: Nichtnutzung, Nichtbeanspruchung, Nichtanwendung. Im Englischen ist vor allem der Begriff „non-take-up“ geläufig, verwendete Synonyme dafür waren: *non-use, non-usage, non-claim, non-attendance, non-utilization, non-access, non-give-out*. Zudem wurden die Begriffe Mindestsicherung, Grundsicherung, Arbeitslosengeld, Bürgergeld sowie (*social*) *benefits* einbezogen.

Wahrscheinlichkeit identifiziert werden als über in wissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlichte Fachartikel, bei denen der Publikationsprozess oft mehrere Jahre umfasst.

Zusätzlich zur allgemeinen Literaturrecherche wurden zwei renommierte Diskussionspapierserien im Hinblick auf die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen strukturiert ausgewertet. Dabei handelt es sich um die *IZA Discussion Paper* (IZA DP) und die *NBER Working Paper* (NBER WP), in denen ein großer Teil der internationalen Forschungsarbeiten im Bereich der Arbeitsmarktökonomie und Sozialpolitik veröffentlicht wird.^{3, 4} Hierzu wurden zunächst die Metadaten der beiden Diskussionspapierreihen aus dem Portal RePEc für den Zeitraum Januar 2005 bis März 2023 heruntergeladen.⁵ Diese wurden mithilfe eines Python-Codes in ein Tabellenformat umgeschrieben. Anschließend wurden die Abstracts der Forschungspapiere auf zentrale englische Begriffe aus der Schlagwortliste hin durchsucht. Tabelle 3.1.1 stellt die verwendeten Schlagworte und Ergebnisse dar. Die Forschungspapiere, die eines der Schlagworte im Abstract enthielten, wurden anschließend händisch von zwei Mitgliedern des Projektteams im Hinblick auf ihre Relevanz für die Longlist geprüft.

Tabelle 3.1.1 Auswertung der Diskussionspapiere

	IZA DP	NBER WP	Summe
Ausgewertete Papiere	14.516	19.961	34.477
Schlagworte			
<i>take-up</i>	60	95	155
<i>take up</i>	25	29	54
<i>non-take-up</i>	1	0	1
<i>non take-up</i>	0	0	0
<i>non take up</i>	0	0	0
<i>non-use</i>	3	5	8
<i>non-usage</i>	0	0	0
<i>non-claim</i>	1	0	1
<i>non-attendance</i>	0	0	0
Summe	90	129	219

Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkung: Die Auswertung bezieht sich auf die Anzahl der Schlagwort-Treffer innerhalb des Abstracts aller Forschungspapiere aus den beschriebenen Diskussionspapierserien für den Zeitraum Januar 2005 bis März 2023.

Die Literaturrecherche wurde für den Zeitraum 2005 bis 2023 durchgeführt. Es wurden aber auch ältere Quellen mit einbezogen, wenn diese z.B. von aktuelleren Veröffentlichungen zitiert wurden. Somit konnten einerseits möglichst aktuelle Erkenntnisse gewonnen und andererseits Maßnahmen berücksichtigt werden, die schon vor längerer Zeit eingeführt wurden und teilweise bereits im Hinblick auf mittelfristige Effekte evaluiert wurden.

Ein weiterer Schritt der Recherche bestand zu Beginn der *Screening*-Phase in der direkten Ansprache von 35 Expert*innen bzw. Institutionen im Ausland, ergänzt durch einzelne Kontakte in Deutschland. Die Expert*innen wurden über das RWI Research Network, direkte Kontakte (z.B. über laufende

³ <https://www.iza.org/publications/dp>

⁴ https://www.nber.org/papers?page=1&perPage=50&sortBy=public_date

⁵ RePEc: *Research Papers in Economics* (<http://repec.org/>) ist eine Initiative zur Verbreitung von Forschungsergebnissen in den Wirtschaftswissenschaften und verwandten Bereichen, sammelt eine möglichst große Anzahl an ökonomischen Studien und stellt Metadaten dazu bereit.

Kooperationsprojekte des RWI auf europäischer Ebene) sowie Verbände (z.B. Paritätischer Wohlfahrtsverband) und durch eine Internetrecherche nach relevanten Institutionen im Ausland identifiziert und per E-Mail kontaktiert.⁶ Hierdurch ergaben sich Hinweise auf Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme, die durch die Literaturrecherche noch nicht identifiziert worden waren, z.B. weil Informationen nur in der Landessprache vorliegen. Zudem wurden Einschätzungen gewonnen, weshalb in bestimmten Ländern nur wenige oder keine solcher Maßnahmen durchgeführt werden.

In allen Teilen der *Screening*-Phase wurde ein Fokus auf westliche Industrieländer, insbesondere in Europa, gelegt, da die sozialpolitischen Rahmenbedingungen in diesen Ländern am ehesten mit denen in Deutschland vergleichbar sind und deswegen Erkenntnisse aus diesen Ländern für Deutschland am relevantesten sind. Es wurden teilweise aber auch weitere Länder einbezogen, falls dort Maßnahmen zur Nichtinanspruchnahme umgesetzt wurden, die für das Projekt besonders interessant erscheinen bzw. zusätzliche Aspekte enthielten.

Die Rechercheergebnisse der *Screening*-Phase wurden in einer **Erfassungsmatrix** zusammengefasst, die insgesamt 30 Maßnahmen enthält („**Longlist**“). Die Auswahl von Maßnahmen für die Longlist wurde unter den folgenden Gesichtspunkten getroffen:

- **Inhaltliche Relevanz:** Es handelt sich um eine Maßnahme, die sich auf die Inanspruchnahme der besonders interessierenden Leistungen (Bürgergeld, Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung, Wohngeld, Kinderzuschlag) bezieht.
- **Nachgewiesene Effektivität:** Die Effektivität der Maßnahme wurde nachgewiesen, idealerweise in Form einer rigorosen Wirksamkeitsanalyse.
- **Innovationsgehalt der Maßnahme,** zum Beispiel durch besonders innovative Maßnahmen zum Abbau von Stigmatisierungsängsten oder durch Einsatz digitaler Technologien.
- **Abdeckung der relevanten Methoden und Zielgruppen:** Die Longlist soll sowohl eine breite methodische Palette als auch ein breites Spektrum der relevanten Zielgruppen anbieten. So werden bzgl. Methoden bspw. digitale Lösungen berücksichtigt (insbesondere bei ganzheitlichen staatlichen Maßnahmen relevant), mittels derer Zugangshürden für die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen abgebaut werden. Auch Maßnahmen mit Kooperationen zwischen nationalen und lokalen Verbänden, um vulnerable Gruppen effektiver zu identifizieren, wurden in der Longlist berücksichtigt (insbesondere bei spezifischen regionalen Maßnahmen relevant).
- **Umsetzungspotenzial:** Die Longlist soll Maßnahmen enthalten, die in Deutschland grundsätzlich umsetzbar erscheinen. Wird die Umsetzbarkeit einer Maßnahme als äußerst gering eingeschätzt, wird die Maßnahme nicht in die Longlist aufgenommen.

Die Maßnahmen für die Longlist wurden so ausgewählt, dass möglichst viele dieser Gesichtspunkte berücksichtigt wurden. Die vor diesem Hintergrund als relevant identifizierten Maßnahmen zur Reduktion der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen wurden in der Erfassungsmatrix mit den folgenden Informationen beschrieben:

⁶ <https://www.rwi-essen.de/en/research-advice/further/rwi-research-network>

Basisdaten:

- Identifikationsnummer (ID)
- Art der Quelle (Zeitschriftenartikel, Arbeitspapier, Policy Brief...)
- Titel der Publikation
- Jahr der Publikation
- Autor*innen
- ggf. wissenschaftliche Zeitschrift oder Auftraggeber*in
- Link zur Quelle
- Land, in dem die Maßnahme umgesetzt wurde
- Geografische Abdeckung (landesweit oder betroffene Region/Stadt)
- Zeitraum, der in der Studie untersucht wurde
- Information zur Rate der Nichtinanspruchnahme der betrachteten Mindestsicherungsleistung (sofern in der Publikation aufgeführt)

Informationen zur Mindestsicherungsleistung:

- Bezeichnung der Mindestsicherungsleistung (wie in der Publikation bezeichnet, ggf. Übersetzung, sofern keine deutsche oder englische Bezeichnung in der Publikation vorhanden)
- Kurze Beschreibung der Mindestsicherungsleistung
- Deutsches Pendant
- Zielgruppe der Mindestsicherungsleistung

Informationen zur Maßnahme:

- Kurze Beschreibung der Maßnahme zur Reduktion der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen (inkl. Zielgruppe, falls relevant)
- Maßnahmentyp (Versendung von Briefen, Unterstützung bei der Antragstellung, ...)
- Zeitraum, in dem die Maßnahme durchgeführt wurde bzw. Jahr der Einführung
- Verantwortlichkeit (zuständige Behörde/Organisation)
- Anlass für / Ziel der Maßnahme (falls vorhanden)
- Grund der Nichtinanspruchnahme, auf den die Maßnahme abzielt
- Evaluierung der Maßnahme (empirische Methode / Studie, falls vorhanden)
- Effektivität der Maßnahme (Ergebnis der Evaluierung)
- Einschätzung zur Übertragbarkeit der Maßnahme für den deutschen Kontext bzw. zur Eignung für die Shortlist (auf einer Skala von 1=niedrig bis 5=hoch)

3.2 Auswahlphase

In der **Auswahlphase** wurden alle Einträge der Longlist zunächst von mindestens zwei Mitgliedern des Projektteams unabhängig in Bezug auf die dargestellten Kriterien bewertet. Anschließend wurden alle Beispiele in einem gemeinsamen Workshop mit dem Auftraggeber (dem BMAS) diskutiert. Schließlich wurden 15 Maßnahmen für die Shortlist ausgewählt, die besonders relevant hinsichtlich der Kriterien und daher besonders spannend für den deutschen Kontext sind.

3.3 Vertiefungsphase

In der **Vertiefungsphase** wurden diese 15 Shortlist-Maßnahmen detailliert in Form von Steckbriefen beschrieben. Dazu wurden die zugrunde liegenden Forschungspapiere, Berichte o.ä. detailliert ausgewertet und Hintergrundinformationen zu der in der jeweiligen Maßnahme im jeweiligen Land adressierten Sozialleistung recherchiert. Auch die Übertragbarkeit auf den deutschen Kontext wurde in den Steckbriefen berücksichtigt. Im Rahmen der Recherche zur detaillierten Darstellung der Maßnahmen wurden weitere Expert*innen kontaktiert.

In den folgenden Tabellen werden die im Rahmen der *Screening*-Phase und der Vertiefungsphase getätigten Kontakte zu Expert*innen zusammengefasst. Der Erstkontakt erfolgte jeweils per E-Mail, im Fall einer Rückmeldung erfolgte ein weiterer schriftlicher Informationsaustausch und/oder ein Interview per (Video-)Telefonat. Tabelle 3.3.1 zeigt, in welchen Ländern Expert*innen kontaktiert wurden. Die insgesamt 25 Einträge verteilen sich auf 22 europäische Länder, zwei außereuropäische Länder und die Vereinte Nationen (UN) als internationale Organisation. Insgesamt wurden 66 Personen kontaktiert. Die meisten Kontakte entfielen auf Deutschland, die Niederlande und Spanien.

Tabelle 3.3.1 Länderzugehörigkeiten der kontaktierten Expert*innen

Europäische Länder	Anzahl
Belgien	1
Bulgarien	2
Deutschland	5
Estland	4
Europa	1
Finnland	1
Frankreich	3
Irland	3
Italien	1
Litauen	1
Niederlande	7
Norwegen	1
Österreich	3
Polen	3
Portugal	3
Rumänien	1
Schweden	2
Schweiz	4
Slowenien	2
Spanien	10
Tschechien	2
UK	3
Andere Länder bzw. Organisationen	
Australien	1
Südkorea	1
UN	1
Summe	66

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt war die Kontaktaufnahme mit Expert*innen sehr erfolgreich: mit dem Großteil (47) der 66 kontaktierten Expert*innen kam ein Informationsaustausch zustande. 19 der 66 kontaktierten Expert*innen meldeten sich auch auf erneute Anfragen nicht zurück. Von den kontaktierten Expert*innen waren die meisten (40) Wissenschaftler*innen. Darüber hinaus wurden 19 Personen in Behörden, Ministerien u.Ä. kontaktiert. Neun Kontakte entfielen auf sonstige Zugehörigkeiten wie Mitarbeiter*innen lokaler Initiativen oder Verbände.

4. Überblick über die Maßnahmen der Longlist und der Shortlist (Steckbriefe)

4.1 Verteilungen der Maßnahmen der Longlist und Shortlist

Im Folgenden wird ein Überblick über die in der Longlist bzw. der Shortlist zusammengefassten Rechercheergebnisse gegeben. Hierzu werden die beiden Listen mit internationalen Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen ausgewertet. Dabei wird die Verteilung in Bezug auf die folgenden Eigenschaften der Maßnahmen dargestellt: (1) die enthaltenen Länder, (2) die Sozialleistungen, auf die sich die Maßnahmen beziehen, (3) die Maßnahmentypen und (4) den Grund für die Nichtinanspruchnahme, den die jeweilige Maßnahme adressiert.

4.1.1 Länderverteilung

Tabelle 4.1.1 stellt dar, aus welchen Ländern die in der Longlist bzw. Shortlist enthaltenen Maßnahmen stammen. Hierbei handelt es sich vor allem um europäische Länder, die 23 der 31 Einträge der Longlist ausmachen (eines der 30 Longlist-Beispiel betrifft zwei Länder). Alle 15 Shortlist-Einträge beziehen sich auf europäische Länder, in einem Beispiel zum UK wird zusätzlich auch der entsprechende Kontext in Australien beleuchtet. Besonders viele Einträge sind für Deutschlands Nachbarstaaten Frankreich, die Niederlande, Österreich, Belgien und die Schweiz enthalten. Diese Länder sind Deutschland nicht nur geographisch nah, sondern sie verfügen auch über ähnliche Sozialsysteme. Die Erhöhung der Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen ist daher auch für diese Staaten ein wichtiges Anliegen (Eurofound, 2015; Marc et al., 2022). Frankreich hat mit dem „Odenore“ (*Observatoire des non-recours aux droits et services*) sogar eine eigenständige Einrichtung, die sich explizit mit der Nichtinanspruchnahme von individuellen Rechten und von staatlichen Dienstleistungen auseinandersetzt, wozu auch staatliche Mindestsicherungsleistungen zählen. In der Longlist sind vier Maßnahmen zur Inanspruchnahme enthalten, von denen drei im Rahmen detaillierter Steckbriefe beschrieben werden.

Im UK spielen die Nichtinanspruchnahme und Maßnahmen zu deren Reduzierung ebenfalls eine große Rolle (vier Einträge in der Longlist, zwei in der Shortlist). Das dortige große Interesse am Thema der Nichtinanspruchnahme spiegelt sich auch darin wider, dass jährlich offizielle Schätzungen zur Rate der Inanspruchnahme von Sozialleistungen veröffentlicht werden (Department for Work and Pensions, 2023).

Die nordeuropäischen Länder, die häufig als führend in sozialstaatlichen Angelegenheiten betrachtet werden, sind in der Longlist mit zwei Maßnahmen aus Finnland und einer Maßnahme aus Schweden vertreten, die alle auch in der Shortlist enthalten sind. Zwei weitere Maßnahmen der Longlist bzw. Shortlist stammen aus Estland, welches häufig als Vorreiterland für die Digitalisierung staatlicher Dienstleistungen und Prozesse beschrieben wird. Entsprechend befassen sich die beiden Maßnahmen, die aus Estland betrachtet wurden, mit Aspekten der elektronischen/automatisierten Verwaltung von Sozialleistungen.

Tabelle 4.1.1 Verteilung der Maßnahmen nach Ländern

Europäische Länder	Anzahl Longlist	Anzahl Shortlist
Belgien	2	1
Estland	2	2
Finnland	2	2
Frankreich	4	3
Niederlande	3	2
Österreich	3	2
Schweden	1	1
Schweiz	1	0
Slowakei	1	0
UK	4	2
Andere Länder bzw. Organisationen		
Australien	1	1
Israel	1	0
Kolumbien	1	0
OECD	1	0
USA	4	0
Summe	31	16

Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkung: Eine Publikation bezieht sich auf zwei Länder (UK und Australien), wodurch die Ländersumme von den anderen Tabellensummen um Eins abweicht.

Auch in zahlreichen weiteren Ländern, z.B. Belgien (Goedemé et al., 2022), gab es jüngst Bemühungen, die Nichtinanspruchnahme zu quantifizieren und passende Gegenmaßnahmen zu entwickeln (von den beiden Longlist-Beispielen für Belgien wird eines im Rahmen eines Steckbriefs detailliert dargestellt). Ähnliches gilt für Spanien, wo seit Juni 2020 das *Ingreso Mínimo Vital* zuvor auf regionaler Ebene bestehende Mindestsicherungsleistungen ersetzt bzw. ergänzt. Ersten Auswertungen zufolge war die Inanspruchnahme der Leistung mit 40 Prozent im Jahr 2021 bzw. 42 Prozent im Jahr 2022 zunächst gering (AIReF, 2022, 2023). Daher werden derzeit verschiedene Maßnahmen getroffen, um die Inanspruchnahme zu erhöhen, u.a. ein Informationsbus und ein YouTube-Kanal (AIReF, 2023). Die Maßnahmen werden teilweise in Form von randomisierten Kontrollstudien durchgeführt und wissenschaftlich begleitet (Revista Seguridad Social, 2023). Allerdings werden erste Ergebnisse dazu erst für 2024 erwartet, so dass die jüngst begonnenen spanischen Maßnahmen nicht für die Longlist bzw. Shortlist berücksichtigt werden konnten.

Für Länder aus Osteuropa sind nur wenige Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen bekannt. Abgesehen von einer Maßnahme auf der Longlist aus der Slowakei ist kein weiteres osteuropäisches Land enthalten. In Expertengesprächen hierzu wurde aus diesen Ländern berichtet, dass es in osteuropäischen Staaten insgesamt relativ wenig Messungen der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen gibt und entsprechend auch kaum Maßnahmen bzw. Forschung zu einer Erhöhung der Inanspruchnahme und deren Evaluation.⁷

Zusätzlich zu Beispielen für Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen aus dem europäischen Ausland enthält die Longlist einige Maßnahmen aus dem nicht-europäischen Ausland. Diese umfassen insbesondere Beispiele aus den USA (vier Einträge), die sich unter anderem mit der Erhöhung des *Earned Income Tax Credit* (EITC) beschäftigen

⁷ Bei vorhandenen Studien wird oft auf Mikrosimulationsmodelle zurückgegriffen, die jedoch starke Annahmen treffen.

(Bhargava & Manoli, 2015; Kopczuk & Pop-Eleches, 2007). Hierbei handelt es sich zwar um keine Mindestsicherungsleistung im engeren Sinn, jedoch lassen sich die Maßnahmen, die zu einer vermehrten Beantragung des EITC führen, auch auf andere Leistungen übertragen und wurden umfassend evaluiert. Aus Australien, Kolumbien und Israel wurden Maßnahmen/Interventionen identifiziert, die im Vergleich mit den Maßnahmen aus anderen Ländern außergewöhnliche Aspekte enthalten, und daher ebenfalls in die Longlist aufgenommen wurden. Das australische Beispiel wird in einem Steckbrief zur Reform des Grundsicherungssystems im UK vergleichend aufgegriffen.

4.1.2 Verteilung nach Sozialleistungen

Tabelle 4.1.2 wertet die in der Longlist bzw. Shortlist enthaltenen Maßnahmen nach der Art der Sozialleistung aus, deren Inanspruchnahme durch die jeweilige Maßnahme erhöht werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele ausländische Sozialleistungen nicht eindeutig auf das deutsche System übertragbar sind und daher (soweit möglich) das der ausländischen Leistung ähnlichste deutsche Pendant eingetragen wurde. In vier Fällen der Longlist war dies nicht möglich. Am häufigsten sind in der Longlist Maßnahmen enthalten, die zum Ziel haben, die allgemeine Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu erhöhen, und die sich nicht spezifisch auf Mindestsicherungsleistungen beziehen. In Kombination mit den nicht zuordenbaren Einträgen machen diese ein Drittel der Einträge der Longlist aus.

Bei den Maßnahmen, die sich auf konkrete Sozialleistungen beziehen, werde neben den dargestellten allgemeinen Mindestsicherungsleistungen für einen leichteren Vergleich mit dem deutschen Kontext außerdem nach dem Bedarfsgrund unterschieden, sodass sich eine Unterteilung in Grundsicherung für Arbeitsuchende, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit ergibt. Da viele ausländische Leistungen einer Kombination von in Deutschland existierenden Mindestsicherungsleistungen entsprechen, enthält Tabelle 4.1.2 auch Einträge, die mehrere Leistungen gebündelt umfassen. Ist keine Zuordnung zu einzelnen Mindestsicherungsleistungen möglich, wird die allgemeine Bezeichnung Grundsicherung verwendet.

Tabelle 4.1.2 Verteilung der Maßnahmen nach Sozialleistungen

Sozialleistungen	Anzahl Longlist	Anzahl Shortlist
Mehrere Sozialleistungen betroffen	6	3
Asylbewerberleistungen	1	0
BAföG	1	0
Bürgergeld / Wohngeld / Kinderzuschlag	1	0
Grundsicherung	2	1
Grundsicherung / Wohngeld	2	1
Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeld)	3	3
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit	2	1
Kinderzuschlag / Elterngeld	2	2
Leistung für Bildung und Teilhabe / Kinderzuschlag	1	0
Mehrbedarf der Grundsicherung im Krankheitsfall / Übernahme der Krankenversicherungsbeiträge	3	2
Wohngeld	2	2
Nicht zutreffend	4	0
Summe	30	15

Quelle: Eigene Darstellung. Anmerkung: Bei „mehrere Sozialleistungen betroffen“ handelt es sich um Maßnahmen, die ein Gesamtsystem von Sozialleistungen verändern.

Schließlich beziehen sich einzelne Maßnahmen auf spezifische Leistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Studierende (BAföG) oder Asylbewerber*innen (jeweils ein Eintrag).

4.1.3 Verteilung nach Maßnahmentypen und Grund der Nichtinanspruchnahme

Die Art und Weise, auf die die Nichtinanspruchnahme reduziert werden sollen, ist in Tabelle 4.1.3 dargestellt mit einer groben Unterteilung aller Longlist- bzw. Shortlist-Einträge nach Maßnahmentyp. Ähnlich wie bei den vorangegangenen Auswertungen lassen sich viele der Einträge grundsätzlich mehreren Kategorien zuordnen. Zur Erhöhung der Übersichtlichkeit wurde für die Auswertung jedoch jeder Eintrag dem passendsten Maßnahmentyp zugeordnet.

Tabelle 4.1.3 Verteilung nach Maßnahmentypen

Maßnahmentyp	Anzahl Longlist	Anzahl Shortlist
Automatisierte Anmeldung	2	2
Benachrichtigung per Post	9	4
Digitale Angebote	3	2
Elektronische Benachrichtigungen (SMS, E-Mail)	2	0
Gebündelte Antragstellung	2	1
Kooperation von Sozialdienstleister*innen	1	1
Lockerung von Rückzahlungsregelungen	1	1
Nicht zuordenbar	3	0
Proaktives Zugehen	2	1
Unterstützung bei der Antragstellung	3	2
Vereinfachung Mitteilung/Änderungen/Beantragung	2	1
Summe	30	15

Quelle: Eigene Darstellung.

Der am häufigsten zutreffende Maßnahmentyp ist die Benachrichtigung per Post (neun Einträge in der Shortlist, vier in der Longlist). Dabei werden potenziell anspruchsberechtigte Personen postalisch über Sozialleistungen informiert. Mit dieser relativ kostengünstigen Maßnahme lassen sich Betroffene gezielt erreichen und Wissenslücken schließen. Unterstützt werden die Briefversendungen durch elektronische Kommunikationswege: elektronische Benachrichtigungen (zwei Einträge in der Longlist) oder digitale Angebote durch Online-Plattformen (drei Einträge in der Longlist, zwei davon werden in Steckbriefen vertieft).

Generell zielen viele der Maßnahmen auf eine Erleichterung der Antragstellung ab. Dies kann z.B. durch eine Automatisierung (zwei Einträge in der Long- und Shortlist) geschehen, was zu einer besonders großen Erhöhung der Inanspruchnahme führt. Zusätzlich können Antragsprozesse für Sozialleistungen durch gezielte Unterstützungsangebote für die Antragstellung erleichtert werden (drei Einträge in der Longlist, zwei davon sind auch in der Shortlist vorhanden). Weitere Maßnahmen versuchen, Antragstellungen durch die Möglichkeit zur Bündelung mehrerer Anträge gleichzeitig zu erleichtern (zwei Einträge in der Longlist, davon einer auch in der Shortlist) oder die Regelungen für wiederholte Beantragungen bzw. Rückzahlungen (je ein Eintrag in der Long- bzw. Shortlist) zu erleichtern. Diese Maßnahmen werden oft in Kombination mit einer proaktiven Ansprache von potenziell Bedürftigen (zwei Einträge in der Longlist, einer davon auch in der Shortlist) durchgeführt. Die Kontakte zu diesen Personen erhalten die sozialen Akteur*innen aus verschiedensten Quellen, z.B. durch die Kooperation mit Sozialdienstleister*innen (ein Eintrag in der Longlist bzw. Shortlist). Hierbei ist eine Kooperation von möglichst vielen Verantwortlichen wichtig, da dadurch die

Wahrscheinlichkeit gesenkt wird, dass einzelne Bedürftige durch das „soziale Auffangnetz“ fallen und nicht erreicht werden können.

Die Maßnahmentypen hängen eng mit den Gründen für die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen zusammen. Wie in Kapitel 2 beschrieben, gibt es drei Hauptgründe für diese Nichtinanspruchnahme. Maßnahmen zur Erhöhung der Inanspruchnahme zielen häufig explizit auf einen, teilweise auch mehrere dieser Gründe, ab. Entsprechend wertet Tabelle 4.1.4 aus, welchem der Gründe der Nichtinanspruchnahme hauptsächlich entgegengewirkt wird. Die bei weitem häufigste Ursache sind fehlende Informationen. Dies entspricht den internationalen Befragungsergebnissen, die zeigen, dass fehlendes Wissen der Betroffenen, neben Stigmaeffekten, einer der Hauptgründe für die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen ist (Kapitel 2). Dieser Mangel an Informationen lässt sich jedoch auch besonders leicht beheben – entsprechend zielen sieben Maßnahmen der Longlist (drei der Shortlist) vor allem hierauf ab. In Kombination mit der Aufklärung zu Sozialleistungen lassen sich zeitgleich noch weitere Aspekte verbessern: Z.B. werden zusammen mit allgemeinen Informationen zu Leistungen und Anspruchsbedingungen häufig auch Anweisungen zum Ausfüllen von Anträgen gegeben, was bürokratische Hürden reduziert. Entsprechende Maßnahmen wurden in neun von 30 Maßnahmen der Longlist (fünf der Shortlist) durchgeführt (fehlende Informationen; bürokratische Hürden). Ebenfalls vorstellbar ist, dass parallel zu Informationen zu Sozialleistungen auch Informationen zur Anzahl der Bezieher*innen weitergegeben werden, was zur Reduzierung von Stigmatisierung beitragen kann. Insgesamt machen Maßnahmen, die fehlende Informationen oder eine Kombination aus fehlenden Informationen und einem weiteren Grund bekämpfen, den Großteil (20 von 30 bzw. 10 von 15) aller Maßnahmen der Longlist bzw. Shortlist aus.

Die übrigen Maßnahmen gehen gezielter auf bürokratische Hürden und/oder Stigmata ein, zwei Maßnahmen der Longlist ließen sich nicht genau zuordnen. Bürokratische Hürden sind zwar eng verwandt mit Informationsdefiziten, jedoch wurden vier Maßnahmen identifiziert, die sich explizit auf diese Hürden beziehen (zwei davon sind auch in der Shortlist enthalten). Ähnlich verhält es sich mit Stigmata, die in Deutschland eine besonders große Rolle spielen. Die Bekämpfung von Stigmata ist schwierig umzusetzen, was im Fokus von zwei Maßnahmen der Longlist steht. Die Shortlist enthält keine Maßnahmen, die sich vor allem auf Stigmata beziehen – zwei Maßnahmen betreffen jedoch einen gemeinsamen Abbau von bürokratischen Hürden und Stigmata.

Tabelle 4.1.4 Verteilung der Maßnahmen nach Grund der Nichtinanspruchnahme

Nichtinanspruchnahme-Grund	Anzahl Longlist	Anzahl Shortlist
Bürokratische Hürden	4	2
Bürokratische Hürden; Stigmata	2	2
Fehlende Informationen	7	3
Fehlende Informationen; Bürokratische Hürden	9	5
Fehlende Informationen; Stigmata	3	1
Fehlende Informationen; Zu geringe Höhe der Leistung	1	1
Nicht zutreffend	2	1
Stigmata	2	0
Summe	30	15

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 Detaillierter Überblick über die Shortlist

Im Folgenden wird auf die Maßnahmen der Shortlist eingegangen, also die Steckbriefe. Hierzu wird zunächst erläutert, welche Typen von Steckbriefen für die Shortlist ausgewählt wurden und welche Merkmale für die jeweiligen Typen besonders wichtig sind. Des Weiteren wird diskutiert, welche Möglichkeiten der Evaluierung für die verschiedenen Typen bestehen. Letztlich wird darauf eingegangen, welche Potenziale für bzw. Herausforderung bei einer Übertragung nach Deutschland bestehen.

4.2.1 Typen von Steckbriefen

Die folgenden Kapitel 5 bis 8 enthalten die 15 für die Shortlist ausgewählten Steckbriefe. Diese befassen sich mit vier Dimensionen von Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen. Dabei handelt es sich um

- Informationsinterventionen (Kapitel 5)
- Digitalisierungsmaßnahmen (Kapitel 6)
- Lokale Dienste und proaktive Ansprache (Kapitel 7)
- Die Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen (Kapitel 8).

Das Ziel von **Informationsinterventionen** ist in erster Linie, möglicherweise fehlende Informationen zur jeweiligen Mindestsicherungsleistung, zur Anspruchsberechtigung und zur Antragstellung zur Verfügung zu stellen. Zudem kann ein Beitrag dazu geleistet werden, Zugangshürden zu senken, falls Antragsprozesse als kompliziert wahrgenommen wurden.

Informationsinterventionen haben den Vorteil, dass sie relativ leicht und kostengünstig zu implementieren sind und damit potenziell eine hohe Zahl von Personen erreicht werden kann. Die größte Herausforderung besteht darin, die potenziell Anspruchsberechtigten zu identifizieren. Dies ist häufig insbesondere dann kompliziert, wenn sich die Anspruchsberechtigung nicht auf individueller Ebene, sondern auf Ebene des Haushalts ergibt, z.B. weil das Haushaltseinkommen ein entscheidender Faktor ist. Informationen zum Vermögen sind ebenfalls oft schwierig zu ermitteln. Bei der Identifikation von Anspruchsberechtigten sind auch Datenschutzregeln zu beachten, die für das Zusammenführen von Informationen, die für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung notwendig sind, gelten. Hierauf wird in Kapitel 4.2.3 näher eingegangen.

In Kapitel 5 werden drei Maßnahmen beschrieben, bei denen Informationsbriefe an verschiedene Zielgruppen geschickt wurden, um sie über Leistungsansprüche zu informieren: Rentner*innen erhielten in Schweden Informationsbriefe zum Wohngeld (Kapitel 5.1), in Finnland war dies für die Garantierente der Fall (Kapitel 5.2); Geringverdienende erhielten in Frankreich Informationsbriefe zur Möglichkeit, erhöhte Zuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung zu erhalten (Kapitel 5.3). Die vierte beschriebene Informationsintervention fand ebenfalls in Frankreich statt, hierbei wurden Sanktionierungswarnungen zur Grundsicherung verschickt (Kapitel 5.4).

Digitalisierungsmaßnahmen zielen häufig darauf ab, Zugangshürden zur Inanspruchnahme abzubauen, indem die Antragstellung erleichtert wird. Dies kann sowohl für die Antragstellenden als auch für die Verwaltung zu schnelleren und einfacheren Abläufen führen. Einige Digitalisierungsmaßnahmen haben zudem teilweise das Ziel, die Anspruchsberechtigung automatisch

festzustellen, um die Anspruchsberechtigten hierüber zu informieren. Dies beseitigt das Problem der fehlenden Informationen über Mindestsicherungsleistungen.

Ein grundlegender Vorteil von Digitalisierungsmaßnahmen ist deren umfassender Charakter, d.h. diese Art von Maßnahmen kann potenziell eine sehr hohe Anzahl von Nutzer*innen erreichen. Dem gegenüber steht ein recht hoher Aufwand bei der Planung und Implementierung solcher Systeme. Zudem weisen bestimmte sozio-demografische Gruppen relativ geringe digitale Kompetenzen auf (Bachmann et al., 2022). Daher besteht bei der Umsetzung solcher Maßnahmen die Gefahr einer (weiteren) Marginalisierung solcher Gruppen.

In Kapitel 6 wird auf insgesamt vier Digitalisierungsmaßnahmen eingegangen. Die erste Maßnahme besteht aus einer umfassenden Reform von Sozialleistungen in Frankreich, deren Kernelemente aus einem vereinfachten Beantragungsverfahren, Digitalisierung und der Verstetigung von Leistungen bestehen (Kapitel 6.1). In Belgien wurde ein System implementiert, in dem Personen, die einen Anspruch auf eine erhöhte Rückerstattung von Gesundheitsausgaben haben, automatisch in vorliegenden administrativen Daten identifiziert und dann informiert werden (Kapitel 6.2). Die letzten beiden Steckbriefe zu Digitalisierungsmaßnahmen stammen aus Estland. Hierbei werden erstens Sozialleistungen für Familien proaktiv bereitgestellt, indem die Anspruchsberechtigung mit vorliegenden administrativen Daten automatisch festgestellt und dann die individuell berechnete Leistung bereitgestellt wird (Kapitel 6.3). Zweitens hat Estland langjährige Erfahrung mit einem Online-Tool, über das Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit beantragt werden können (Kapitel 6.4).

Lokale Dienste und eine proaktive Ansprache zielen auf die Reduzierung bzw. Beseitigung verschiedener Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen ab, unter anderem fehlende Informationen, Zugangshürden und Stigmata. Sie verfolgen somit in der Regel einen umfassenden Ansatz, der sich stark an den Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppen orientiert, und der teilweise präventiv erfolgt, d.h. bevor schwerwiegendere Probleme, wie z.B. Wohnungslosigkeit, überhaupt entstehen.

Diese Gruppe von Maßnahmen hat den großen Vorteil, dass sie sich häufig an ansonsten schwer erreichbare Personen richtet, deren Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen durch Informationsbriefe oder digitale Maßnahmen in der Regel kaum erhöht werden kann. Diese werden daher zielgerichtet angesprochen und unterstützt.

Maßnahmen durch lokale Dienste und mit einer proaktiven Ansprache werden in vier Steckbriefen beschrieben. Ein Beispiel aus Österreich zeigt, wie drohende Wohnungslosigkeit durch ein frühzeitiges Erkennen dieser Gefahr sowie einer proaktiven Ansprache der betroffenen verhindert werden kann (Kapitel 7.1). Ein ähnliches Beispiel aus den Niederlanden wendet diesen Mechanismus auch bei weitergehender Verschuldung an, um soziale Schwierigkeiten frühzeitig zu vermeiden (Kapitel 7.2). Eine weitere Maßnahme aus den Niederlanden (Kapitel 7.3) und eine Maßnahme aus dem Vereinigten Königreich (Kapitel 7.4) bestehen aus der lokalen Unterstützung bei der Beantragung von Sozialleistungen.

Die **Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen** spielt ebenfalls eine wichtige Rolle für die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen. Diese haben einen Einfluss auf die Bedeutung von bürokratischen Hürden als Grund für die Nichtinanspruchnahme. Zudem kann die Ausgestaltung von Leistungen berücksichtigen, dass die Angst vor Rückzahlungen, die bei

längeren Bewilligungszeiträumen bspw. bei Veränderungen der Einkommenssituation entstehen können, ebenfalls einen Grund für Nichtinanspruchnahme darstellen kann.

In diesem Zusammenhang wird auf drei Länderbeispiele eingegangen. Der erste Steckbrief beschreibt die Bedeutung der Bündelung von Anträgen mehrerer Sozialleistungen und die damit zusammenhängenden Auswirkungen der Komplexität von Antragsverfahren auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen in Finnland (Kapitel 8.1). Die zweite Maßnahme befasst sich mit der teilweisen Abschaffung von Rückzahlungsregelungen und weiteren Maßnahmen einer umfassenden Reform der Sozialhilfe in Österreich (Kapitel 8.2). Der dritte Steckbrief beschreibt, inwiefern sich die zeitliche Dimension der Ausgestaltung von Mindestsicherungsleistungen, insbesondere hinsichtlich der Festlegung des Auszahlungszeitraum und damit verbundener möglicher Rückzahlungen, auf die Inanspruchnahme von Leistungen im UK auswirkt (Kapitel 8.3).

4.2.2 Möglichkeiten der Evaluation von Maßnahmen

Die Möglichkeit, die **kausalen Effekte einer Maßnahme zu evaluieren**, unterscheidet sich je nach Art der Maßnahme. Im Idealfall liegt eine Situation vor, in der zwei Personengruppen beobachtet werden können: Erstens die Behandlungsgruppe (oder Teilnahmegruppe), die von der Maßnahme betroffen ist, und zweitens die Kontrollgruppe, die nicht von der Maßnahme betroffen ist. Solche Situationen können bspw. durch randomisierte Kontrollexperimente geschaffen werden, bei denen die Gruppeneinteilung im Rahmen der Durchführung des Experiments zufällig erfolgt. Dadurch sind die beiden Gruppen normalerweise sehr ähnlich und die Wirksamkeit der „Behandlung“ oder Maßnahme kann durch einen einfachen Vergleich der Ergebnisvariable(n) der beiden Gruppen erfolgen. Daher stellen randomisierte Kontrollexperimente nach wie vor den Goldstandard für Evaluationsstudien dar. Allerdings gibt es häufig auch Situationen, in denen die Zuteilung der Maßnahme nicht zufällig erfolgen kann oder soll – bspw., da es sich um eine generelle Umstellung von Systemen der Mindestsicherung handelt oder ethische Bedenken bestehen, aufgrund derer eine zufällige Auswahl von Personen, die von einer Maßnahme profitieren, nicht gerechtfertigt werden kann. Auch hohe Kosten für die Durchführung eines Kontrollperiments mit großen Bevölkerungsgruppen können Grund dafür sein, dass kein Experiment zustande kommt.

In solchen Situationen liegen allerdings häufig sogenannte „natürliche Experimente“ bzw. „Quasi-Experimente“ vor, bei denen die Gruppeneinteilung zwar nicht zufällig erfolgt, sich die Behandlungs- und die Kontrollgruppe aber trotzdem hinreichend ähneln, um einen Vergleich der Ergebnisvariable(n) zu erlauben, der die Wirksamkeit der Maßnahme misst. Dies ist bspw. häufig der Fall, wenn eine Maßnahme nur oder zunächst in bestimmten Regionen oder Bevölkerungsgruppen durchgeführt wird, die sich generell stark ähneln. In solchen quasi-experimentellen Situationen kann folglich etwa im Rahmen von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen die Wirksamkeit einer Maßnahme ermittelt werden. Sind die beiden Gruppen sehr ähnlich hinsichtlich ihrer Charakteristika und ihrer Entwicklung vor Einführung der Maßnahme, spiegelt die Entwicklung der Kontrollgruppe die „kontrafaktische Situation“ bzw. Entwicklung wider, die die Behandlungsgruppe ohne die Maßnahme voraussichtlich erfahren hätte. Der Vergleich dieser kontrafaktischen Situation mit der tatsächlichen Entwicklung der Ergebnisvariable(n) der Behandlungsgruppe liefert den Differenzen-in-Differenzen-Schätzer, der als kausaler Effekt der Maßnahme interpretiert werden kann, sofern die Annahmen des Modells nicht verletzt werden, d.h. sich Behandlungs- und Kontrollgruppe hinreichend ähneln.

Der Idealfall von Situationen mit gut vergleichbaren Behandlungs- und Kontrollgruppen (durch ein randomisiertes Kontrollexperiment oder ein Quasi-Experiment) lässt sich bei bestimmten

Maßnahmen relativ leicht herstellen. Dies ist insbesondere bei Informationsinterventionen der Fall, in denen eine bestimmte Gruppe Informationen erhält, eine andere jedoch nicht. Einige der in Kapitel 5 beschriebenen Informationsinterventionen sind entsprechend aufgebaut. Vor allem wurde in diesen Fällen bei der Auswahl der Adressat*innen der Informationsbriefe darauf geachtet, dass die Personen, die informiert wurden, den Personen, die keine oder anders ausgestaltete Informationen erhielten, möglichst ähnlich sind. Dementsprechend liegen für Informationsinterventionen häufig kausale Evaluationsergebnisse vor.

Bei den in den Kapiteln 6 bis 8 vorgestellten Steckbriefen ist dies jedoch meist nicht der Fall. Grund hierfür ist, dass es für die dort beschriebenen Maßnahmen sehr schwierig oder unmöglich ist, eine Kontrollgruppe zu finden. Dies lässt sich wiederum auf zwei Faktoren zurückführen. Erstens sind einige der Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Digitalisierung (Kapitel 6) und bei der Ausgestaltung von Maßnahmen (Kapitel 8), sehr umfassend, da es sich oft um systemische Veränderungen handelt, die alle (potenziell) Anspruchsberechtigten einer Leistung betreffen. Zweitens sind viele dieser Maßnahmen, insbesondere bei den lokalen Initiativen und der proaktiven Ansprache (Kapitel 7), sehr komplex und – aus guten Gründen – auf spezifische Zielgruppen und lokale Gegebenheiten abgestimmt. Dementsprechend lässt sich wegen dieser beiden Faktoren in der Regel keine valide Kontrollgruppe finden, sodass keine kausalen Evaluationen möglich sind. Stattdessen wird hier auf deskriptive Evidenz zurückgegriffen. Da diese sich nicht kausal interpretieren lässt, sollten Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit dieser Maßnahmen vorsichtig gezogen werden.

4.2.3 Einschätzung der Übertragbarkeit von Maßnahmen auf Deutschland

In den folgenden Steckbriefen wird auch kurz auf die **Bedeutung der jeweiligen Maßnahme für den deutschen Kontext** eingegangen. Je nach beschriebener Maßnahme spielen hier verschiedene Faktoren eine Rolle. Erstens stellt sich die Frage, inwiefern ein deutsches Pendant zur beschriebenen Leistung existiert, was eine direkte Übertragbarkeit ermöglichen könnte. Zweitens müssen die für die Umsetzung der beschriebenen Maßnahmen erforderlichen Gegebenheiten vorliegen. So spielt die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteur*innen häufig eine wichtige Rolle. Diese ist besonders ausgeprägt bei den lokalen, d.h. zumeist kommunalen, Initiativen und wird dementsprechend in den einzelnen Kapiteln im Detail beschrieben. Drittens sind kulturelle und institutionelle Faktoren für die Umsetzung verschiedener Maßnahmen von Bedeutung. Beispielsweise sind Digitalisierungsmaßnahmen einfacher umzusetzen, wenn bereits eine ausgeprägte Akzeptanz von digitalen Anwendungen und eine eingespielte digitale Infrastruktur besteht, wie dies bspw. in Estland der Fall ist. Viertens erfordern viele Maßnahmen eine intensive Nutzung von Daten, in vielen Fällen auch das Zusammenspielen von Daten aus verschiedenen Quellen. Hieraus kann sich ein Spannungsfeld zwischen der Erforderlichkeit von Daten einerseits und der Wahrung von individuellen Rechten hinsichtlich des Datenschutzes andererseits ergeben.

Hinsichtlich des Datenschutzes gilt in allen EU-Mitgliedstaaten die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Die DSGVO schafft eine einheitliche europäische Rechtsgrundlage, enthält aber vereinzelt Öffnungsklauseln, sodass nationale gesetzliche Regelungen erlassen werden können. Diese Regelungen sind einerseits in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder enthalten, andererseits in bundes- und landesrechtlichen Spezialvorschriften, bspw. zum Schutz von Sozialdaten in den Sozialgesetzbüchern (RatSWD, 2020). Grundsätzlich ist in der EU aufgrund der DSGVO eine Verarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn die Voraussetzungen einer Erlaubnisnorm erfüllt sind, d.h. dass entweder eine wirksame Einwilligung der betroffenen Person oder ein gesetzlicher Erlaubnistatbestand vorliegt. Im letztgenannten Fall kann in Deutschland eine

Verknüpfung unter anderem durch § 27 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) und § 75 Absatz 4 Satz 1 SGB X auch ohne eine Einwilligung der betroffenen Personen gedeckt sein. In der Vergangenheit wurden einzelne administrative Datensätze zum Zweck der Forschung entsprechend verknüpft, bspw. zum BASiD-Datensatz von DRV und IAB (Deutsche Rentenversicherung, 2022).

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen soll zukünftig durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) erleichtert werden (BMI, 2023). Dieses verfolgt das Ziel, den digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen zu verbessern und verpflichtet Bund und Länder, Verwaltungsleistungen digital anzubieten und in einem bundesweiten Portalverbund zu verknüpfen. Hinsichtlich der Verarbeitung und ggf. Verknüpfung von Daten treffen die Aufsichtsbehörden die Entscheidung jedoch für jeden Einzelfall. Viele der damit verbundenen datenschutzrechtlichen Fragen, insbesondere im Kontext von Datenverknüpfungen, sind in Deutschland noch nicht abschließend geklärt, sodass erhebliche Rechtsunsicherheiten bestehen (Lettieri, 2021). Dementsprechend ist die Übertragbarkeit der hier beschriebenen Maßnahmen im Einzelfall juristisch zu prüfen.

Literaturverzeichnis für Kapitel 1 bis 4

- AIReF. (2022). *Primera Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital*. A. I. d. R. Fiscal. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf>
- AIReF. (2023). *Segunda Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV_AIReF.pdf
- Akreml, L., Wilke, F. & Insurance, G. F. P. (2020). Attitudes towards means-tested social benefits and reasons for non-take-up in Germany. A new question module for the Innovation Sample of the German Socioeconomic Panel (SOEP-IS). In *Expert workshop Non-take-up and coverage of social benefits, Bruxelles, Belgique*.
- Bachmann, R., Dürig, W., Frings, H., Höckel, L. S. & Flores, F. M. (2017). Minijobs nach Einführung des Mindestlohns – Eine Bestandsaufnahme. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 66(3), 209–237. <https://doi.org/10.1515/zfw-2017-frontmatter3>
- Bachmann, R., Hertweck, F., Kamb, R., Lehner, J. & Niederstadt, M. (2022). Digitale Kompetenzen in Deutschland. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 71(3), 266–286. <https://doi.org/10.1515/zfw-2022-2082>
- Bachmann, R., Tamm, M. & Felder, R. (2017). Erwerbstätigkeit und atypische Beschäftigung im Lebenszyklus – ein Kohortenvergleich für Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 18(3), 263–285. <https://doi.org/10.1515/pwp-2017-0016>
- Baisch, B., Müller, D., Zollner, C., Castiglioni, L. & Boll, C. (2023). *Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien*. Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2023/DJI_Barrieren_der_Inanspruchnahme_2023.pdf
- Bhargava, S. & Manoli, D. (2015). Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment. *American Economic Review*, 105(11), 3489–3529. <https://doi.org/10.1257/aer.20121493>
- Blömer, M., Link, S., Peichl, A. & Stöckli, M. (2021). *Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte: Ein Überblick* (No. 120). ifo Forschungsberichte. <http://hdl.handle.net/10419/236729>
- BMI. (2023). *Onlinezugangsgesetz*. Bundesministerium des Innern und für Heimat. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/startseite/startseite-node.html>
- Bonin, H., Eichhorst, W., Krause-Pilatus, A. & Rinne, U. (2021). *Corona-Pandemie: Stresstest für das System der sozialen Sicherung* (No. 109). IZA Research Reports.
- Bonin, H. & Rinne, U. (2021). *Dokumentation des wissenschaftlichen Workshops „Forschungsfragen für die Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung“*. https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/dokumentation-workshop-forschungsfragen-armuts-reichtumsberichterstattung.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bruckmeier, K., Müller, G. & Riphahn, R. T. (2014). Who misreports welfare receipt in surveys? *Applied Economics Letters*, 21(12), 812–816. <https://doi.org/10.1080/13504851.2013.877566>
- Bruckmeier, K., Pauser, J., Walwei, U. & Wiemers, J. (2013). *Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008* (Nr. 5/2013). IAB-Forschungsbericht. <http://hdl.handle.net/10419/84903>
- Bruckmeier, K., Riphahn, R. T. & Wiemers, J. (2021). Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. *Empirical Economics*, 61(3), 1567–1616. <https://doi.org/10.1007/s00181-020-01921-4>

- Bundesregierung. (2017). *Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Bisherige-Berichte/Der-fuenfte-Bericht/fuenfter-bericht.html>
- Citizens Advice. (o.D.). *Reviewing, learning and amending the scheme to ensure effective support for residents in crisis*. https://www.citizensadvice.org.uk/Global/Migrated_Documents/corporate/mwwl-liverpool-indepth-showcase.pdf
- Currie, J. (2006). The take-up of social benefits. In *Public Policy and the Distribution of Income* (S. 80–148). Russell Sage Foundation. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-84882260780&origin=inward&txGid=8d3a64e22cc4e54e48446fc8b2a5d5a2>
- De Schutter, O. (2022). *Global Survey on the Non-Take-Up of Rights*. United Nations Human Rights Special Procedures.
- Department for Work and Pensions. (2023). *Income-related benefits: estimates of take-up*. UK Government. <https://www.gov.uk/government/collections/income-related-benefits-estimates-of-take-up--2>
- Deutsche Rentenversicherung. (2022). *Erwerbsminderungsrenten im Zeitablauf 2022*. Statistik der Deutschen Rentenversicherung. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistiken-und-Berichte/statistikpublikationen/erwerbsminderungsrenten_zeitablauf.html
- Eesti Töötukassa. (2023). *Self-Service Portal for the Unemployed*. Eesti Töötukassa. <https://tootukassa.ee/en>
- Engels, D. (2003). *Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. <http://www.isg-institut.de/download/Duzi-zsf.pdf>
- Engström, P., Forsell, E., Hagen, J. & Stefánsson, A. (2019). Increasing the take-up of the housing allowance among Swedish pensioners: a field experiment. *International Tax and Public Finance*, 26, 1353–1382. <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09538-9>
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf
- European Social Network. (2022). 'Vroeg Erop AF'- Partnership for Early Intervention & Support. <https://www.esn-eu.org/practices/vroeg-erop-af-partnership-early-intervention-support>
- Finn, D. & Goodship, J. (2014). *Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review*. JRF/CESI Report.
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K. & Scopetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration*, 54(5), 827-843. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/spol.12581>
- Goedemé, T., Janssens, J., Derboven, J., Van Gestel, R., Lefevere, E., Verbist, G., Vergauwen, J., Vandervelden, M., Nisen, L. & Linchet, S. (2022). *TAKE: reducing poverty through improving take up of social policies*. Belgian Science Policy Office. https://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/TAKE_FinRep.pdf
- Harnisch, M. (2019). *Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany* (No. 1793). Discussion Papers of DIW Berlin. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3352378
- Kleven, H. J. & Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and the take-up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 54-90.
- Ko, W. & Moffitt, R. A. (2022). *Take-up of social benefits* (No. 30148). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w30148>
- Kopczuk, W. & Pop-Eleches, C. (2007). Electronic filing, tax preparers and participation in the Earned Income Tax Credit. *Journal of Public Economics*, 91(7–8), 1351–1368. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2006.11.003>

- Lettieri, V. (2021, 23. Dezember). *Record Linkage: Datenverknüpfung von (personenbezogenen) Daten zu Forschungszwecken*. Datenschutz Notizen. <https://www.datenschutz-notizen.de/record-linkage-datenverknuepfung-von-personenbezogenen-daten-zu-forschungszwecken-0132992/>
- Liverpool City Council. (2023). *Liverpool's Benefit Maximisation Service*. Liverpool City Council. <https://liverpool.gov.uk/benefits/advice-and-support/>
- Marc, C., Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A. & Lagu erodie, S. (2022). *Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe* (Doctoral dissertation). Ministère de la Santé et de la Pr vention.
- Matikka, T. & Paukkeri, T. (2022). Does sending letters increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program. *Empirical Economics*, 63(6), 3253–3287. <https://doi.org/10.1007/s00181-022-02230-8>
- Meyer, B. D., Mittag, N. & Goerge, R. M. (2022). Errors in Survey Reporting and Imputation and Their Effects on Estimates of Food Stamp Program Participation. *Journal of Human Resources*, 57(5), 1605–1644. <https://doi.org/10.3368/jhr.58.1.0818-9704R2>
- Moffitt, R. A. & Zahn, M. V. (2022). *The Marginal Labor Supply Disincentives of Welfare: Evidence from Administrative Barriers to Participation* (Nr. 26028). NBER Working Papers. <https://doi.org/10.3386/w26028>
- Nottingham City Council. (o.D.). *Further help with debt and money advice issues*. Nottingham City Council. <https://nottinghamcity.gov.uk/information-for-residents/benefits/welfare-rights-service/further-help-with-debt-and-money-advice-issues/>
- Okbani, N. (2013, 2013-06-24). *How a Controversial Minimum Income Scheme Can Be Legitimated by its Evaluations: The Case of the RSA Evaluations in France* 1st International Conference on Public Policy, Grenoble, France. <https://shs.hal.science/halshs-00967026>
- RatSWD. (2020). *Handreichung Datenschutz* (2. Auflage). Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten. <https://doi.org/10.17620/02671.50>
- Revista Seguridad Social. (2023, 25. April). *Escriv : "Una de nuestras prioridades durante la Presidencia Europea será el impulso del debate sobre el retorno de la inversión social"*. La Revista de la Seguridad Social. <https://revista.seg-social.es/-/informe-futuro-de-la-proteccion-social>
- Rode, A. (2022). Observing and understanding non-take-up: the "non proposition" as an angle of analysis. In *Social Policy Change between Path Dependency and Innovation*. The European Network for Social Policy Analysis (ESPAnet), Wien. <https://shs.hal.science/halshs-04022013v1>
- Sielaff, M. & Wilke, F. (2022). *Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen*. Ernst-Ebbe-Hochschule Jena. Working Paper. https://www.eah-jena.de/fileadmin/user_upload/konferenzen/fachtagung/Der_weite_Weg_zum_Buergergeld/NVG_Working_Paper_1.pdf
- Simonse, O., Vanderveen, G., van Dillen, L. F., van Dijk, W. W. & van Dijk, E. (2022). Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. *Social Policy & Administration*, 57(3), 255–271. <https://doi.org/10.1111/spol.12849>
- Van Gestel, R., Goedeme, T., Janssens, J., Lefevere, E. & Lemkens, R. (2022). Improving take-up by reaching out to potential beneficiaries. Insights from a large-scale field experiment in Belgium. *Journal of Social Policy*, 1–21. <https://doi.org/10.1017/S004727942100088X>
- Volkshilfe Wien. (2023). *FAWOS - Wohnungssicherung*. Volkshilfe Wien. <https://volkshilfe-wien.at/soziale-arbeit/wohnungslosenhilfe/fawos/>
- Warin, P. (2016). *The non take-up: definition and typologies*. Observatoire des non-recours aux droits et services. <https://hal.science/hal-01419351>

5. Steckbriefe zu Informationsinterventionen

5.1 Informationsbriefe zum Wohngeld für Rentner*innen (Schweden)

Einleitung

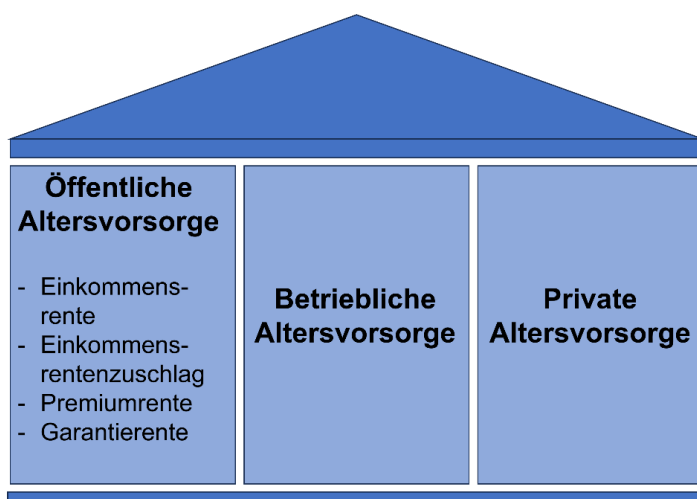
In Schweden haben Rentner*innen mit geringem Einkommen und Vermögen Anspruch auf das Wohngeld *Bostadstillägg*. Die Nichtinanspruchnahme für diese Sozialleistung wird auf 33 bis 50 Prozent geschätzt (Engström et al., 2019; Riksrevisionen, 2013). Im Jahr 2017 führte die schwedische Rentenbehörde *Pensionsmyndigheten* ein Feldexperiment durch, um zu prüfen, ob die Inanspruchnahme durch Informationsbriefe an potenziell Anspruchsberechtigte erhöht werden kann. Dazu wurden vier Briefvarianten per Post an zufällig ausgewählte unverheiratete Rentner*innen mit geringem Einkommen versendet, da für diese Gruppe die Anspruchsberechtigung in den vorliegenden Daten bestmöglich festgestellt werden kann. Die Briefvarianten unterschieden sich in Art und Detailgrad der enthaltenen Informationen.

Die Maßnahme wurde von Engström et al. (2019) wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Die Evaluation zeigte, dass alle Briefvarianten zu einer höheren Antragstellung führten. Allerdings wurde auch ein höherer Anteil der zusätzlichen Anträge abgelehnt, da die Bedingungen für die Inanspruchnahme häufiger nicht erfüllt waren als in der Kontrollgruppe. Trotzdem wurde die Inanspruchnahme der Leistung durch die Versendung der Briefe insgesamt erhöht.

Hintergrund zum Rentensystem und zum Wohngeld für Rentner*innen in Schweden

Die im Fokus dieses Kapitels stehende Sozialleistung richtet sich an Rentner*innen, deren Haupteinkommensquelle Rentenzahlungen aus den **drei Säulen des schwedischen Rentenversicherungssystems** sind. Diese Säulen umfassen – wie in Deutschland – die obligatorische öffentliche Altersvorsorge, die betriebliche Altersvorsorge und die private Vorsorge (Abbildung 5.1.1). Die öffentliche Altersvorsorge entsteht durch Einzahlungen aus unterschiedlichen Einkommensarten. Die betriebliche Altersvorsorge speist sich aus Einzahlungen der Unternehmen für ihre Beschäftigten. Für die private Altersvorsorge sind die Bürger*innen selbst verantwortlich.

Abbildung 5.1.1 Aufbau des schwedischen Rentensystems



Quelle: Eigene Abbildung in Anlehnung an European Commission (o.D.) und Pensionsmyndigheten (2023e).

Die **öffentliche Altersvorsorge** besteht in der jetzigen Form seit dem Jahr 1999, in dem die letzte große Reform des Rentensystems eingeleitet wurde. Sie basiert auf dem Umlageverfahren und besteht aus vier Komponenten (Pensionsmyndigheten, 2023e):

- (i) Einkommensrente (*Inkomstpension*): Zur Finanzierung dieser Komponente müssen jährlich 16 Prozent des Bruttoeinkommens (Lohn, erhaltene Sozialleistungen, andere steuerpflichtige Einnahmen wie Einkommen aus unternehmerischen Tätigkeiten) in die öffentliche Rentenkasse eingezahlt werden. Die Einkommensrente muss aktiv beantragt werden, dies ist ab einem Alter von 63 Jahren möglich.
- (ii) Einkommensrentenzuschlag (*Inkomstpensionstillägg* bzw. *Tilläggspension*): Dieser wird ab dem Alter von 65 bzw. 66 Jahren automatisch überwiesen, ohne dass eine zusätzliche Antragstellung erforderlich ist.
- (iii) Premiumrente (*Premiepension*): Hierfür werden jährlich 2,5 Prozent des Bruttoeinkommens in die Rentenkasse abgeführt. Die Auszahlung der Premiumrente muss gesondert von den anderen Rentenkomponenten beantragt werden, dies ist wie bei der Einkommensrente ab einem Alter von 63 Jahren möglich. Die Versicherten können auswählen, ob die Einzahlungen in Kapitalfonds oder einen staatlichen Fond fließen.
- (iv) Garantierente (*Garantipension*): Sie dient als Grundabsicherung für Personen im Ruhestand, falls die Einkommensrente beispielweise durch niedrige Erwerbseinkommen oder längere Phasen von Arbeitslosigkeit während des Erwerbslebens sehr niedrig ausfällt. Die Garantierente erfordert keine separate Antragstellung und hängt von der Höhe der Einkommensrente, dem Familienstand und der Aufenthaltsdauer in Schweden ab (Pensionsmyndigheten, 2023d). Wie beim Einkommensrentenzuschlag liegt das früheste Bezugsalter für die Garantierente bei 65 bzw. 66 Jahren.

Die Altersgrenzen für die verschiedenen Komponenten der öffentlichen Altersvorsorge sind nicht als festes Renteneintrittsalter zu verstehen. Dieses ist in Schweden flexibel gestaltet, der Renteneintritt ist bis zu einem Alter von 69 Jahren frei wählbar. Bis dahin besteht das Recht, die Erwerbstätigkeit fortzuführen. Je früher der Renteneintritt erfolgt, desto niedriger sind die Rentenauszahlungen. Bis zu einem Alter von 69 Jahren besteht das Recht, die Erwerbstätigkeit fortzuführen (Pensionsmyndigheten, 2023b).

Das **Wohngeld für Rentner*innen** (*Bostadstillägg*) ist eine staatliche Leistung, die an die Garantierente geknüpft ist. Zusammen mit dem *Åldreförsörjningsstöd* (Unterstützung für ältere Menschen) ist das Wohngeld eine Aufstockungsleistung für Rentner*innen, deren Einkommen aus den vier Rentenarten gering ausfällt. Das Wohngeld ist die vorrangige Leistung. Häufig wird gleichzeitig jedoch auch ein möglicher Anspruch auf die Unterstützung für ältere Menschen geprüft (Pensionsmyndigheten, 2023a). Letztere wird bis zur Höhe des Existenzminimums (monatlich 6.719 SEK (565 Euro) für Alleinstehende) ausgezahlt. Die Berücksichtigung der Wohnkosten erfolgt dabei analog zum im Folgenden näher beschriebenen Wohngeld für Rentner*innen (Pensionsmyndigheten, 2023a). Die von Engström et al. (2019) evaluierte Maßnahme bezieht sich ausschließlich auf dieses Wohngeld für Rentner*innen. Familien mit Kindern, junge Erwachsene im Alter von 18 bis 28 Jahren sowie Personen, die Krankengeld oder Leistungen wegen Erwerbsausfall erhalten, können ebenfalls berechtigt sein, Wohngeld zu beziehen. Diese Leistungen werden jedoch separat verwaltet, sind anders betitelt und nicht Gegenstand des beschriebenen Feldexperiments (Nordic Co-operation, o.D.).

Die Auszahlung des steuerfreien Wohngelds für Rentner*innen ist an mehrere **Bedingungen** geknüpft. Je nach Geburtsjahr müssen die Personen für eine Bewilligung der Leistung mindestens 65

bzw. 66 Jahre alt sein. Des Weiteren müssen sie die ihnen aus anderen Komponenten der öffentlichen Altersvorsorge zustehenden Leistungen vollständig in Anspruch nehmen. Schließlich erfolgt eine Bedürftigkeitsprüfung nach Einkommen und Vermögen. Hierfür werden das Haushaltseinkommen, die Anzahl der Haushaltsmitglieder sowie verschiedene Vermögensarten berücksichtigt. Der Wert einer selbst genutzten Wohnimmobilie zählt nicht zum relevanten Vermögen. Allerdings ist der gleichzeitige Besitz mehrerer Immobilien, bspw. einer Wohnimmobilie am Hauptwohnsitz und einer Ferienimmobilie, ein Ausschlusskriterium für den Wohngeldbezug (Pensionsmyndigheten, 2023c).

Die **Bedürftigkeitsgrenzen** für Einkommen und Vermögen sind nicht einheitlich festgelegt, sondern ergeben sich gemeinsam mit der Höhe des ausgezahlten Wohngelds aus einer komplexen Berechnung ausgehend von den geltend gemachten individuellen Wohnkosten. Die Wohnkosten werden aktuell (Stand: 2023) – sofern Einkommen bzw. Vermögen nicht zu hoch sind – für Alleinstehende bis zu einer Höhe von monatlich 3.000 SEK (252 Euro) voll und bei höheren Wohnkosten bis zu einer Höhe von 7.500 SEK (630 Euro) anteilig übernommen. Oberhalb von 7.500 SEK pro Monat werden keine Wohnkosten übernommen. Zusätzlich zu den voll bzw. anteilig übernommenen Wohnkosten wird eine Pauschale von 840 SEK (70 Euro) gezahlt. Daraus ergibt sich ein maximal ausgezahltes Wohngeld von monatlich 7.290 SEK (612 Euro).

Bei der **Berechnung des individuellen Wohngeldanspruchs** wird von dieser maximalen Höhe ausgehend das Vermögen und Einkommen anteilig angerechnet und reduziert den Wohngeldbetrag, sofern es bestimmte Grenzwerte übersteigt. Das individuelle Nettovermögen wird jährlich mit 15 Prozent berücksichtigt oberhalb eines Freibetrags von 100.000 SEK (für Barvermögen gelten zusätzliche Freibeträge von 25.000 SEK). Der resultierende Betrag wird zu 62 Prozent auf das Wohngeld angerechnet. Gleiches gilt auch für verschiedene Einkommensarten, die das Wohngeld ebenfalls um 62 SEK reduzieren für jeweils 100 SEK oberhalb eines Freibetrags. Dieser Freibetrag liegt für Einkommen und das anteilig berücksichtigte Vermögen zusammen bei 127.575 SEK pro Jahr. Um das bei Wohnkosten von 7.500 SEK maximale Wohngeld in Höhe von 7.290 SEK pro Monat zu erhalten, darf das monatliche Einkommen also die Grenze von $127.575 \text{ SEK} / 12 \text{ Monate} = 10.631 \text{ SEK}$ nicht übersteigen und das Vermögen darf die Freibeträge nicht übersteigen. Liegt das monatliche Einkommen unterhalb der Grenze, kann im Gegenzug etwas mehr Vermögen vorhanden sein. Wird der Freibetrag bereits durch ein monatliches Einkommen von 10.631 SEK ausgeschöpft, muss das Vermögen kleiner sein als 164.000 SEK, damit überhaupt noch Wohngeld bezogen werden kann. Liegt andersherum kein monatliches Einkommen vor, sinkt der Wohngeldanspruch erst auf 0 SEK, wenn das Vermögen auf 1.015.000 SEK steigt.⁸ Bei Paar-Haushalten wird nur die Hälfte der Wohnkosten berücksichtigt, für Einkommen und Vermögen werden Durchschnitte pro Person gebildet und die Freibeträge sind pro Person niedriger als für Alleinstehende (Pensionsmyndigheten, 2023c).

Die durchschnittliche **Leistungshöhe** liegt für alleinstehende Personen aktuell (Stand: 2022) bei 3.000 SEK (252 Euro). Insgesamt beziehen 290.826 Rentner*innen das Wohngeld, von diesen beziehen 1,7 Prozent den Höchstbetrag. Der Großteil der Leistungsbezieher*innen (86,7 Prozent) ist alleinstehend (Fondberg & Linnér, 2022). Diese Zahlen sind seit 2010 relativ stabil. Für Frauen ist das Wohngeld besonders relevant: Bei Frauen liegt der Anteil der Bezieherinnen des Wohngelds an allen Rentnerinnen der relevanten Altersgruppe bei 19,1 Prozent, bei Männern bei nur 8,4 Prozent.⁹

⁸ Diese Beispielrechnungen abstrahieren von extra Freibeträgen für Barvermögen sowie nur zu 93 Prozent anteilig zu berücksichtigenden Einkommensarten.

⁹ Diese Zahlen beziehen sich auch auf Rentner*innen in Paar-Haushalten.

75 Prozent der alleinstehenden Bezieher*innen des Wohngelds sind Frauen (Fondberg & Linnér, 2022). Die schwedische Rentenbehörde stellt einen Online-Rechner zur Verfügung, auf dem potenziell Anspruchsberechtigte ihre Daten zu Wohnkosten, Einkommen und Vermögen eingeben können, um den voraussichtlichen Anspruch zu ermitteln (Pensionsmyndigheten, 2023f).

Die Antragstellung für das Wohngeld kann postalisch oder online erfolgen, die Formulare unterscheiden sich zwischen Single-Haushalten und Paar-Haushalten. Die mittlere Bearbeitungszeit von Anträgen durch die Behörde liegt zwischen ein und zwei Monaten. Die Behörde versucht laut eigenen Angaben stetig, den Verwaltungsaufwand für die Leistung und damit auch die Dauer der Antragsbearbeitung zu reduzieren (Malmgren et al., 2022).

Die **Nichtinanspruchnahme des Wohngelds** für Rentner*innen in Schweden wurde vom schwedischen Rechnungshof (Riksrevisionen, 2013) für das Jahr 2010 auf 37 Prozent geschätzt, was ca. 140.000 Personen entspricht. Die Schätzungen wurden anhand von Befragungsdaten und mithilfe des eigens entwickelten FASIT-Mikrosimulationsmodells erstellt. Etwa die Hälfte der Personen, die keine Ansprüche geltend gemacht haben, verzichteten demnach auf mehr als 930 SEK (78 Euro) pro Monat, ein Betrag, auf den Personen mit einem monatlichen Renteneinkommen von 10.000 SEK (850 Euro) normalerweise Anspruch hätten. Die Evaluierung und Berechnung der Inanspruchnahme des Wohngelds für Rentner*innen *Bostadstillägg* durch Riksrevisionen (2013) erfolgte aufgrund von Hinweisen, dass die Abwicklung der Sozialleistung kompliziert und komplex sei. Diese Hinweise kamen von Vertreter*innen des Sozialministeriums und der Pensionskasse.

Die Folgeevaluation im Jahr 2019 (Riksrevisionen, 2019) mit einem Fokus auf besonders vulnerable Gruppen bestätigte erneut eine hohe Nichtinanspruchnahme des Wohngeldes für Rentner*innen, die entsprechend der Schätzungen für dieses Jahr noch 33 Prozent betrug (entspricht ca. 129.000 Personen). Auch in der Gruppe der Anspruchsberechtigten waren Frauen etwa doppelt so häufig vertreten wie Männer. Engström et al. (2019) berichten eine Nichtinanspruchnahme von bis zu 50 Prozent für die Gesamtbevölkerung. Demnach bezogen nur 15 Prozent der relevanten Bevölkerungsgruppe Wohngeld, 30 bis 35 Prozent seien dazu berechtigt.

Die Berechnung der Nichtinanspruchnahme unterliegt in Schweden – wie in vielen anderen Ländern – einigen Schwierigkeiten. Insbesondere fehlen seit dem Jahr 2008 Daten zum Vermögen der Rentner*innen, da die Vermögensteuer in Schweden in diesem Jahr abgeschafft wurde (Riksrevisionen, 2013). Auch Daten zum Zusammenleben, Einkommen aus der Betriebsrente sowie der privaten Altersvorsorge und den Wohnkosten liegen der Rentenbehörde bzw. den Autoren der Studie nicht umfassend vor (Engström et al., 2019).

Versendung von Informationsbriefen und deren Wirksamkeit

Die im Folgenden beschriebene Maßnahme zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme des schwedischen Wohngelds basiert auf einem randomisierten Feldexperiment aus den Jahren 2016/2017 von Engström et al. (2019). Das Experiment zielt darauf ab, potenziell Anspruchsberechtigte für das Wohngeld besser über die Leistung zu informieren und somit die Inanspruchnahme der Leistung zu erhöhen. Eine Umfrage des schwedischen Statistikamts aus dem Jahr 2007, welche sich an potenzielle Leistungsempfänger*innen des Wohngelds richtete, hatte ergeben, dass etwa die Hälfte der Befragten keine Kenntnis von der existierenden Leistung hatte und etwa ein Drittel falsch über die Leistung informiert war (Försäkringskassan, 2007, zitiert in Engström et al., 2019). Die befragten Personen gingen bspw. davon aus, dass sie als Hausbesitzer*innen keinen

Anspruch auf das Wohngeld, dass sie ein zu hohes Einkommen oder zu viel Vermögen für den Leistungsbezug hatten.

Die **Zielgruppe** der von Engström et al. (2019) evaluierten Maßnahme umfasst ausschließlich Rentner*innen, die mindestens 65 Jahre alt sowie alleinstehend, geschieden oder verwitwet waren und die öffentliche Altersvorsorge in voller Höhe bezogen. Um die Wirksamkeit der Informationskampagne zu testen, wurden verschiedene Briefvarianten entwickelt und an eine zufällig ausgewählte Gruppe von alleinstehenden Rentner*innen versendet, deren monatliches Einkommen höchstens 10.833 SEK (930 Euro) betrug und damit – sofern die Personen über kein hohes Vermögen verfügten – einen Wohngeldbezug bis zur maximalen Höhe ermöglichten. Wie weiter unten ausführlicher erläutert, wurden die Empfänger*innen der Briefe im weiteren Verlauf mit Personen verglichen, die keinen Brief erhielten. Die zur Analyse benötigten Daten wurden von der schwedischen Rentenbehörde bereitgestellt. Diese beinhalten u.a. Informationen zu Alter, Geschlecht, Familienstand und bezogenen Rentenleistungen aus der öffentlichen Altersversorgung. Auch Informationen zu bereits gestellten Wohngeldanträgen sind in den Daten enthalten.

Die **vier Briefvarianten** unterschieden sich in der Art und der Tiefe der vermittelten Information. Alle vier Briefe beinhalteten denselben Basistext, der in den drei weiteren Varianten ergänzt wurde. Die in die Analysen einbezogenen Personen erhielten somit folgende Briefe:

- Kein Brief (Kontrollgruppe).
- Variante 1 (Behandlungsgruppe 1): Basisbrief mit grundlegenden Informationen über die Leistung. Dazu gehörten u.a. Details zur Einkommensgrenze, zur Antragstellung und ein Link zum Online-Tool, welches weitere Informationen bereitstellt und die Berechnung von individuellen Wohngeldhöhen ermöglicht.
- Variante 2 (Behandlungsgruppe 2): Wie Variante 1, zusätzlich Hinweise zu vier verbreiteten Fehlinformationen über die Leistung und folgende Richtigstellungen: (i) Das Wohngeld ist unabhängig von der Art und dem Wert der eigenen Unterkunft (Wohnung, Haus, Eigentum), (ii) ein gewisses Vermögen ist kein Hindernis für die Inanspruchnahme des Wohngelds, (iii) in Wohngemeinschaften kann es grundsätzlich einen Anspruch auf Wohngeld geben und (iv) eine Änderung der Lebensumstände (Wohnort, Ehestand, Einkommen, etc.) kann häufig zu einer Veränderung des Anspruchs führen. Durch die Überschrift „280.000 Rentner*innen beziehen das Wohngeld – haben Sie ebenfalls Anspruch darauf?“ sollte der Leistungsbezug zudem entstigmatisiert werden.
- Variante 3 (Behandlungsgruppe 3): Wie Variante 1, zusätzlich Beispielrechnungen zur Verdeutlichung der Leistungshöhen für drei finanzielle Szenarien.
- Variante 4 (Behandlungsgruppe 4): Wie Variante 1, zusätzlich sechs weitere Beispielrechnungen sowie ausführlichere Informationen zu Vermögens- und Einkommensgrenzen.

Das randomisierte Feldexperiment fand von Mai 2016 bis Mai 2017 statt. Für die Durchführung des Experiments wurden zunächst 96.481 alleinstehende Rentner*innen identifiziert, deren Einkommen unterhalb der Bedürftigkeitsgrenze lag. Die Stichprobe entspricht ca. 10 Prozent der alleinstehenden Rentner*innen in Schweden im Alter von 65 Jahren und darüber. Von diesen wurden 9.534 zufällig ausgewählt und zufällig einer der vier Behandlungsgruppen zugeteilt. Weitere 81.223 Personen erhielten keinen Brief (Kontrollgruppe), für ca. 6.000 Personen lagen keine hinreichenden Informationen zur Rentenhöhe vor, sie waren vor Versendung der Briefe verstorben oder hatten bereits selbst einen Antrag auf Wohngeld gestellt. Die Briefe wurden im September 2016 von der schwedischen Rentenbehörde versendet. Die Informationskampagne wurde landesweit

durchgeführt, um sicherzustellen, dass potenziell Anspruchsberechtigte in ganz Schweden erreicht wurden.

Die Evaluierung der Maßnahme erfolgte durch den Vergleich der Behandlungsgruppen mit der Kontrollgruppe sowie der Behandlungsgruppen untereinander. Die Ergebnisse zeigen, dass bei allen vier Briefvarianten mindestens 10 Prozent der Bezieher*innen einen Antrag stellten. In der Kontrollgruppe lag der Anteil der Antragsteller*innen bei nur 1,4 Prozent. Alle Briefvarianten hatten im Vergleich zur Kontrollgruppe somit einen signifikant positiven Effekt auf die Antragstellung. Als besonders effektiv erwies sich der Brief, der gezielt auf typische Fehlinformationen einging (Variante 2). Hier lag der Anteil der Antragsteller*innen mit 12,1 Prozent gut 2 Prozentpunkte oberhalb des Anteils in der Gruppe der Empfänger*innen des Basisbriefs (9,9 Prozent). Bei Variante 3 lag der Anteil 0,3 Prozentpunkte, bei Variante 4 0,5 Prozentpunkte höher als bei Variante 1. Die Unterschiede zwischen Variante 1 und Variante 3 bzw. 4 sind jedoch nicht statistisch signifikant.

Die Effekte waren besonders groß für Rentner*innen, die 80 Jahre und älter waren. Für diese wurde im Vergleich zu den unter 80-Jährigen eine um 46 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit einen Antrag zu stellen ermittelt. Zudem reagierten auch Rentner*innen mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen stärker auf den Erhalt der Briefe. Sie hatten eine 21 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit, einen Antrag zu stellen, als Rentner*innen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen.

Neben den Effekten auf die Wahrscheinlichkeit der Antragstellung wurde auch untersucht, ob die Wohngeldanträge nach der Bearbeitung durch die Rentenbehörde von dieser bewilligt wurden. Hier zeigte sich, dass der Anteil der bewilligten Anträge in den Behandlungsgruppen deutlich niedriger war als in der Kontrollgruppe. In der Kontrollgruppe wurden 73 Prozent aller Anträge bewilligt, in den vier Behandlungsgruppen waren es nur zwischen 48 und 57 Prozent, da die Bedingungen für die Inanspruchnahme der Sozialleistung von den zusätzlichen Antragsteller*innen seltener erfüllt wurden. Die erhöhte Ablehnung von Anträgen hatte zur Folge, dass die bereits hohen bürokratischen Kosten weiter anstiegen (Malmgren et al., 2022).

Der Anteil von unverheirateten Rentner*innen mit geringem Einkommen bzw. Vermögen, die tatsächlich Wohngeld bezogen, konnte durch den Briefversand insgesamt von 1,0 Prozent auf 4,4 Prozent erhöht werden. Dies entspricht jedoch nicht exakt der Inanspruchnahme, da in den verwendeten Datensätzen nicht alle für die Bestimmung der Anspruchsberechtigung vorhandenen Informationen enthalten waren (vgl. vorangehender Abschnitt).

Die fehlenden Informationen umfassen das Vermögen der Rentner*innen, die Rentenbezüge außerhalb der öffentlichen Rente, potenzielle Lebenspartner*innen und detaillierte Angaben zu den Wohnkosten. Eine verbesserte Datengrundlage hätte ggf. eine bessere Evaluierung und effizientere Maßnahmenumsetzung ermöglichen und somit ein besseres Verständnis für die Auswirkungen der Maßnahme liefern können.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das beschriebene schwedische Feldexperiment mit Informationsbriefen zum Wohngeld für Rentner*innen zielte darauf ab, die Inanspruchnahme dieser Leistung mithilfe einer Informationskampagne zu erhöhen und die Wirksamkeit verschiedener Informationsvarianten zu testen. Hierzu wurden vier Briefvarianten, die sich in Art und Detailgrad der enthaltenen Informationen unterschieden, an zufällig ausgewählte unverheiratete Rentner*innen mit geringem Einkommen versendet. Diese Maßnahme hatte zwei gegenläufige Effekte: Einerseits führten alle

Briefvarianten zu einer höheren Antragstellung, andererseits wurde ein höherer Anteil der zusätzlichen Anträge aufgrund fehlender Anspruchsberechtigung abgelehnt. Der Gesamteffekt der Maßnahme auf die Inanspruchnahme des Wohngelds war jedoch positiv.

Eine Grundvoraussetzung für diese Art von Informationskampagne ist die Verfügbarkeit der Kontaktdaten der Rentner*innen. Dies ist (auch in Deutschland) unproblematisch. Hierzulande werden Rentenbezieher*innen, die eine Rente erhalten, die unterhalb eines bestimmten Betrags liegt, bereits obligatorisch über die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit Erteilung ihres Rentenbescheids informiert. Die dazugehörigen Details sind in § 46 SGB XII und § 109a Abs. 1 SGB VI geregelt. Demnach ist der Träger der Rentenversicherung verpflichtet, diese Personen über die Leistungsvoraussetzungen und das Bewilligungsverfahren der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu informieren und zu beraten. Der gesetzliche Umfang zur Information und Beratung umfasst das allgemeine Informationsangebot (inkl. Übersendung des Antrags) durch Broschüren und im Internet. Auch schriftliche, mündliche und telefonische Informations- und Beratungsmöglichkeiten sind zu gewährleisten. Hierfür sind die Auskunfts- und Beratungsstellen der Rentenversicherung geeignet, weil sie als Rentenberatungsstellen die Hemmschwelle absenken, die insbesondere bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen besteht (BT Drucksache 14/4595, 2020, S. 51). Rentenberatungen werden erfahrungsgemäß eher in Anspruch genommen als eine Sozialhilfeberatung, sodass das Ziel, „verschämte Armut“ zu verringern, besser erreicht wird.

Vor diesem Hintergrund könnten die Ergebnisse der Studie von Engström et al. (2019) bspw. dazu genutzt werden, den Inhalt bzw. Aufbau dieser Informationsbriefe zu überprüfen. Die Analyse der Wirksamkeit verschiedener Varianten im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung im Alter ist im Rahmen einer randomisierten Kontrollstudie recht einfach zu implementieren. Allerdings ist für die Durchführung einer vergleichbaren Kontrollstudie wichtig, dass die notwendigen ethischen Prüfungen erfolgreich durchgeführt werden..

Quellen zum Steckbrief

- BT Drucksache 14/4595. (2020). Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG). <https://dserver.bundestag.de/btd/14/045/1404595.pdf>
- Engström, P., Forsell, E., Hagen, J. & Stefánsson, A. (2019). Increasing the take-up of the housing allowance among Swedish pensioners: a field experiment. *International Tax and Public Finance*, 26, 1353–1382. <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09538-9>
- European Commission. (o.D.). *Sweden - Old –age pension*. European Union. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&langId=en&intPagelId=4814>
- Fondberg, R. & Linnér, H. (2022). *Fördjupad statistik om bostadstillägget*. Pensionsmyndigheten. <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/fordjupad-statistik-bostadstillagg-2022/fordjupad-statistik-bostadstillagg-2022.pdf>
- Malmgren, L., Bogaert, G., Grönqvist, L., Gustafson, P. & Sondén, A. (2022). *Pensionsmyndighetens handläggning av bostadstillägg*. Inspektionen för Socialförsäkringen (isf). <https://isf.se/download/18.5291394818120d6f8c348a26/1655475210041/Rapport%202022-4%20Pensionsmyndighetens%20handl%C3%A4ggnings%20av%20bostadstill%C3%A4gg.pdf>
- Nordic Co-operation. (o.D.). *Housing allowance in Sweden*. The Nordic Council and the Nordic Council of Ministers. <https://www.norden.org/en/info-norden/housing-allowance-sweden>
- Pensionsmyndigheten. (2023a, 23. März). *Äldreförsörjningsstöd*. Pensionsmyndigheten. <https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/ekonomiskt-stod/ansok-om-aldreforsorjningsstod>

- Pensionsmyndigheten. (2023b). *Applying for a pension*. Pensionsmyndigheten.
<https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/applying-for-a-pension>
- Pensionsmyndigheten. (2023c). *Fakta om bostadstillägg*. Pensionsmyndigheten.
<https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/ekonomiskt-stod/sa-fungerar-bostadstillagg/fakta-om-bostadstillagg>
- Pensionsmyndigheten. (2023d). *Guarantee pension – if you have had a low income*. Pensionsmyndigheten. <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/guaranteed-pension-for-those-with-low-income>
- Pensionsmyndigheten. (2023e, 26. Januar). *The Swedish pension system*. Pensionsmyndigheten.
<https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/pension-system-in-sweden>
- Pensionsmyndigheten. (2023f). *Testa om du kan få bostadstillägg*. Pensionsmyndigheten.
<https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/ekonomiskt-stod/sa-fungerar-bostadstillagg/testa-om-du-kan-fa-bostadstillagg>
- Riksrevisionen. (2013). *Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till pensionärer - när förmånerna fram?* (RiR 2013:7). Stockholm: Riksdagens internttryckeri.
https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2ffdf/1518435437043/RiR%202013_7_Anpassad_%C3%85lderspension.pdf
- Riksrevisionen. (2019). *Mörkertal inom bostadstillägg* (RiR 2019:22). Stockholm: Riksdagens internttryckeri.
<https://www.riksrevisionen.se/download/18.f0e97c616d1677a7c02ebda/1568200087553/RiR%202019-22%20Anpassad.pdf>

5.2 Informationsbriefe zur Garantierente (Finnland)

Einleitung

Die staatliche Garantierente *Takuueläke* in Finnland wird seit März 2011 als Zusatzleistung an Rentner*innen mit geringem Einkommen ausgezahlt. Vor der Einführung dieser Zusatzleistung führte die finnische Sozialversicherung eine Informationskampagne durch und verschickte vor Inkrafttreten der neuen Leistung Briefe mit Informationen und vorausgefüllten Antragsformularen an eine Teilgruppe der potenziell Anspruchsberechtigten, um eine möglichst hohe Inanspruchnahme zu erreichen. Die Behandlungsgruppe, die Briefe erhielt, war nicht zufällig ausgewählt, sondern umfasste diejenigen Personen, die die volle sogenannte Grundrente (*Kansaneläke*) erhielten. Dieses quasi-experimentelle Design ermöglichte eine Evaluationsstudie, die mithilfe von administrativen Daten zur Grundgesamtheit aller Rentner*innen in Finnland durchgeführt wurde.¹⁰

Die Ergebnisse der Studie von Matikka und Paukkeri (2022) zeigen, dass diejenigen Rentner*innen, die Briefe erhielten, die neue Garantierente deutlich früher und auch insgesamt häufiger beantragten als die Rentner*innen aus der Kontrollgruppe. Die Antragswahrscheinlichkeit im ersten Halbjahr nach Einführung der Garantierente lag in der Behandlungsgruppe bei 93 Prozent und war damit 33 Prozentpunkte (55 Prozent) höher als in der Kontrollgruppe. Durch eine weitere Informationskampagne mit einem erneuten Versand von Informationsbriefen an wahrscheinlich anspruchsberechtigte Rentner*innen, die bis dahin noch keinen Antrag gestellt hatte, konnte die Antragswahrscheinlichkeit auch in dieser Gruppe auf über 80 Prozent erhöht werden.

Hintergrund zum Rentensystem und zur Garantierente in Finnland

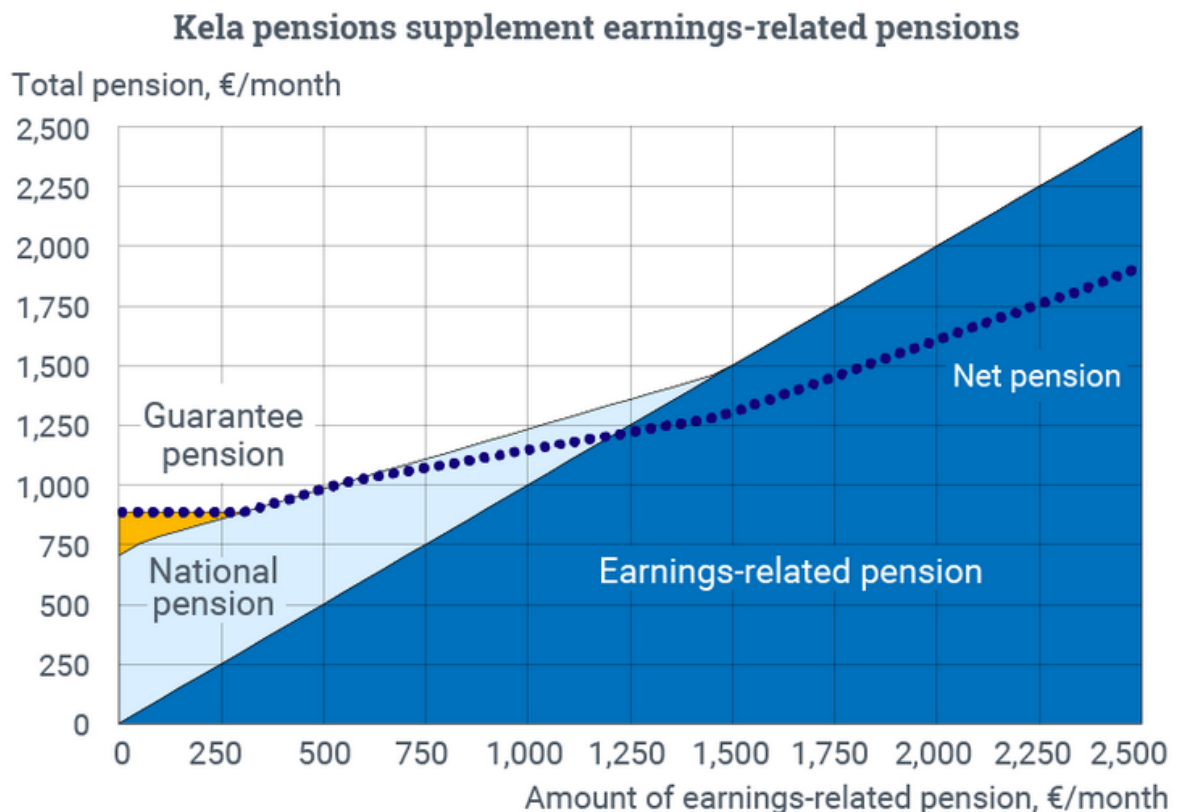
Die finnische Garantierente *Takuueläke* wurde im März 2011 eingeführt. Sie richtet sich an Personen, die zwar eine reguläre Altersrente oder Erwerbsminderungsrente beziehen, deren Höhe jedoch aufgrund geringer Beitragsjahre niedrig ist. Die Höhe der Garantierente richtet sich direkt nach der Höhe der übrigen individuellen Renteneinkommen. Liegen die übrigen Rentenbezüge unterhalb der jeweils gültigen Maximalhöhe der Garantierente, wird die Differenz durch die Garantierente ausgeglichen (die minimale Auszahlungshöhe beträgt 6,23 Euro pro Monat). 2011 lag die Maximalhöhe bei 687,74 Euro pro Monat, wodurch die zuvor an die Empfänger*innen gezahlten Renten um durchschnittlich 100 bis 170 Euro aufgestockt wurden (Matikka & Paukkeri, 2022). Inzwischen wurde die Maximalhöhe auf 922,42 Euro angehoben (Työeläke, 2023).

Die schon vor der Einführung der Garantierente **existierenden Renten** in Finnland umfassen zwei gesetzliche Pflichtversicherungen: Betriebsrenten (bzw. aus Erwerbstätigkeit generierte Rentenansprüche, *Työeläke*), die von den jeweiligen Arbeitgeber*innen organisiert wird, und die staatliche Rente *Kansaneläke*, die eine Mindest- bzw. „Grundrente“ darstellt und von der finnischen Sozialversicherungsanstalt verwaltet sowie ausgezahlt wird (Kela, 2023; Työeläke, 2022). Für Alleinstehende betrug sie im Jahr 2011 586,84 Euro (aktuell Stand 2023: 732,67 Euro). Bei gleichzeitigem Bezug einer Betriebsrente sinkt die staatliche Rente um 50 Cent für jeden Euro, den die Betriebsrente eine Grenze von 51,79 Euro überschreitet.

¹⁰ Die für die Evaluation der Intervention verwendete Kontrollgruppe von weiteren wahrscheinlich anspruchsberechtigten Personen unterschied sich nur in wenigen Charakteristika von der Behandlungsgruppe. Aufgrund der nicht zufällig ausgewählten Kontrollgruppe kann hier dennoch nicht von einer kausalen Evaluationsstudie im engeren Sinne gesprochen werden.

Abbildung 5.2.1 fasst das Verhältnis der verschiedenen Rentenarten nach Höhe der Betriebsrente für das Jahr 2023 zusammen. Hier wird ersichtlich, dass anstelle der Einführung der neuen Garantierente auch eine Erhöhung der Grundrente möglich gewesen wäre. Allerdings sollten nur die Rentner*innen mit den niedrigsten Einkommen von der Reform profitieren. Anstatt die Art der Anrechnung von Betriebsrenten auf die Grundrente anders zu staffeln, wurde daher eine neue Rentenleistung eingeführt.

Abbildung 5.2.1 Verhältnis von Garantierente, staatlicher Grundrente und Betriebsrente



Quelle: Työeläke (2023). Anmerkung: Der dunkelblau hinterlegte Bereich zeigt die Betriebsrente (*Earnings-related pension*), die blaue gepunktete Linie die Nettorente (*Net pension*), der hellblaue Bereich die staatliche Grundrente (*National pension*) und der gelbe Bereich die aufstockende Garantierente (*Guarantee pension*). Stand: 2023.

Die Garantierente ist durch lediglich zwei **Anspruchsbedingungen** gekennzeichnet. Sie ist unabhängig von anderen Einkommensarten wie Erwerbseinkommen, dem Bezug anderer Sozialleistungen, Kapitaleinkünften und auch dem Vermögen. Neben hinreichend niedrigen Rentenbezügen ist ein aktueller Wohnsitz in Finnland sowie ein mindestens dreijähriger Aufenthalt in Finnland im typischen Erwerbsalter (16 bis 65 Jahre) einzige weitere Voraussetzung für den Bezug der Garantierente (Kela, 2022). Dies erleichtert die Bestimmung der Anspruchsberechtigten, da die relevanten Größen in den administrativen finnischen Daten beobachtet werden können. Die Gruppe der Anspruchsberechtigten wurde für 2011 auf ca. 100.000 der insgesamt 1,3 Mio. Rentner*innen in Finnland geschätzt.

Die **Beantragung** der neu eingeführten **Garantierente** war ab dem 1. Februar 2011 möglich. Die Garantierente konnte allerdings auch 6 Monate rückwirkend beantragt werden, für (rückwirkende) Bezüge ab dem 1. März war daher eine Antragstellung bis spätestens Ende September ausreichend. Der Antrag erforderte lediglich einige wenige Angaben: den Namen, die Bankverbindung sowie eine Angabe zu ggf. bezogenen Renten, die nicht von der finnischen Sozialversicherung ausgezahlt

werden. Neben einem schriftlichen Antrag war auch eine telefonische, eine Online- sowie eine persönliche Beantragung (in Niederlassungen der finnischen Sozialversicherung) möglich. Die Transaktionskosten für die Beantragung der Garantierente waren daher im Vergleich zu anderen Sozialleistungen (und anderen Ländern) gering. Laut Matikka und Paukkeri (2022) war auch die Stigmatisierung des Leistungsbezugs von sehr geringem Ausmaß, da die Garantierente im Rahmen der öffentlichen Debatte vor ihrer Einführung (zwischen 2008 und 2010) als Leistung beworben wurde, die für einen fairen Ausgleich zwischen Rentner*innen mit sehr niedrigem und weniger niedrigem Einkommen sorgt.

Versendung von Informationsbriefen und deren Wirksamkeit

Ende Januar 2011, also kurz vor Einführung der neuen Garantierente und der möglichen Antragstellung, verschickte die finnische Sozialversicherung **Informationsbriefe** zur neuen Rentenleistung an eine große Gruppe wahrscheinlich anspruchsberechtigter Personen. Anstatt die Anspruchsberechtigung anhand von Informationen zu verschiedenen Rentenbezügen und zum (früheren) Wohnsitz möglichst genau zu bestimmen, wurde für die **Definition der Behandlungsgruppe** allerdings nur eine Indikatorvariable herangezogen, die angab, ob jemand die volle staatliche Grundrente bezog oder nicht. Dies war die einfachste Art für die finnische Sozialversicherung, um die Gruppe der Anspruchsberechtigten annähernd einzugrenzen. Allerdings konnten auch Rentner*innen mit geringen Bezügen von Betriebsrenten (und daher nur unvollständig oder gar nicht bezogener Grundrente) anspruchsberechtigt sein. Diese Personen werden in der Evaluationsstudie von Matikka und Paukkeri (2022) als **Kontrollgruppe** herangezogen. Die Größe der Behandlungsgruppe umfasste schätzungsweise 65 Prozent aller Anspruchsberechtigten, die Kontrollgruppe entsprechend die übrigen 35 Prozent. Die an die Behandlungsgruppe versendeten Briefe enthielten **Informationen** zur Leistung und zu den Anspruchsbedingungen zusammen mit der Mitteilung, dass die angeschriebene Person mit hoher Wahrscheinlichkeit anspruchsberechtigt sei. Ferner enthielten die Briefe Informationen und ein vorausgefülltes Formular zur Antragsstellung inklusive eines frankierten Rücksendeumschlags. Entsprechend zielte die Intervention vor allem auf die Absenkung der Informationskosten ab. Durch die in den Informationsbriefen enthaltenen vorausgefüllten Anträge und Rücksendeumschläge wurden jedoch auch die Transaktionskosten der Antragstellung weiter abgesenkt.

Die für die Evaluationsstudie verwendeten **Daten** setzen sich aus verschiedenen Quellen zusammen. Die verwendeten administrativen Daten umfassen sowohl Informationen zum Bezug staatlicher wie sonstiger Renten, die den Behörden vorliegen. In den administrativen Daten sind zudem persönliche Informationen wie Alter, Geschlecht und Wohnsitz aber auch Gesundheitsinformationen wie von der Sozialversicherung erstattete Behandlungskosten, verschriebene Medikamente und Diagnosen für schwere Erkrankungen enthalten. Die Gesundheitsinformationen sind für die Durchführung der Studie nicht zentral, wurden allerdings für Subgruppenanalysen verwendet. Aus allgemeinen Registerdaten wurden außerdem Informationen zu verschiedenen Einkommensarten inkl. Kapitaleinkünften und Einkünften aus selbstständiger Tätigkeit an die Sozialversicherungsdaten herangespielt.

Die für die Studie relevante **Grundgesamtheit** umfasst alle Rentner*innen, die Ende des Jahres 2011 eine der verschiedenen Rentenarten bezogen. Die **Stichprobe** wird jedoch auf diejenigen potenziell Anspruchsberechtigten beschränkt, die bereits im Januar 2011 und bis mindestens Dezember 2011 in Rente waren. Sie umfasst 105.574 Personen, von denen 68.655 einen Informationsbrief erhielten.

Die **Behandlungs- und Kontrollgruppe** unterschieden sich per Konstruktion durch eine leicht unterschiedliche Bezugshöhe der staatlichen Grundrente sowie – damit verbunden – unterschiedlichen Bezugshöhen anderer Rentenarten wie Betriebs- oder Erwerbsminderungsrenten. Durch den höheren Anteil an Bezieher*innen von Erwerbsminderungsrenten in der Behandlungsgruppe war auch die Altersstruktur in den beiden Gruppen etwas unterschiedlich.

Die Variablen, in denen sich die beiden Gruppen unterscheiden, werden in der Analyse als Kontrollvariablen aufgenommen. Zudem führen Matikka und Paukkeri (2022) Analysen für verschiedene Subgruppen durch, in denen die Unterschiede zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppe jeweils kleiner sind als in der Gesamtstichprobe. Schließlich werden die Schätzungen auch mit einer gewichteten Kontrollgruppe durchgeführt, die sicherstellen soll, dass die Kontrollgruppe der Behandlungsgruppe stärker gleicht.

Die Evaluationsstudie betrachtet als **abhängige Variable** eine Indikatorvariable, die misst, ob ein Antrag auf Garantierente gestellt wurde. Allerdings ist der Anteil der abgelehnten Anträge mit etwa 1 Prozent sehr gering, sodass die Antragstellung mit dem späteren Leistungsbezug nahezu gleichzusetzen ist. Der Effekt der Briefversendung auf die Beantragung der Garantierente wird in der Studie hauptsächlich für den Zeitraum bis einschließlich Juli 2011 untersucht. Dieser Zeitraum wurde gewählt, da in den folgenden beiden Monaten weitere Informationskampagnen durchgeführt wurden, um diejenigen wahrscheinlich Anspruchsberechtigten noch einmal gezielt anzuschreiben, die die Garantierente bis Anfang August 2011 noch nicht beantragt hatten. Dabei wurde nicht auf einen vollen Bezug der Grundrente bedingt.

Die **Ergebnisse** zeigen, dass der Erhalt eines Briefes die Antragswahrscheinlichkeit von 60 Prozent auf 93 Prozent erhöhte, was einem Anstieg um 33 Prozentpunkte bzw. 55 Prozent entspricht. Bei dieser Basisspezifikation sind in der Behandlungs- bzw. Kontrollgruppe alle Personen enthalten, die aufgrund der in den Daten verfügbaren Variablen sehr wahrscheinlich anspruchsberechtigt sind. Wird die Stichprobe auf diejenigen Personen begrenzt, die die Garantierente zu einem Zeitpunkt des Kalenderjahres 2011 bezogen und damit per Definition sicher anspruchsberechtigt waren, steigt die Antragswahrscheinlichkeit im Zeitraum Februar bis Juli 2011 durch den Briefkontakt von 72 auf sogar 97 Prozent an (um 25 Prozentpunkte bzw. 35 Prozent). Dieses Ergebnis stellt eine Untergrenze für den Gesamteffekt dar, da zusätzlich auch noch Personen die Garantierente beantragt bzw. bezogen haben können, die in den Daten bis Ende Dezember 2011 noch nicht als Leistungsempfänger*innen auftauchen.

Insgesamt zeigt sich, dass Empfänger*innen der Briefe deutlich früher einen Antrag auf Garantierente stellten als die Personen aus der Kontrollgruppe. Im weiteren Jahresverlauf beantragte allerdings auch ein Großteil der Kontrollgruppe die Garantierente, was wahrscheinlich u.a. auf die Informationskampagnen im August/September 2011 zurückzuführen ist. Neben den allgemeinen Informationsbriefen vor Einführung der Garantierente waren also auch die späteren, noch gezielteren Informationsbriefe wirksam. Bei Betrachtung der Antragsraten bis Ende des Kalenderjahres 2011 zeigt sich jedoch, dass die Behandlungsgruppe des Experiments (Empfänger*innen der Informationsbriefe im Januar) immer noch eine um 12 Prozentpunkte höhere Antragswahrscheinlichkeit aufwies. Die Briefe vor Einführung der Garantierente waren also offenbar stärker wirksam als die zur Jahresmitte versendeten Briefe.

Weitere Analysen von Matikka und Paukkeri (2022) beleuchten zudem mögliche Gründe für die immer noch unvollständige Inanspruchnahme der Leistung. Die Leistungshöhe ist hierfür nicht entscheidend, da die Teilgruppe mit den niedrigsten Ansprüchen die höchsten Antragsraten aufwies.

Allerdings unterschieden sich die Personen, die keinen Antrag auf Garantierente stellten bezüglich anderer Einkommensquellen von den Antragstellenden. Personen ohne Antrag hatten bspw. häufiger Erwerbs- oder Kapitaleinkommen. Rentner*innen, die die Garantierente weniger wahrscheinlich eigenständig beantragen können (jene, die Medikamente gegen mentale Erkrankungen erhalten oder die gepflegt werden), wurden durch die Informationsbriefe zudem etwas stärker zur Antragstellung bewegt. Aus diesen Analysen kann geschlussfolgert werden, dass durch die Briefversendung sowohl Informations- als auch Transaktionskosten gesenkt wurden.

Die Autor*innen der Studie untersuchten auch die Wirkung der Einführung der Garantierente auf den Anteil an Rentner*innen, deren Gesamteinkommen unterhalb der Armutsgrenze (50 Prozent des Medianeinkommens) lag. Sie kommen zum Ergebnis, dass dieser Anteil ohne Einführung der Garantierente 21 Prozent größer gewesen wäre.

Die direkten **Kosten** des Briefversands waren gering. Sie betragen durchschnittlich 90 Cent pro Brief zzgl. 80 Cent, sofern der Rücksendeumschlag verwendet wurde. Um zu berücksichtigen, dass nicht jeder versendete Brief zu einer zusätzlichen Antragstellung führte, können die Kosten auch pro zusätzlichem Antrag (anstatt pro Brief) berechnet werden und liegen dann bei maximal 7,80 Euro. Demgegenüber stehen für das Jahr 2011 entgangene Leistungsbezüge von durchschnittlich 1.318 Euro pro anspruchsberechtigter Person, die die Garantierente gar nicht oder sehr spät beantragte.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Einführung der Garantierente für Rentner*innen mit niedrigem Einkommen in Finnland erfolgte im Jahr 2011. Vor Beginn der Möglichkeit zur Antragstellung erhielten etwa zwei Drittel der wahrscheinlich Anspruchsberechtigten Briefe mit Informationen zur Leistung, zur Antragstellung sowie ein vorausgefülltes Antragsformular und einen frankierten Rücksendeumschlag. Weitere wahrscheinlich Anspruchsberechtigte erhielten entsprechende Informationen in einer zweiten Informationskampagne ca. sieben Monate später. Die Evaluationsstudie von Matikka und Paukeri (2022) nutzt diesen quasi-experimentellen Kontext mit unterschiedlichen Zeitpunkten der Informationskampagnen, um die Wirksamkeit der Versendung von Informationsbriefen auf die Antragstellung (und damit auch die Inanspruchnahme) der Garantierente zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Briefe in dieser Hinsicht wirksam waren, da die Antragstellung dadurch um 33 Prozentpunkte auf 93 Prozent anstieg.

Wie im vorangehenden Beispiel aus Schweden (Kapitel 5.1) sind auch für Informationsbriefe im finnischen Beispiel Daten zur relevanten Grundgesamtheit der potenziell Anspruchsberechtigten die wichtigste Voraussetzung zur Durchführung entsprechender Maßnahmen. Wenn die Anspruchsbedingungen so einfach wie im finnischen Beispiel sind, sind jedoch nur wenige Variablen zwingend erforderlich, um gezielte Informationsbriefe versenden und deren Wirksamkeit evaluieren zu können. Im beschriebenen Beispiel in Finnland wurden zusätzliche Datenquellen nur zu dem Zweck herangezogen, ausführliche Analysen für verschiedene Subgruppen durchzuführen. Im Unterschied zu Kapitel 5.1 zeigt die finnische Intervention zudem, dass nach randomisierten Kontrollstudien, die den Goldstandard von Evaluationsstudien darstellen, auch quasi-experimentelle Kontexte gute Möglichkeiten zur Wirksamkeitsanalyse entsprechender Maßnahmen bieten, die u.a. für die Evaluierung neu einzuführender Leistungen eingesetzt werden können. Im vorliegenden Beispiel wurde dies durch die hohe Vergleichbarkeit von Behandlungs- und Kontrollgruppe realisiert, die trotz fehlender Randomisierung gegeben war.

In Deutschland wurden die seit 2005 postalisch versendeten Renteninformationen (vgl. Kapitel 5.1 letzter Abschnitt) ebenfalls unter Ausnutzung eines quasi-experimentellen Kontextes evaluiert (Dolls et al., 2019). Unter Ausnutzung von Altersgrenzen für den Bezug der Briefe zeigten die Autoren, dass die Informationen die private Altersvorsorge erhöhten. Die Studie ist somit ein Beispiel dafür, dass postalische Informationsinterventionen auch hierzulande zu Verhaltensanpassungen führen können. Zusammen mit den Ergebnissen von Matikka und Paukkeri (2022) zur Wirksamkeit der Briefversendungen für eine neu eingeführte Leistung könnten daher auch begleitende Informationskampagnen zu evtl. zukünftig neu eingeführten Sozialleistungen sinnvoll sein.

Quellen zum Steckbrief

- Dolls, M., Doerrenberg, P., Peichl, A. & Stichnoth, H. (2019). Reprint of: Do retirement savings increase in response to information about retirement and expected pensions? *Journal of Public Economics*, 171, Pages 105–116. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.03.006>
- Kela. (2022, 15. August). *Kuka voi saada takuueläkettä?* Kansaneläkelaitos. <https://www.kela.fi/guarantee-pension-eligibility>
- Kela. (2023, 9. Mai). *Kansaneläkkeen lajit*. <https://www.kela.fi/national-pensions>
- Matikka, T. & Paukkeri, T. (2022). Does sending letters increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program. *Empirical Economics*, 63(6), 3253–3287. <https://doi.org/10.1007/s00181-022-02230-8>
- Työeläke. (2022, 15. Februar). *Usein kysyttyä työeläkkeestä*. Työeläke.
- Työeläke. (2023, 5. Mai). *Mikä työeläke on*. Työeläke. <https://www.tyoelake.fi/en/what-are-pensions/national-and-guarantee-pensions-supplement-low-income/>

5.3 Informationsbriefe und erhöhte Zuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung (Frankreich)

Einleitung

In Frankreich können Personen mit geringem Einkommen Zuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung erhalten. Diese Leistung nennt sich *Aide Complémentaire Santé* (ACS, Hilfe zur Zusatzkrankenversicherung) und hat zum Ziel, den Zugang zur Zusatzkrankenversicherung zu erleichtern. Die hier vorgestellte Maßnahme betrifft die Inanspruchnahme der ACS, die direkt vor Umsetzung der Maßnahme nur 18 Prozent betrug (Guthmuller, Jusot, Renaud, et al., 2014). Um die entsprechend hohe Nichtinanspruchnahme zu reduzieren, wurde im Jahr 2009 in der französischen Stadt Lille eine Intervention mit Informationsbriefen durchgeführt. Die Intervention umfasste den Versand von drei Arten von Informationsbriefen, in denen bei zwei Briefvarianten zusätzlich zu den Informationen erhöhte finanzielle Zuwendungen zur Zusatzkrankenversicherung angeboten wurden. Umgesetzt wurde diese Maßnahme durch die örtliche Geschäftsstelle der *Caisse Primaire d'Assurance Maladie* (CPAM, Primärkrankenkasse).

Die Ergebnisse der Evaluation dieser Maßnahme legen nahe, dass die Nichtinanspruchnahme der Leistung deutlich reduziert wurde (Guthmuller, Jusot & Wittwer, 2014). Hingegen erhöhte eine Einladung zu einem Beratungstermin die Nichtinanspruchnahme, da einige der Eingeladenen eine hohe Skepsis gegenüber Behörden hatten und da sie fälschlicherweise davon ausgingen, dass die Wahrnehmung des Beratungstermins Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Leistung sei. Grundsätzlich zeigen die Studienergebnisse, dass zielgerichtete Kommunikationsstrategien das Potenzial haben, die Nichtinanspruchnahme zu reduzieren, dass abhängig von der Art der Ansprache jedoch auch unerwünschte Effekte auftreten können.

Hintergrund: Das französische System der Krankenversicherungen und die Zuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung

Das **französische Krankenversicherungssystem** besteht aus zwei Teilen: der allgemeinen staatlichen Krankenversicherung und den Zusatzkrankenversicherungen. Das *Régime Générale*, die staatliche Pflichtversicherung, bietet, entweder über die allgemeine Sozialversicherung, insbesondere für Angestellte, oder über eine spezielle berufliche Krankenversicherung eine umfassende Grundversorgung für die Bevölkerung und deckt einen Großteil der Gesundheitsausgaben ab (DILA, 2020). Die staatliche Krankenversicherung, die durch die Primärkrankenkasse *CPAM* verwaltet wird, verantwortete in Frankreich im Jahr 2011 insgesamt etwa 76 Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben (Le Garrec et al., 2012). Ein Großteil der französischen Beschäftigten ist über das *Régime Générale* abgedeckt. Für alle anderen Personen steht seit dem Jahr 2000 die *Couverture Maladie Universelle* (CMU, Allgemeine Krankenversicherung) zur Verfügung.¹¹ Die Zusatzkrankenversicherungen ergänzen und erweitern die Leistungen der allgemeinen staatlichen Krankenversicherung, indem sie eine Versicherung für zusätzliche Leistungen ermöglichen oder die durch die grundlegenden Versicherungen nur teilweise abgedeckte Kostenübernahmen aufstocken. Hierbei handelt es sich bspw. um Zahnersatz oder Sehhilfen. Insgesamt verfügten in Frankreich im Jahr 2008 etwa 94 Prozent der Bevölkerung über eine Zusatzkrankenversicherung (Perronnin et al., 2011).

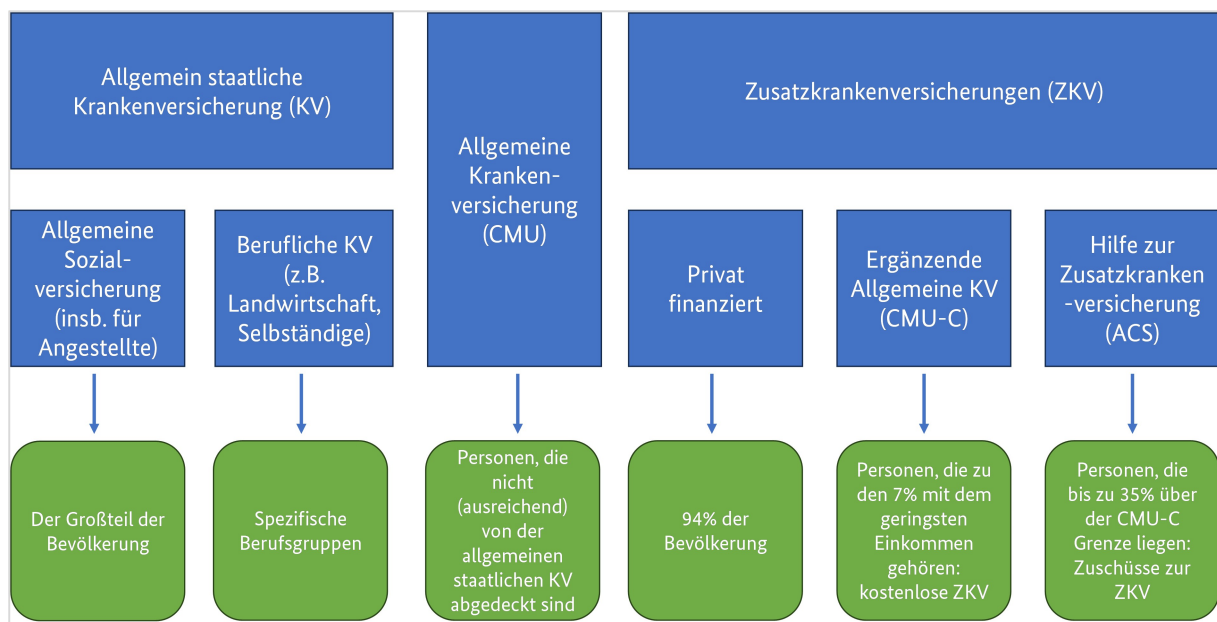
¹¹ Die CMU wurde im Jahr 2016 von der Protection Universelle Maladie (PUMa) abgelöst.

Um Personen mit niedrigem Einkommen den Zugang zur Zusatzkrankenversicherung zu erleichtern, wurde im Jahr 2000 die **Couverture Maladie Universelle Complémentaire**, (CMU-C, Ergänzende Allgemeine Krankenversicherung) eingeführt. Diese bietet den Personen, die zu den 7 Prozent mit dem geringsten Einkommen gehören, eine kostenlose (öffentliche) Zusatzkrankenversicherung an. Zur Bestimmung der berechtigten Personen wird jährlich eine Einkommensgrenze berechnet, unterhalb derer man berechtigt ist, die Leistungen der CMU-C zu beziehen. Die diesbezügliche Einkommensgrenze betrug 7.934 Euro im Jahr 2012 (CMU, 2012).

Zusätzlich zur CMU-C wurde im Jahr 2005 die **Aide Complémentaire Santé** (ACS), auf die sich die vorgestellte Maßnahme bezieht, eingeführt. Grund für die Einführung der ACS war, dass etwa ein Drittel der Personen, die knapp oberhalb der CMU-C-Einkommensgrenze liegen, keine Zusatzversicherung in Anspruch nahmen (Guthmuller, Jusot, Renaud, et al., 2014). Die ACS steht daher jenen Personen zur Verfügung, die knapp oberhalb der Einkommensgrenze für die CMU-C und (seit Januar 2012) unterhalb einer Einkommensgrenze von 135 Prozent der CMU-C-Grenze liegen. Dies entsprach im Jahr 2012 10.711 Euro (Chevreul et al., 2015).

Im Gegensatz zur CMU-C ist die Zusatzkrankenversicherung bei Bezug der ACS nicht kostenlos, stattdessen werden lediglich Zuschüsse zu den Beiträgen für die Zusatzkrankenversicherung bezahlt, die im Jahr 2019 zwischen 100 und 550 Euro pro Jahr lagen. Die Nichtinanspruchnahme der ACS ist recht hoch, im Zeitraum 2008 bis 2019 nahmen weniger als die Hälfte der berechtigten Personen diese Leistung in Anspruch (CMU, 2012). Die Nichtinanspruchnahme lag 2009 bei etwa 82 Prozent (Guthmuller, Jusot, Renaud, et al., 2014), 2012 bei 62 bis 73 Prozent und sank bis 2018 auf 53 bis 67 Prozent (CSS, 2019).

Abbildung 5.3.1 Übersicht zum französischen Krankenversicherungssystem



Quelle: Eigene Abbildung. Stand: 2014.

Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahme

Um verschiedene Wege zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme der ACS zu untersuchen, wurde im Jahr 2009 in der Stadt Lille, Frankreich, eine **randomisierte Kontrollstudie** durchgeführt. Mithilfe von an potenziell anspruchsberechtigte Personen versendeten Briefen wurde getestet, ob

Informationen zur Leistung und veränderte Zuschüsse zur Zusatzkrankenversicherung die Inanspruchnahme beeinflussen. Adressiert wurden somit potenziell existierende Informationsdefizite sowie möglicherweise eine als zu niedrige empfundene Höhe der Leistung.

Die Umsetzung der Briefversendungen lag in der **Verantwortung** der örtlichen Geschäftsstelle der Primärkrankenkasse in Lille. Die CPAM spielte eine zentrale Rolle bei der Durchführung der Maßnahme und koordinierte die Verteilung der drei Briefvarianten sowie des Antragsformulars. Zudem waren Wissenschaftler*innen an der Konzeptionierung und Entwicklung der Maßnahme beteiligt. Diese führten auch die Evaluierung der Maßnahme durch (Guthmuller, Jusot, Renaud, et al., 2014).

Es wurden **drei Briefvarianten** zusammen mit einem Antragsformular per Post an potenziell anspruchsberechtigte Personen versendet. Die Informationsschreiben dieser Varianten hatten die folgenden Inhalte:

- Variante 1 (Kontrollgruppe): allgemeine Informationen zu den ACS-Zuschüssen;
- Variante 2 (Behandlungsgruppe 1): allgemeine Informationen zu den ACS-Zuschüssen (wie in Variante 1) sowie die Möglichkeit, höhere ACS-Zuschüsse zu erhalten;
- Variante 3 (Behandlungsgruppe 2): allgemeine Informationen zu den ACS-Zuschüssen sowie die Möglichkeit, höhere ACS-Zuschüsse zu erhalten (beides wie in Variante 2), zusätzlich eine Einladung zu einem Beratungstermin.

Für die Durchführung der Maßnahme wurden zunächst potenziell anspruchsberechtigte Personen in Lille identifiziert. Dabei wurde auf **Daten** der Steuererklärung des Jahres 2007 zurückgegriffen, die abgegeben wurden, um Sozialleistungen der *Caisse d'allocations familiales* (CAF, Familienleistungskasse) zu erhalten. Somit ist zu beachten, dass die Grundgesamtheit der Studie aus Personen besteht, die bereits Sozialleistungen beziehen. Aus dem ausgewählten Personenkreis wurden 4.209 Personen angeschrieben. Die ersten Briefe wurden im Januar 2009 verschickt. Von den angeschriebenen Personen wurden bis zum Ende des Experiments am 30. Juni 2009 insgesamt 701 ausgefüllte Anträge zurückgeschickt, was einer Antwortrate von 16,7 Prozent entspricht. Von diesen eingereichten Anträgen wurden 55,2 Prozent bewilligt. Die Daten zu den Anträgen wurden nach Abschluss des Experiments mit administrativen Daten der CPAM verknüpft, die bspw. Alter und Geschlecht sowie Informationen zu vorheriger Inanspruchnahme von CMU und CMU-C enthielten.

Zur Evaluierung der Effektivität der Maßnahmen wurden die 4.209 ausgewählten Personen zufällig einer der drei Varianten zugewiesen und entsprechende Informationsschreiben mit Antragsformularen verschickt. Daraufhin wurden die Veränderungen der Inanspruchnahme der ACS-Zuschüsse zwischen den Personengruppen, die die verschiedenen Briefvarianten erhielten, verglichen. Die 1.394 Personen, die Briefe der Variante 1 erhielten, bildeten die Kontrollgruppe. Die 1.412 Personen, die Briefe der Variante 2 erhielten, bildeten die erste Behandlungsgruppe, und die 1.403 Personen, die Briefe der Variante 3 erhielten, die zweite Behandlungsgruppe. Bei der Interpretation der Evaluationsergebnisse ist daher zu beachten, dass die Kontrollgruppe auch Teil der Maßnahme ist, da sie einen Basis-Informationsbrief erhalten hat.

Die **Ergebnisse der Evaluation** zeigen gemischte Effekte der verschiedenen Maßnahmen. Ein Vergleich der Kontrollgruppe und der ersten Behandlungsgruppe zeigt, dass eine Erhöhung der Zuschüsse zu einer positiven, aber recht kleinen, Wirkung auf die Nachfrage nach ACS-Zuschüssen führte: Während 15,9 Prozent der Kontrollgruppe einen Antrag einreichten, war dies für 18,6 Prozent

der ersten Behandlungsgruppe der Fall.¹² Ein weiterer Vergleich zwischen diesen zwei Gruppen zeigt, dass auch bei den genehmigten ACS-Anträgen ein signifikanter Unterschied besteht: In der Kontrollgruppe wurde der Antrag bei 7,9 Prozent der angeschriebenen Personen genehmigt, in der ersten Behandlungsgruppe waren es 10,8 Prozent.

Eine Einladung zu einem Beratungstermin (Variante 3, d.h. zweite Behandlungsgruppe) führte jedoch trotz des erhöhten Zuschusses zu einem reduzierten Anteil von ACS-Anträgen. In der zweiten Behandlungsgruppe stellten nur 15,5 Prozent der Personen einen ACS-Antrag, also sogar weniger als in der Kontrollgruppe. Somit hebt der negative Effekt der Einladung zu einem Beratungstermin den positiven Effekt eines höheren ACS-Zuschusses, den die zweite Behandlungsgruppe genauso wie die erste Behandlungsgruppe erhielt, mehr als vollständig auf.

Bei der Umsetzung der Maßnahme bestand eine große **Herausforderung** darin, potenziell anspruchsberechtigte Personen zu identifizieren. Insgesamt wurden in den Behandlungs- und der Kontrollgruppe nur 55,2 Prozent der eingereichten Anträge bewilligt, das entspricht 9,2 Prozent der Gesamtstichprobe. Bei knapp 35 Prozent der eingereichten Anträge war der Grund der Ablehnung, dass das Einkommen unterhalb der erlaubten ACS-Einkommensgrenze lag und somit ein Anspruch auf CMU-C bestand, nicht jedoch auf ACS. Eine zusätzliche Erhebung von Einkommensdaten durch die Autor*innen ergab, dass nur 43 Prozent der Studienteilnehmer*innen tatsächlich Anspruch auf ACS hatten (Guthmuller, Jusot & Wittwer, 2014, S. 183). Innerhalb dieser Gruppe mit einem Anspruch auf ACS lag die Bewilligungsquote mit 24 Prozent höher als in der Gesamtstichprobe. Allerdings ist dieser Wert weiterhin relativ niedrig. Zudem war auch hier das Einkommen bei einem relativ großen Anteil (17 Prozent) zu hoch, weshalb diese Anträge ebenfalls abgelehnt wurden.

Die **hohen Raten der Nichtinanspruchnahme** – selbst unter Berechtigten – deuten auf weitere Probleme bei der Umsetzung hin. Hier sind in erster Linie Informationskosten zu nennen. Diese entstehen einerseits durch die komplexen Regeln bzgl. der Anspruchsberechtigung, was sowohl für die umsetzenden Stellen als auch für die Antragstellenden eine Herausforderung darstellt. So zeigt eine Studie zur Nichtinanspruchnahme der ACS unter Personen, die eine Erwerbsminderungsrente erhielten und Anspruch auf ACS hatten, dass 63 Prozent keinen ACS-Antrag stellten, weil sie zu wenig Informationen zum ACS-Programm und zum Antragsprozess hatten (Revil, 2008). Andererseits wurde laut Guthmuller, Jusot und Wittwer (2014) bei den versendeten Informationen der beschriebenen ACS-Maßnahme zu wenig auf eine verständliche Sprache geachtet, was angesichts der Zielgruppe und der Komplexität des Versicherungssystems vermutlich besonders negative Auswirkungen auf den Rücklauf der Anträge hatte.

Bei den Beratungstreffen, die der zweiten Behandlungsgruppe angeboten wurde, lassen sich bestimmte Abläufe vermutlich ebenfalls optimieren. Wie oben erläutert nahmen nur knapp 9 Prozent der Personen in der zweiten Behandlungsgruppe an einem Beratungstreffen teil, zudem wirkte die Einladung zu einem Beratungstreffen auf viele Personen offenbar abschreckend. Diese abschreckende Wirkung wurde offenbar teilweise durch den Eindruck bei den eingeladenen Personen verursacht, dass die Wahrnehmung eines Beratungstermin für die Inanspruchnahme der Leistung notwendig sei. Um die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme an einem Beratungsgespräch zu erhöhen, bietet sich die Einbeziehung von Dritten wie Vereinen, Sozialarbeiter*innen oder Organisationen an (Guthmuller, Jusot & Wittwer, 2014), da diese dazu beitragen können,

¹² Der Unterschied weist eine statistische Signifikanz auf dem 5-Prozent-Niveau auf.

Informationen zu der Leistung zu verbreiten und das Verständnis der potenziell Anspruchsberechtigten zu verbessern.

Zudem war der Anteil von ACS-Antragstellenden in der Gruppe der Personen, die an einem Beratungstreffen teilnahmen, zwar deutlich höher als bei Personen, die zu einem Beratungsgespräch eingeladen wurden, jedoch nicht daran teilnahmen; mit 36 Prozent war er jedoch weiterhin relativ niedrig. Dies lässt sich auf zwei mögliche Faktoren zurückführen. Erstens bestanden auch nach dem Beratungsgespräch weiterhin Informationsdefizite und Verständnisprobleme. Zweitens ergab sich teilweise für die Teilnehmenden die Erkenntnis, dass die finanziellen Anreize des ACS-Programms für sie zu klein waren, sodass sich eine Antragstellung für sie nicht lohnte. Drittens führte das Gespräch manchmal zu dem Ergebnis, dass doch kein Anspruch auf die Leistung bestand.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorgestellte Maßnahme hatte zum Ziel, die Inanspruchnahme des ACS-Programms, einem Zuschussprogramm zu einer Zusatzkrankenversicherung, in Lille, Frankreich, zu erhöhen. Hierzu wurde im Jahr 2009 eine randomisierte Kontrollstudie durchgeführt, in der Informationsbriefe verschickt wurden, und verschiedenen Personengruppen erhöhte Zuschüsse im Rahmen des ACS-Programms sowie Beratungsgespräche angeboten wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass höhere Zuschüsse zu einer erhöhten Inanspruchnahme führten, dass dieser Effekt aber relativ klein ausfiel. Zudem wog die Einladung zu einem Beratungsgespräch diese positiven Effekte mehr als auf.

Generell zeigt die Studie, dass die Höhe einer Leistung eine wichtige Rolle für deren Inanspruchnahme hat. Die weiterhin niedrigen Raten der Inanspruchnahme deuten zudem darauf hin, dass Informationsprobleme eine große Rolle spielen. Dies lässt sich auf die Komplexität des Sozialversicherungssystems im Allgemeinen und des ACS-Programms im Speziellen zurückführen. Zudem waren die Briefe, die im Rahmen der Maßnahme verschickt wurden, möglicherweise zu kompliziert formuliert. Letztlich weist die Studie auf die Schwierigkeit hin, Anspruchsberechtigte für Versicherungs- bzw. Sozialleistungen zu identifizieren.

Da die Nichtinanspruchnahme des ACS-Programms auf einem recht hohen Niveau verharrte, wurden im November 2019 die CMU-C und ACS zusammengeführt, um die Nichtinanspruchnahme dieser Leistungen zu bekämpfen und eine höhere Beteiligung im Zusatzkrankenversicherungssystem zu erreichen (Caro et al., 2023; DILA, 2022). Das neue System trägt den Namen *Complémentaire Santé Solidaire* (CSS, Solidarische Gesundheitsergänzung).

Entscheidende Faktoren für die Umsetzung der Maßnahme und damit für die Übertragbarkeit auf Deutschland sind die genaue Identifikation von Anspruchsberechtigten, das Vorliegen der Kontaktdaten für die postalische Zusendung der Informationsbriefe sowie die Weitergabe der Ergebnisse der Identifikation von Anspruchsberechtigten an die Behörde, die die Briefe versendet. Die genaue Identifikation war in Frankreich nur bedingt möglich, sodass auf eine Personengruppe zurückgegriffen wurde, die bereits bestimmte Sozialleistungen in Anspruch nahm, was aus den Daten zur Steuererklärung erkennbar ist. Für eine Übertragbarkeit der Maßnahme nach Deutschland wären sowohl die Identifikation, die Nutzung der Kontaktdaten und der notwendige Daten- bzw. Informationsaustausch für den jeweiligen Anwendungsfall zu prüfen.

Für die Evaluierung der Maßnahme ist die randomisierte Zuteilung der Teilnehmenden in die Kontroll- und Behandlungsgruppen von grundlegender Bedeutung, wie die Beschreibung der

Methodik in Kapitel 4.2.2 zeigt. Dies ist in Deutschland grundsätzlich möglich, allerdings muss jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob bspw. ethische Anforderungen eingehalten werden.

Quellen zum Steckbrief

- Caro, M., Carpezat, M. & Forzy, L. (2023). *Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire*. (107). Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2023-03/DD107.pdf>
- Chevreur, K., Brigham, K. B., Durand-Zaleski, I. & Hernández-Quevedo, C. (2015). France – Health system review. *Health Systems in Transition*, 17(3), 1–218. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330253/HiT-17-3-2015-eng.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- CMU. (2012). *Rapport d'activité 2012 du fonds CMU*. Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie. https://www.complementaire-sante-solidaire.gouv.fr/fichier-utilisateur/fichiers/Rapport_activite_2012.pdf
- CSS. (2019). *Rapport d'activité 2019 – Fonds de la Complémentaire Santé Solidaire*. Fonds de la Complémentaire santé solidaire. https://www.complementaire-sante-solidaire.gouv.fr/fichier-utilisateur/fichiers/RA_2019_VF.pdf
- DILA. (2020, 28. Juli). *À quel organisme de sécurité sociale est-on rattaché pour l'assurance maladie ?* Direction de l'information légale et administrative (Ministère de L'Intérieur). <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/quel-organisme-securite-sociale-est-on-rattache-assurance-maladie>
- DILA. (2022, 26. Oktober). *Can we still request assistance for complementary health insurance (ACS)?* Direction de l'information légale et administrative (République Française). <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13375>
- Guthmuller, S., Jusot, F., Renaud, T. & Wittwer, J. (2014). Comment expliquer le non-recours à l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé ? Les résultats d'une enquête auprès de bénéficiaires potentiels à Lille en 2009. *Regards*, 46(7), 59–74. <https://doi.org/10.3917/regar.046.0059>
- Guthmuller, S., Jusot, F. & Wittwer, J. (2014). Improving takeup of health insurance program a social experiment in France. *Journal of Human Resources*, 49(1), 167–194. <https://doi.org/10.1353/jhr.2014.0007>
- Le Garrec, M.-A., Bouvet, M. & Koubi, M. (2012). *Comptes nationaux de la santé 2011*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/dt172.pdf>
- Perronnin, M., Pierre, A. & Rochereau, T. (2011). Complementary Health Insurance in France: Wide-Scale Diffusion but Inequalities of Access Persist. *IRDES Questions d'économie de la santé*(161). <https://www.irdes.fr/EspaceAnglais/Publications/IrdesPublications/QES161.pdf>
- Revil, H. (2008). *Le non-recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et à l'aide complémentaire santé (ACS)* (Étude n° 25). Odenore. https://odenore.msh-alpes.fr/sites/odenore/files/Mediatheque/Documents_pdf/nr_cmuc_acs_synth_sept08.pdf

5.4 Versendung von Sanktionierungswarnungen zur Grundsicherung (Frankreich)

Einleitung

Die vorgestellte Maßnahme bezieht sich auf das französische Mindesteinkommen *Revenu de Solidarité Active* (RSA, Aktive-Solidarität-Einkommen), das sich an Haushalte mit geringem bzw. ohne Einkommen richtet. Der Leistungsbezug ist an die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt geknüpft. Werden die entsprechenden Auflagen nicht erfüllt, kann der Leistungsbezug im Rahmen von Sanktionierungen reduziert oder pausiert werden. Die beschriebene Maßnahme bestand aus einem Feldexperiment, bei dem in einem französischen Département in den Jahren 2016 bis 2019 Briefe an Bezieher*innen des RSA verschickt wurden, in denen die Bezieher*innen vor drohenden Sanktionierungen aufgrund von Verstößen gegen Auflagen gewarnt wurden. Das Ziel dieses Experiments war es, Sanktionierungen zu verhindern, die die Inanspruchnahme der Leistung reduzieren würden, sowie die Teilnahme am Integrationsprozess in den Arbeitsmarkt und somit letztlich die Zugänge in Beschäftigung zu erhöhen.

Die Maßnahme wurde im Rahmen eines Feldexperiments evaluiert und hatte sowohl positive als auch negative Effekte (Chareyron et al., 2022). Zum einen wurde ein positiver statistisch und ökonomisch signifikanter Effekt der versendeten Briefe auf die Beteiligung an Integrationsmaßnahmen zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt festgestellt. Zum anderen ergab die Analyse, dass die Briefe die Wahrscheinlichkeit, das RSA zu beziehen, um 5 Prozentpunkte reduzierten. Dies ist ein Beispiel für unbeabsichtigte Effekte, die bei Maßnahmen zum Leistungsbezug resultieren können. Da keine Informationen über die Gründe für die Beendigung des RSA-Bezugs erhoben wurden, lassen sich nur indirekt Schlüsse darüber ziehen, warum der Leistungsbezug sank.

Für Deutschland ist diese Maßnahme relevant, da die Sanktionierung von Bezieher*innen des Bürgergelds wichtige Fragen hinsichtlich der Gestaltung dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme aufwirft. In diesem Feld gibt es für Deutschland bereits thematisch und methodisch verwandte Studien. Die beschriebene Maßnahme aus Frankreich ist somit ein interessanter Vergleichspunkt für Deutschland.

Hintergrund: Das *Revenu de Solidarité Active*

Das ***Revenu de Solidarité Active (RSA)*** ist eine Sozialleistung in Frankreich, die 2009 eingeführt wurde und das vorherige *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI, Mindesteinkommen zur Eingliederung) und die *Allocation de Parent Isolé* (API, Alleinerziehendenhilfe) ersetzte (Briard, 2012). Es handelt sich dabei um ein Mindesteinkommen, das teilweise der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeld) entspricht. Insgesamt hatten 2018 etwa 1,8 Mio. Personen potenziell Anspruch auf das RSA (Hannafi et al., 2022).

Die **Verwaltung der Leistung** erfolgt durch die *Caisse d'Allocations Familiales* (CAF, Familienleistungskasse) und die *Mutualité Sociale Agricole* (MSA, Sozialversicherung für die Landwirtschaft). Begleitend zum Leistungsbezug erhalten die RSA-Empfänger*innen zudem Unterstützung durch Sozialarbeiter*innen der CAF in sozialen Angelegenheiten sowie durch den *Pôle Emploi* (PE, Arbeitsagentur) in Bezug auf Möglichkeiten zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Das **RSA richtet sich an** Haushalte, die an der Armutsgrenze leben und entweder über kein oder über ein sehr geringes Einkommen verfügen (CAF, o.D.). Anspruchsberechtigt ist jeder Haushalt, dessen Einkommen unter einem festgelegten Schwellenwert liegt, welcher von der Haushaltszusammensetzung abhängt. Innerhalb dieses Haushalts können Personen, die mindestens 25 Jahre alt sind, die Leistung beziehen. Ausgenommen von dieser Altersregelung sind Schwangere, Eltern und Personen, die in den zurückliegenden drei Jahren mindestens zwei Jahre lang einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind (diese Personen haben einen Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. auf andere Unterstützungsleistungen). Das RSA kann sowohl von beschäftigten als auch von arbeitsuchenden Personen sowie Rentner*innen bezogen werden (Leclair et al., 2011). Im Jahr 2016 wurde das RSA in Frankreich reformiert mit dem Ziel, eine erhöhte Teilnahme an Maßnahmen zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erreichen und somit den Zugang zur Erwerbstätigkeit zu erleichtern (Chareyron et al., 2022).

Die **RSA-Leistungen** bestehen aus zwei Teilen, einem monetären und einem nicht-monetären Teil. Der monetäre Teil hat zwei Zielgruppen. Das *RSA (RSA Socle vor 2016)* kommt Haushalten ohne Erwerbseinkommen zugute. Die *Prime d'Activité (RSA Active vor 2016)*, richtet sich an Haushalte mit einem Erwerbseinkommen unterhalb des Schwellenwerts, die somit ihr Erwerbseinkommen aufstocken können (DILA, 2023; Leclair et al., 2011). Das RSA wird als Pauschalbetrag gewährt, von dem die sonstigen Einkünfte des Haushalts sowie die Wohnpauschale (falls diese beantragt wird) abgezogen werden. Der Grundbetrag des RSA beträgt im Jahr 2023 607,75 Euro bei Singlehaushalten und 911,63 Euro bei Paarhaushalten. Für Kinder gibt es zusätzliche Pauschalen.

Der **nicht-monetäre Teil des RSA** besteht aus einer personalisierten Beratung durch eine:n Sachbearbeiter*in. Diese bezieht sich vor allem auf Unterstützung bei der Inanspruchnahme der Rechte der Leistungsbezieher*innen und der Einhaltung ihrer Pflichten, insbesondere bei der Suche nach einer Erwerbstätigkeit und der entsprechenden Integration in den Arbeitsmarkt.

Der RSA-Bezug ist an **Rechte und Pflichten** gekoppelt, die geleistet werden bzw. die für einen Leistungsbezug einzuhalten sind. Zu den Rechten gehört eine „soziale und berufliche Unterstützung, die auf sie zugeschnitten ist und von einem einzigen Referenten geleistet wird“ (Arnold & Rochut, 2013). Die Pflichten beinhalten den Abschluss einer Vereinbarung zu den einzuhaltenden Integrationsmaßnahmen, den *Plan personnalisé d'accès à l'emploi* (PPAE, Personalisierter Plan zum Beschäftigungszugang).¹³ Daraus ergeben sich die konkreten Pflichten, insbesondere die Teilnahme an den vereinbarten Integrationsmaßnahmen sowie Berichtspflichten. So müssen alle drei Monate Nachweise über die Einkommenssituation eingereicht werden, mit denen die Anspruchshöhen und -berechtigungen aktualisiert werden

Bei der **Sanktionierung** von RSA-Empfänger*innen, die die vereinbarten Pflichten nicht einhalten, gab es zum Zeitpunkt des Feldexperiments in den Jahren 2016–2019 mehrere Sanktionierungsstufen. Für das Feldexperiment war die erste Stufe relevant, in der die Sanktionierung darin besteht, dass der RSA-Bezug für drei Monate um je 100 Euro gekürzt wird. Weitere Sanktionierungsstufen, die in der vorliegenden Studie jedoch nicht untersucht wurden, bestehen aus wiederholten Kürzungen oder aus der Aussetzung von RSA-Zahlungen für einen Zeitraum von ein bis vier Monaten. Gesetzlich haben die betroffenen Personen nach dem Erhalt einer Warnung einen Monat Zeit, ihr Verhalten anzupassen. Kurz darauf wird der Sachverhalt von einem multidisziplinären Team genauer

¹³ Ein kleiner Anteil (<10 Prozent) der RSA-Empfänger*innen mit geringen Beschäftigungsaussichten unterschreibt eine andere Vereinbarung, den *Contrat d'engagement réciproque* (CER, Vertrag gegenseitigen Engagements).

untersucht, und es wird über die weiteren Schritte entschieden. Vor Umsetzung des in diesem Steckbrief beschriebenen Feldexperiments wurde die Einhaltung der Rechte und Pflichten nicht systematisch nachverfolgt, dementsprechend kam es auch zu keinen systematischen Sanktionierungen (Chareyron et al., 2022).

Die **Nichtinanspruchnahme des RSA** in Frankreich wurde in den Jahren 2010/2011 das erste Mal nach der Einführung des RSA durch eine speziell ausgestaltete Umfrage der *Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques* (DARES, Direktion für Forschung, Studien und Statistik) analysiert (Briard, 2012; Leclair et al., 2011). Die verwendete Stichprobe wurde hierzu aus den administrativen Daten der *Direction générale des finances publiques* (DGFiP, Generaldirektion der öffentlichen Finanzen) gezogen. Die Umfrage unter 15.000 Haushalten ergab, dass die Nichtinanspruchnahme des *RSA Socle* bei 35 Prozent lag. Für den *RSA Active* lag die Nichtinanspruchnahme bei 68 Prozent. Schätzungen ergaben einen Gesamtbetrag von nicht beantragten Leistungen im Umfang von 3,1 Mrd. Euro. Die Umfrage kostete 800.000 Euro und erforderte drei Vollzeitstellen für einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren und wurde aus finanziellen Gründen nicht wiederholt.

Eine **weitere Analyse der Nichtinanspruchnahme** des RSA erfolgte im Jahr 2018, also nach der Reform des RSA. Diese Analyse wurden aufgrund der hohen Kosten der Befragung aus den Jahren 2010/2011 auf Grundlage einer existierenden Datenbasis durchgeführt. Dabei handelt es sich um die *Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux* (ERFS, Befragung zu Steuern und Sozialleistungen), einer jährlichen Befragung des *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE, Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien). An dieser Umfrage nahmen etwa 110.000 Personen aus 50.000 Haushalten teil. Befragt werden Personen im Alter von bis zu 64 Jahren, Studierende und Personen in Elternzeit werden nicht berücksichtigt. Die Ergebnisse werden in der Regel zwei Jahre nach Erhebung veröffentlicht. Die **Ergebnisse der ERFS-Analyse** zeigten bei der Betrachtung einzelner Quartale eine Nichtinanspruchnahme von 34 Prozent (Hannafi et al., 2022). Dies entspricht rund 600.000 potenziell anspruchsberechtigten Personen, die den RSA nicht in Anspruch genommen haben, und etwa 750 Mio. Euro entgangenen Sozialleistungen. Dabei belief sich die durchschnittliche monatliche Höhe der Nichtinanspruchnahme auf 330 Euro pro Monat. Betrachtet man, wie viele Personen in drei aufeinanderfolgenden Quartalen die Leistung nicht in Anspruch nehmen („permanente Nichtinanspruchnahme“), liegt dieser Anteil bei 20 Prozent. In bestimmten Bevölkerungsgruppen war die Nichtinanspruchnahme besonders hoch, darunter Paare ohne Kinder, Hochschulabsolvent*innen sowie Personen unter 30 Jahren.

Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahme

Das Feldexperiment wurde von 2016 bis 2019 in einem französischen Département umgesetzt (Chareyron et al., 2022).¹⁴ In diesem Rahmen wurden postalische Sanktionierungswarnungen an RSA-Empfänger*innen verschickt, die gegen Auflagen verstoßen hatten. Diese Warnungen informierten darüber, dass die erste Stufe der RSA-Sanktionierung drohte, d.h. eine Kürzung des RSA-Bezugs um 100 Euro für drei Monate (siehe vorhergehender Abschnitt). Ziel dieser Warnungen war es, die Einhaltung der für den RSA-Bezug notwendigen Regelungen zu gewährleisten, Sanktionierungen zu vermeiden und letztlich die Inanspruchnahme der Leistung zu erhöhen. Der Fokus der Untersuchung lag auf arbeitsmarktnahen Personen. Daher wurden nur Personen

¹⁴ Der Name des Départements wird geheim gehalten.

betrachtet, die verpflichtet waren, sich bei der Arbeitsagentur zu registrieren, und die eine PPAE-Vereinbarung unterschrieben hatten.

Für die **Umsetzung des Feldexperiments** musste im ersten Schritt zunächst irreguläres Verhalten durch das Département identifiziert werden. Die hierzu benötigten Informationen wurden den administrativen Daten des Départementsrats entnommen, die wiederum von der *Caisse d'Allocations Familiales* (CAF) und vom *Pôle d'Emploi* (PE) geliefert werden. Danach wurde den identifizierten Personen ein Informationsschreiben mit einer Sanktionierungswarnung zugeschickt, wobei der Versand der Schreiben in mehreren Wellen erfolgte. Die Verantwortlichkeit für die Durchführung des Feldexperiments, einschließlich der Versendung der Briefe, lag beim Département, in dem die Maßnahme stattfand. Anschließend fand eine unabhängige Evaluation des Experiments im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie statt (Chareyron et al., 2022).

Die Evaluation zur **Wirksamkeit der Maßnahme** wurde mittels einer Regressions-Diskontinuitäts-Analyse umgesetzt. Dabei wurde der Zeitpunkt der Versendung der Sanktionierungswarnung genutzt und analysiert, ob es zu diesem Zeitpunkt zu einer Veränderung („Diskontinuität“) im Verhalten der Personen kam. Mit dieser Methode ist die Identifikation des kausalen Effekts der Maßnahme möglich. Die betrachteten Ergebnisgrößen sind (i) eine existierende Anmeldung bei der Arbeitsagentur, (ii) die Existenz einer gültigen PPAE-Vereinbarung und (iii) die Inanspruchnahme von RSA. Die Ergebnisgrößen (i) und (ii) quantifizieren die administrative Einhaltung von Schritten, die den Zugang zu Beschäftigung fördern; Ergebnisgröße (iii) lässt Rückschlüsse auf Austritte aus dem RSA-System zu.

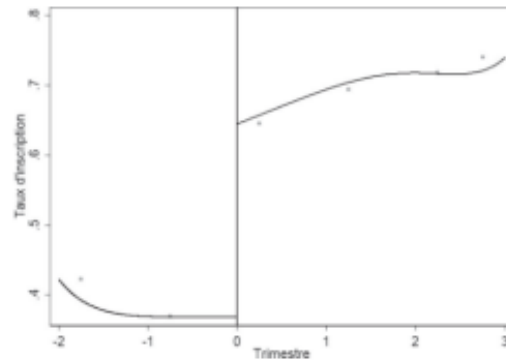
Die **Datengrundlage** für die Evaluation der Maßnahme durch Chareyron et al. (2022) sind administrative Daten zu RSA-Empfänger*innen. Hierzu wurden Daten der Familienleistungskasse (CAF) und der Arbeitsagentur (PE) miteinander verknüpft. Die Daten beinhalten Informationen über den Beginn und das Ende der Leistungsauszahlung, über die familiäre Situation, Beratungen, Anmeldungen bei der Arbeitsagentur und über Verwarnungen und Sanktionierungen. Die Daten umfassen die Jahre 2010–2019, also eine längere Arbeitsmarkthistorie vor der Maßnahme sowie den Zeitraum während und kurz nach der Maßnahme. Insgesamt erhielten 57.879 Personen eine Warnung.

Die **Ergebnisse der Evaluationsstudie** zeigen zunächst deskriptiv, dass die Anmeldung bei der Arbeitsagentur von 40 Prozent direkt vor Erhalt des Briefs auf mehr als 60 Prozent ein Quartal danach anstieg (Abbildung 5.4.1, Figure 1). Der Anteil von Personen mit einer PPAE-Vereinbarung stieg nach der Maßnahme um etwa 1 Prozent pro Quartal (Abbildung 5.4.1, Figure 2). Die Inanspruchnahme von RSA fiel hingegen nach Erhalt eines Briefs mit 10 Prozentpunkte deutlich (Abbildung 5.4.1, Figure 3).

Mithilfe des Regressions-Diskontinuitäts-Ansatzes können die kausalen Effekte der Sanktionierungsbrieft quantifiziert werden. Diese spiegeln die oben aufgeführten grafischen Analysen weitgehend wider: Erstens erhöhen sie die Wahrscheinlichkeit, sich bei der PE als arbeitsuchend zu registrieren, um 55 Prozentpunkte. Zweitens erhöhen Sie die Wahrscheinlichkeit, eine PPAE-Vereinbarung abzuschließen, um einen Prozentpunkt. Drittens reduzieren sie die Wahrscheinlichkeit, RSA in Anspruch zu nehmen, um 5 Prozentpunkte.

Abbildung 5.4.1 Ergebnisse der Evaluationsstudie (deskriptive Evidenz)

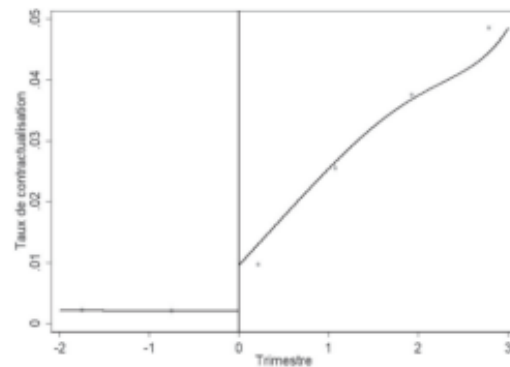
Figure 1: Evolution of the Pôle emploi registration rate around the date of notification of sanction



Field: RSA recipients living in the department, oriented in the employment pathway, having been the object of a verification of their contractual status.

Source: Departmental Information System.

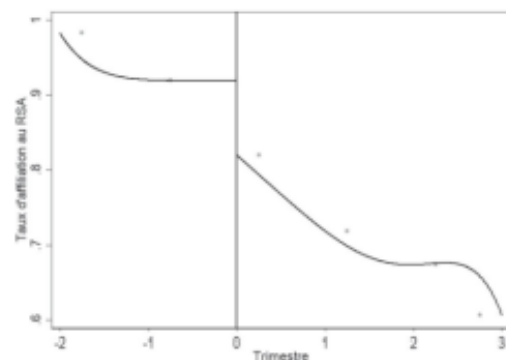
Figure 2. Evolution of the contracting rate around the date of the sanction notification



Field: RSA recipients living in the department, oriented in the employment pathway, having been the object of a verification of their contractual status.

Source: Departmental Information System.

Figure 3: Changes in the RSA enrollment rate around the date of sanction notification



Field: RSA recipients living in the department, oriented in the employment pathway, having been the object of a verification of their contractual status.

Source: Departmental Information System.

Quelle: Chareyron et al. (2022). Anmerkungen: Die drei Abbildungen zeigen die Effekte der Sanktionierungen in einem vierteljährlichen Abstand. Zeitpunkt 0 steht dabei für den Zeitpunkt der Sanktionierung. Figure 1 stellt die Entwicklung der Anmeldequoten bei der Arbeitsagentur dar, Figure 2 die der PPAE-Vertragsabschlussquote und Figure 3 stellt die Inanspruchnahmequote der RSA dar.

Bei den Kausalanalysen zeigt sich zudem, dass sich die Effekte zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterscheiden. Erstens reagieren Frauen stärker auf die Briefe als Männer, ihre Wahrscheinlichkeit, eine PPAE-Vereinbarung abzuschließen, steigt signifikant stärker, die Inanspruchnahme von RSA sinkt dementsprechend deutlich weniger stark. Zweitens zeigen jüngere Personen (unter 35 Jahre) eine niedrigere Anmeldequote für die Arbeitsagentur als ältere Personen, zudem verlassen sie den RSA-Bezug häufiger. Drittens reagieren Personen in ländlichen Gebieten und in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit stärker, d.h. ihre Abschlussquote einer PPAE-Vereinbarung und ihre Anmeldequoten bei der Arbeitsagentur steigen stärker, als dies in Städten und in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit der Fall ist. Dies lässt sich laut der Autoren der Studie darauf zurückführen, dass sie generell weniger Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben und der RSA-Bezug daher für sie eine größere Rolle spielt.

Bei der **Interpretation der Ergebnisse** ist zu beachten, dass der Rückgang der Inanspruchnahme des RSA auf zwei Ursachen zurückzuführen sein könnte. Einerseits kann eine Zunahme der Nichtinanspruchnahme bei grundsätzlichem Anspruch auf RSA auftreten. Andererseits kann ein Verlust des Leistungsanspruchs durch z.B. die Aufnahme einer Beschäftigung erfolgen. Allerdings liegt in den Daten der Grund für den Rückgang der RSA-Inanspruchnahme nicht vor. Weitere Studienergebnisse zeigen, dass der RSA-Bezug besonders stark fällt bei Personen, bei denen sich die Registrierung bei der Arbeitsagentur und der Abschluss einer PPAE-Vereinbarung kaum verändern (Chareyron et al., 2022). Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass der RSA-Bezug zurückgeht, obwohl grundsätzlich Anspruch darauf besteht, das heißt die Nichtinanspruchnahme steigt. Allerdings ist es auch möglich, dass der RSA-Bezug zurückgeht, weil eine Beschäftigung gefunden wurde, bei der die Instrumente zur Beschäftigungsförderung (PPAE-Vereinbarungen, weitere Leistungen der Arbeitsagentur) keine Rolle spielten. Somit lässt sich letztlich keine Aussage darüber treffen, ob der RSA-Bezug zurückgeht, weil eine neue Beschäftigung angenommen wurde oder nicht. Klar ist nur, dass die PPAE-Vereinbarungen und die Arbeitsagentur hierbei keine Rolle spielen.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorgestellte Maßnahme zum französische Mindesteinkommen *Revenu de Solidarité Active* (RSA, Aktive-Solidarität-Einkommen) besteht in der postalischen Versendung von Sanktionierungswarnungen an Leistungsbezieher*innen des RSA. Es ist in der Folge ein Rückgang des Bezugs der Grundsicherungsleistung RSA zu beobachten. Ob dieser Rückgang auf eine Aufnahme einer Beschäftigung zurückzuführen ist oder auf eine erhöhte Nichtinanspruchnahme, lässt sich mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht untersuchen. Die Studienergebnisse zeigen jedoch, dass es bei Personen, deren RSA-Bezug endete, zu keiner Erhöhung der Beteiligung an Integrationsmaßnahmen kam. Die Integrationsmaßnahmen spielen daher für den Rückgang des RSA-Bezugs keine Rolle, es könnte aber zu erhöhter Beschäftigung gekommen sein, ohne dass die Integrationsmaßnahmen hierbei eine Rolle spielten.

Das Beispiel aus Frankreich weist somit auf die Möglichkeit hin, dass erhöhter Druck auf Leistungsempfänger*innen zu einer Erhöhung der Nichtinanspruchnahme dieser Leistung führen könnte. Die Autoren schlagen daher vor, mehr präventive Maßnahmen in der Sozialarbeit zu leisten, um die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen zu erhöhen und eine Beendigung des RSA-Bezugs ohne gleichzeitige Aufnahme einer Beschäftigung zu vermeiden.

Insgesamt ist das Thema für Deutschland und seine vergleichbaren Sozialleistungen somit sehr relevant, eine entsprechende Datengrundlage und Datenzugang bestehen. Es existieren sogar bereits

ähnlich gelagerte Feldexperimente (z.B. Van den Berg, Hofmann, et al., 2021; Van den Berg, Uhlendorff, et al., 2021), eine Evaluation der Ankündigung von Sanktionierungen liegt für Deutschland jedoch bisher nicht vor.

Quellen zum Steckbrief

- Arnold, C. & Rochut, J. (2013). *L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active* (N°008). Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/2013-008.pdf>
- Briard, P. (2012). *La situation des bénéficiaires du RSA sur le marché du travail fin 2010* (N°014). Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/2012-014.pdf>
- CAF. (o.D.). *Tout comprendre sur le revenu de solidarité active*. Caisse d'Allocations Familiales. <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa#:~:text=Le%20revenu%20de%20solidarit%C3%A9%20active%20est%20une%20prestation%20qui%20garantit,ensemble%20des%20membres%20du%20foyer%20.>
- Chareyron, S., Le Gall, R. & L'Horty, Y. (2022). Droits et devoirs du RSA: l'impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires. *Revue économique*, 73(5), 735–759. <https://doi.org/10.3917/reco.735.0735>
- DILA. (2023, 1. Mai). *Prime d'activité : étudiant, stagiaire, apprenti*. Direction de l'information légale et administrative (République Française). <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33375>
- Hannafi, C., Le Gall, R., Omalek, L. & Marc, C. (2022). *Regularly measuring the non-take-up of the RSA and the employment bonus: method and results* (92). Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/Regularly%20measuring%20the%20non-take-up%20of%20the%20RSA%20and%20the%20employment%20bonus%20method%20and%20results.pdf>
- Leclair, M., Nouveau, C., Bourguignon, F., Donné, S., Thibault, F., Domingo, P., Pucci, M., Debras, B., Lelièvre, M. & Labarthe, J. (2011). *Rapport final du comité national d'évaluation du Revenu de solidarité active (RSA)*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/323be996c99777068ad1c780e6585809/RSA%20-%20Rapport%20final%20du%20Comit%C3%A9%20national%202011.pdf>
- Van den Berg, G. J., Hofmann, B., Stephan, G. & Uhlendorff, A. (2021). *Mandatory Integration Agreements for Unemployed Job Seekers: A Randomized Controlled Field Experiment in Germany* (IZA DP No. 14026). Institute of Labor Economics. <https://docs.iza.org/dp14026.pdf>
- Van den Berg, G. J., Uhlendorff, A. & Wolff, J. (2021). The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out. *Economica*, 89(353), 1–28. <https://doi.org/10.1111/ecca.12392>

6. Steckbriefe zu Digitalisierungsmaßnahmen

6.1 Sozialleistungsreform – Vereinfachtes Beantragungsverfahren, Digitalisierung und Verstetigung von Leistungen (Frankreich)

Einleitung

Die im Jahr 2016 in Frankreich eingeführte *Prime d'Activité* (PA, Beschäftigungsprämie), ist eine Sozialleistung, die Personen mit geringem Einkommen ein festgelegtes Mindesteinkommen garantieren soll. Die PA ersetzte die zuvor bestehende *RSA Active* (Kapitel 5.4) und hatte zum Ziel, die Nichtinanspruchnahme dieser Leistung zu reduzieren und die Integration der Leistungsbezieher*innen in den Arbeitsmarkt weiter zu fördern. Die Reform dieser Sozialleistung, also der Wechsel von *RSA Active* zur PA, wird in diesem Steckbrief unter dem Aspekt der Reduzierung der Nichtinanspruchnahme der jeweiligen Sozialleistung betrachtet. Dabei spielen unter anderem der automatisierte Übergang vom RSA- ins PA-System, die Verstetigung des Leistungsanspruchs und die Digitalisierung der Beantragung eine wichtige Rolle.

Nach Umsetzung der Reform – und damit der Einführung der PA – sank die Nichtinanspruchnahme, je nach Referenzgruppe, von 68 Prozent der Leistungsberechtigten in den Jahren 2010/2011 für *RSA Active* auf 23–27 Prozent im Jahr 2016 für die *Prime d'Activité*, wie deskriptive Auswertungen zeigten (DGCS, 2017; Leclair et al., 2011). Ergänzend dazu führte die PA laut DGCS (2017) zu einer Reduzierung der Armutsrisikoquote¹⁵ um 0,4 Prozentpunkte, einer hohen Digitalisierung der Antrags- und Verwaltungsprozesse und durch Abkopplung vom RSA-System zu einer Destigmatisierung. Außerdem wurde der Verwaltungsaufwand durch diese Reform verringert sowie Unsicherheiten für Leistungsbezieher*innen und für die Verwaltung durch die Verstetigung der Leistungen reduziert. Aufgrund des umfassenden Charakters der Reform handelt es sich bei den genannten Effekten jedoch um keine kausalen Effekte, sodass insbesondere numerische Schätzergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind. Die Größe der meisten deskriptiven Befunde legt aber nahe, dass die Reform eine hohe Wirksamkeit hatte.

Die beschriebene Reform ist aus mehreren Gründen für Deutschland von Interesse. Hierzu zählen die automatische Überführung von Leistungsberechtigten vom alten ins neue System, die Digitalisierung der Beantragung, die Einführung eines Online-Tools zur Berechnung des Leistungsanspruchs und die Verstetigung des Leistungsanspruchs.

Hintergrund: Die *Prime d'Activité*

Die *Prime d'Activité* (PA) wurde 2016 eingeführt und ersetzte die Vorgängerleistungen *RSA Active* und die *Prime Pour L'Emploi* (PPE, Beschäftigungsprämie).¹⁶ Die PPE war eine Sozialleistung – analog zur PA – zur Reduzierung der Armut von einkommensschwachen, beschäftigten Haushalten. Die Einführung der PA erfolgte 2016 vor allem aufgrund der hohen Nichtinanspruchnahme und der geringen Effektivität der vorherigen Leistungen (*RSA Active* und PPE) in Bezug auf die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

¹⁵ Definiert als Anteil der Personen, deren Einkommen unterhalb von 60 Prozent des Medianeinkommens liegt (DGCS, 2017).

¹⁶ Die Leistung RSA (bzw. *RSA Socle*) besteht weiterhin, ersetzt wurden nur *RSA Active* (siehe Kapitel 5.4).

Die **Prime d'Activité (PA)** ist eine das Mindesteinkommen garantierende Sozialleistung in Frankreich, für beschäftigte Personen mit einem geringen Einkommen. Leistungsberechtigt sind verschiedene Personengruppen, darunter unter anderem Angestellte, Studierende und Auszubildende, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Beantragung der Leistung erfolgt online über die *Caisse d'Allocations Familiales (CAF)* oder die *Mutualité Sociale Agricole (MSA)*. Die Auszahlung der Leistung wird von diesen beiden Träger*innen durchgeführt und erfolgt monatlich. Alle drei Monate ist ein Nachweis der Anspruchsberechtigung notwendig (Brunet, 2023).

Die **Anspruchsvoraussetzungen** beziehen sich in erster Linie auf das Vorhandensein einer Beschäftigung und das erzielte Einkommen. Die PA richtet sich an Personen ab einem Alter von 18 Jahren und setzt eine Beschäftigung in Teilzeit oder Vollzeit voraus. Auch Selbstständige können anspruchsberechtigt sein (Bercy Infos, 2022). Das maximal erlaubte Einkommen, um noch Anspruch auf die Leistung zu haben, hängt von der Haushaltszusammensetzung ab. Im Jahr 2023 beträgt dieser Wert 1.904 Euro für Singlehaushalte ohne Kinder (140 Prozent des NettoSMIC, *Salair Minimum de Croissance*, dem französischen Mindestlohn) und für Paar-Haushalte mit einem Kind, in denen nur ein Elternteil arbeitet, 3.105 Euro (220 Prozent des NettoSMIC) (Brunet, 2023). Bei Studierenden, Trainees und Auszubildenden gilt eine weitere Bedingung: sie müssen aus ihrer Beschäftigung ein Einkommen von mindestens 77,4 Prozent des NettoSMIC, erzielen. Dieser wird jährlich zum 1. Januar neu berechnet (DILA, 2023). Im Jahr 2023 betrug das Mindesteinkommen für die genannte Personengruppe 1.070,55 Euro pro Monat (Brunet, 2023). Um herauszufinden, ob ein Anspruch auf Leistung besteht, kann eine Simulation auf der Webseite der CAF oder der französischen Regierung durchgeführt werden (CAF, 2023; République Française, o.D.).

Die **Höhe der PA** hängt von der Haushaltszusammensetzung, dem Haushaltseinkommen, dem Besitz einer Wohnimmobilie und anderen steuerpflichtigen Einkommensarten ab. Sie ist degressiv gestaltet. Grundsätzlich steigt die Höhe mit der Haushaltsgröße an. Die exakte Höhe des Netto-Auszahlungsbetrags wird mit einer Formel berechnet, die fünf Komponenten beinhaltet:

- Ein Pauschalbetrag, welcher wiederum abhängig von der Haushaltszusammensetzung ist;¹⁷
- 61 Prozent des Einkommens des Haushalts aus Beschäftigung;
- Ein Zuschlag, welcher abhängig von der Erwerbseinkommenshöhe ist;
- Haushaltseinkommen aus Erwerbstätigkeit;
- sonstige Einkünfte des Haushaltes, z.B. Sozialleistungen;
- Eine Wohnpauschale (bei Wohneigentum oder unentgeltlichem Wohnen).

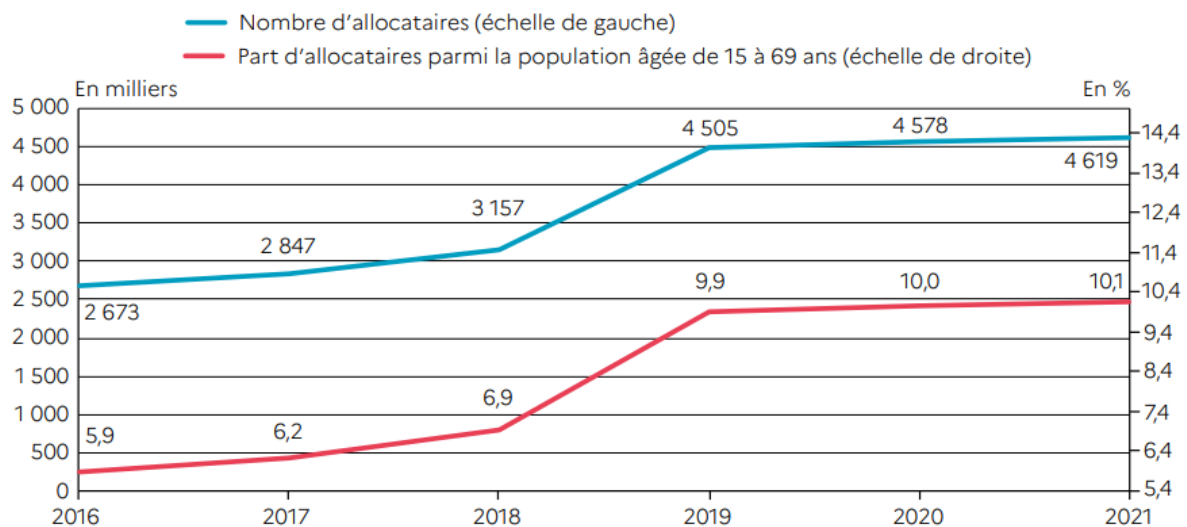
$$PA\text{-Leistung} = \text{Pauschalbetrag} + 0,61 * \text{Haushaltserwerbseinkommen} + \text{Zuschlag} \\ - \text{sonstige Haushaltseinkommen} - \text{Wohnpauschale}$$

Die Auszahlung der Leistung der PA erfolgt erst ab einem Betrag von 15 Euro. Die PA wird in der Regel unter Berücksichtigung der Inflation einmal im Jahr angepasst. Die durchschnittliche Höhe der PA betrug Ende 2021 179,30 Euro (Brunet, 2023). Die maximale Höhe betrug Mitte 2022 für Singlehaushalte mit einem Kind 892,88 Euro und für Singlehaushalte mit zwei Kindern 1.071,46 Euro (Bombet, 2023).

¹⁷ Laut DREES (2022) beläuft sich der Pauschalbetrag seit Juli 2022 für eine alleinstehende Person ohne Kind auf 586,23 Euro.

In Anspruch nahmen die PA laut der Statistikbehörde DREES (*Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et de la Santé*, Behörde für Forschung, Studium, Evaluation und Gesundheit) Ende 2020 insgesamt 4,58 Mio. Haushalte, während es Ende 2021 4,63 Mio. Haushalte waren (DREES, 2022). Singlehaushalte ohne Kinder machen dabei 54 Prozent der Leistungsempfänger*innen aus. Laut den Daten der DREES, der CNAF (*Caisse Nationale des Allocations Familiales*, Nationale Familienbeihilfekasse) und der MSA gab es Ende 2021 insgesamt 4,62 Mio. Bezieher*innen der Leistung, von denen 17 Prozent zwischen 18 und 24 Jahre alt waren (Brunet, 2023). Die Anzahl der Bezieher*innen stieg von 2,67 Mio. Ende 2016 bis 2023 stetig an (Abbildung 6.1.1).

Abbildung 6.1.1 Entwicklung der Anzahl der Bezieher*innen der *Prime d'Activité*



Quelle: DREES (2022). Anmerkung: Die blaue Linie stellt die Zahl der Bezieher*innen der *Prime d'Activité* in Tausend dar (linke Skala), die rote Linie den Anteil der Bezieher*innen der *Prime d'Activité* an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 69 Jahren in Prozent (rechte Skala).

Die **Nichtinanspruchnahme** der PA konnte im Vergleich zur Vorgängerleistung *RSA Active* deutlich reduziert werden. Während die Nichtinanspruchnahme bei der *RSA Active* in den Jahren 2010/2011 bei 68 Prozent (Briard, 2012; Leclair et al., 2011) (Kapitel 5.4) und die der PPE bei 5 Prozent lag, betrug die pro Quartal berechnete Nichtinanspruchnahme der PA im Jahr 2016, also kurz nach der Einführung, nur noch 23–27 Prozent (DGCS, 2017, S. 19).¹⁸ Die Schätzung der Nichtinanspruchnahme basiert auf den Daten der ERFS (*Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux*, Erhebung der Steuer- und Sozialeinkommen) und des CNAF. Die Nichtinanspruchnahme der PA ist nach Angaben der *Direction Générale de la Cohésion Sociale* (DGCS, Generaldirektion sozialer Zusammenhalt) in den darauffolgenden Quartalen weiter gesunken (DGCS, 2017)

Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahme

Die **landesweite Einführung der neuen Sozialleistung *Prime d'Activité*** (PA) war eine umfassende Reform der vorherigen *RSA Active* und der *Prime Pour L'Emploi*, und ist nicht als isolierte Einzelmaßnahme zu sehen. Die Reform zielte darauf ab, den Zugang und die Inanspruchnahme zu dieser Sozialleistung zu erleichtern. Verantwortlich für die Umsetzung der Maßnahme bzw. für die Einführung der Reform war das *Ministère des Solidarités et de la Santé* (MSS, Ministerium für

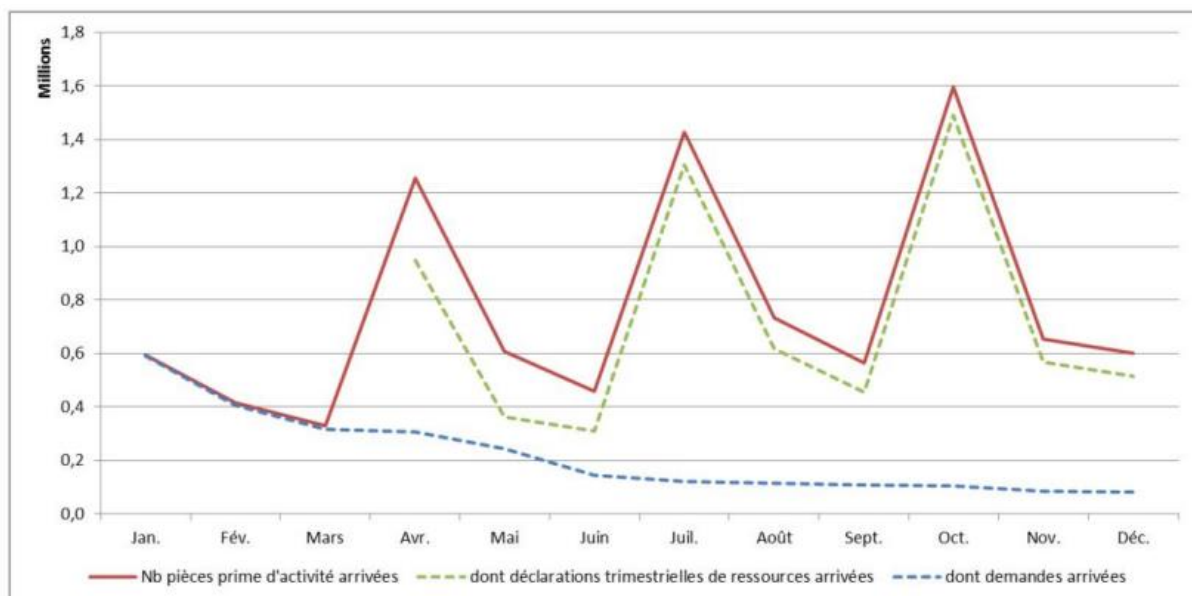
¹⁸ Die sehr niedrige Nichtinanspruchnahme bei der PPE wird auf das automatisierte Auszahlungsverfahren zurückgeführt (DGCS, 2017; Mikol et al., 2008).

Solidarität und Gesundheit). Der interministerielle Ausschuss zur Bekämpfung der Ausgrenzung (*Comité interministériel de lutte contre les exclusions*) hatte die Umsetzung im Jahr 2013 beschlossen. Das Ziel der Reform war, Personen mit einem niedrigen Einkommen finanziell zu stärken und sie zu ermutigen, eine Beschäftigung zu suchen bzw. in einem Beschäftigungsverhältnis zu bleiben (DGCS, 2017). Dies wurde im Rahmen eines Mehrjahresplans zur Bekämpfung von Armut und zur sozialen Eingliederung beschlossen.

Die Reform umfasste verschiedene Aspekte, um den Zugang und die Inanspruchnahme der Sozialleistung zu erleichtern. So wurde am 1. Januar 2016 eine automatische Überführung der Leistungsbezieher*innen von *RSA Active* in die PA umgesetzt, um den Übergang für bereits bestehende Empfänger*innen zu erleichtern. Zudem wurden das Beantragungsverfahren für Neuanträge vereinfacht, die Antrags- und Verwaltungsprozesse digitalisiert und die Zahlung der Leistungen verstetigt (DGCS, 2017).

Bei der Untersuchung der **Wirksamkeit der Reform** wurde im Rahmen eines umfassenden Regierungsauftrags eine signifikante Reduzierung der Nichtinanspruchnahme der PE im Vergleich zur vorherigen Sozialleistung *RSA Active* festgestellt. Je nach Referenzquelle wurde die Nichtinanspruchnahme von 68 Prozent auf 23–27 Prozent der Leistungsberechtigten reduziert (DGCS, 2017). Dabei schätzen die Autor*innen des Evaluationsberichts, dass 23 Prozent der finanziellen Mittel der PA nicht abgerufen werden. Diese Schätzungen übertreffen die 2015 für das Jahr 2016 prognostizierte Reduzierung der Nichtinanspruchnahme deutlich. 2015 hatte man damit gerechnet, dass etwa 50 Prozent der potenziell Anspruchsberechtigten die PA im Jahr 2016 nicht in Anspruch nehmen, und dass etwa 34 Prozent der finanziellen Mittel nicht abgerufen würden. Erklärt wird diese hohe Reduzierung der Nichtinanspruchnahme insbesondere durch die nicht erwarteten Erstantragsteller*innen.

Abbildung 6.1.2 Anzahl der eingegangenen Dokumente zur Abwicklung der *Prime d'Activité*



Quelle: DGCS (2017). Anmerkungen: Die Abbildung zeigt den Effekt der Verstetigung der Zahlungen/Leistungen. Die rote Linie stellt die Anzahl der eingegangenen Dokumente zur *Prime d'Activité* dar. In grün ist der Anteil der vierteljährlichen Einkommenssteuererklärungen dargestellt, in blau die eingegangenen Anträge. Bezugsjahr: 2016.

Einen wichtigen Beitrag für diesen positiven Gesamteffekt leistet laut diesen Studien die **Verstetigung der Leistungsansprüche**. Verstetigung in diesem Kontext bedeutet, dass für einen

Zeitraum von drei Monaten im Voraus ein Anspruch berechnet und dann monatlich ausgezahlt wird, unabhängig von Veränderungen im Erwerbsleben während dieses Zeitraums. Bei der Vorgängerleistung wurde der Anspruch noch monatlich neu berechnet, was im Falle von Veränderungen im Erwerbsleben, insbesondere bei einer deutlichen Erhöhung des Erwerbseinkommens, zu Rückzahlungen führen konnte. Die Verstetigung der Leistungsansprüche führt zu einer stabilen Auszahlungshöhe und einer verringerten Unsicherheit für die Leistungsempfänger*innen innerhalb dieser drei Monate, da Rückzahlungen aufgrund von Änderungen im Einkommen während dieses Dreimonatszeitraums ausgeschlossen sind (DGCS, 2017). Zudem erleichtert diese Verstetigung die Berichtspflichten der Leistungsbezieher*innen und reduziert zeitgleich den Verwaltungsaufwand (Abbildung 6.1.2).

Zur weiteren Unterstützung potenziell Anspruchsberechtigter wurde ein **Online-Tool** entwickelt, das diesen Personen maßgeschneiderte Informationen über ihre Berechtigung liefert. Durch dieses Online-Tool kann schnell und einfach überprüft werden, ob ein Anspruch auf PA besteht (CAF, 2023; République Française, o.D.). Im Zeitraum von 2015 bis 2016 wurden mehr als 20,6 Mio. Simulationen mit dem Online-Tool durchgeführt, wobei 44 Prozent dieser Simulationen eine positive Anspruchsberechtigung ergaben.

Mit Einführung der PA wurden alle notwendigen Vorgänge digitalisiert, sodass diese komplett online abgewickelt werden können. Diese **Digitalisierung** verfolgte – neben dem Online Tool – das Ziel, sowohl das Problem der fehlenden Informationen und der hohen bürokratischen Hürden als Grund der hohen Nichtinanspruchnahme, als auch Stigmatisierung als potenziellen Grund anzugehen. Dies vereinfachte den gesamten Beantragungs- und Verwaltungsprozess und erhöhte den Zugang zur Leistung. Es wurde dabei darauf geachtet, dass auch Personen, die nicht über einen eigenen digitalen Zugang verfügten, über eine lokale Anlaufstelle weiterhin Zugang zur Leistung hatten. Die Maßnahmen zur Vereinfachung und Digitalisierung der Anträge und Dokumenteneinreichungen zeigten positive Ergebnisse, die auch in den absoluten Bezugswerten zu erkennen sind (Abbildung 6.1.1). Im Zeitraum 2015–2016 wurden etwa 93 Prozent aller Dokumente digital eingereicht, was den Verwaltungsaufwand erheblich reduzierte.

Letztlich verweist die Evaluierungsstudie darauf, dass die Vorgängerleistung *RSA Active* mit einem deutlichen Stigma behaftet war. Dies hing zum einen mit seiner Komplexität und zum anderen mit negativen Assoziationen aufgrund der Verbindung mit dem RSA-System zusammen. Die *RSA Active* wurde nämlich von ihren potenziellen Begünstigten mit der *RSA Socle* in Verbindung gebracht, einem garantierten Mindesteinkommen für Menschen ohne Erwerbseinkommen. Die klare Trennung vom alten RSA-System und die Digitalisierung des Antragverfahrens führte daher bei der Einführung der PA zu einer Verringerung des Stigmas, was einen weiteren Grund für die Reduzierung der Nichtinanspruchnahme darstellt (DGCS, 2017).

Allerdings zeigte sich, dass 18 Monate nach Einführung der PA kaum **Veränderungen der Beschäftigungsrate** zu verzeichnen waren (DGCS, 2017). Die Einführung der PA stand in zeitlichem Zusammenhang mit einer **vorteilhaften Änderung der Armutsrisikoquote** in Frankreich. So fiel die Armutsrisikoquote (siehe Fußnote 15) von 14,1 Prozent im Jahr 2014 auf 13,7 Prozent im Dezember 2016. Ob ein kausaler Zusammenhang zwischen Einführung der PA und der Änderung der Armutsrisikoquote besteht, lässt sich empirisch jedoch nicht bestimmen.

Bei der Analyse der Nichtinanspruchnahme in DGCS (2017) ist als Einschränkung zu nennen, dass Daten aus der ERFBS-Befragung genutzt und mit den administrativen Daten der CNAF verknüpft wurden. Die Anspruchsberechtigung wurde mithilfe eines Simulationsmodells auf Grundlage der

ERFS-Daten ermittelt, die CNAF-Daten geben die tatsächliche Inanspruchnahme an. Als Einschränkung ist zu betrachten, dass im Datensatz des ERFS Personen, die ein geringes Einkommen haben und somit potenziell anspruchsberechtigt für die PA sind, unterrepräsentiert sind. Dies führt zu einer Verzerrung der Schätzungen der Nichtinanspruchnahme, da ein signifikanter Teil der potenziell anspruchsberechtigten Personen in der Simulation nicht berücksichtigt wird.

Zusätzlich stellt diese Maßnahmevaluierung einen besonderen Fall dar, da zwei vorherige Sozialleistungen (*RSA Active* und PPE), die unterschiedliche Nichtinanspruchnahmen aufweisen, mit einer diese ersetzende Sozialleistung (PA) verglichen werden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die französische *Prime d'Activité* (PA, Beschäftigungsprämie) wurde im Jahr 2016 als Nachfolgerin der *RSA Active* eingeführt. Es handelt sich dabei um eine Sozialleistung, die Personen mit geringem Einkommen ein festgelegtes Mindesteinkommen garantieren soll. Die Einführung der PA hatte zum Ziel, die Nichtinanspruchnahme zu reduzieren und die Integration der Leistungsbezieher*innen in den Arbeitsmarkt weiter zu fördern.

Diese Reform zeigte eine **deutliche Reduzierung der Nichtinanspruchnahme** von, je nach Referenzgruppe, 68 Prozent der Leistungsberechtigten in den Jahren 2010/2011 für *RSA Active* auf 23–27 Prozent im Jahr 2016 für die PA. Wichtige Erfolgsfaktoren waren hierbei der automatisierte Übergang von Leistungsberechtigten vom RSA- ins PA-System, die Verstetigung des Leistungsanspruchs, die Einführung eines Online-Tools zur Anspruchs- und Leistungsberechnung und die Digitalisierung der Beantragung, wodurch auch der Verwaltungsaufwand verringert wurde. Zudem führte die Neuentwicklung der Sozialleistung zu einer Destigmatisierung der vorherigen *RSA Active*.

Die beschriebene Reform ist aus mehreren Gründen **für Deutschland von Interesse**. Erstens ist dies für die automatische Überführung von Leistungsberechtigten (bei fortbestehendem Leistungsanspruch) vom alten ins neue System der Fall. Ein solcher Mechanismus kann häufig hilfreich sein, wenn Sozialleistungen in größerem Umfang reformiert werden. In Deutschland gibt es zu einer solchen Überführung ebenfalls Erfahrungen, z.B. im Zuge der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und des Bürgergeldes. Auch für die zu erwartende Einführung der Kindergrundsicherung könnte dies von Interesse sein. Zweitens liegt nahe, dass digitale Elemente eine wichtige Rolle für den Anstieg der Inanspruchnahme spielten. Dies war einerseits die Digitalisierung der Beantragung, andererseits die Einführung eines Online-Tools zur individuellen Berechnung des Leistungsanspruchs. Letzteres kann als interessanter Vergleichspunkt für in Deutschland existierende Berechnungstools dienen, wie z.B. dem Arbeitslosengeld-Rechner der Bundesagentur für Arbeit. Drittens weist die Reform auf die Bedeutung der Verstetigung des Leistungsanspruchs hin, da dies die Unsicherheit über Auszahlungen (und potenzielle Rückzahlungen bei Veränderung der Einkommenssituation) reduziert. Dieser Punkt ist generell für alle Sozialleistungen relevant, bei denen der Anspruch an Bedingungen geknüpft ist, die sich entsprechend der Lebens- und Einkommenssituation ändern können.

Quellen zum Steckbrief

- Bercy Infos. (2022, 22. Juli). *Travailleur indépendants : sous quelles conditions obtenir la prime d'activité*. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique. <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/travailleurs-independants-prime-activite#>
- Bombet, F. (2023, 30. Mai). *Quels sont les montants de la prime d'activité en 2023 ?* Mes Allocs. <https://www.mes-allocs.fr/guides/prime-d-activite/montants-de-la-prime-d-activite/>
- Briard, P. (2012). *La situation des bénéficiaires du RSA sur le marché du travail fin 2010* (N°014). Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/2012-014.pdf>
- Brunet, O. (2023, 3. Mai). *Prime d'activité 2023 : conditions, demande, montant*. Tout Sur Mes Finances. <https://www.toutsurmesfinances.com/argent/a/prime-d-activite-conditions-demande-montant>
- CAF. (2023). *Pour commencer, faites une simulation*. Caisse d'Allocations Familiales. <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/mes-demarches>
- DGCS. (2017). *Rapport d'Évaluation de la Prime d'Activité*. Direction Générale de la Cohésion Sociale (République Française). <https://www.aide-sociale.fr/wp-content/uploads/2018/10/rapport-ODENORE-prime-activite-A9-8.pdf>
- DILA. (2023, 1. Mai). *Smic (salaire minimum de croissance)*. Direction de l'information légale et administrative (République Française). <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>
- DREES. (2022). *Minima sociaux et prestations sociales*. Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (République Française). <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-10/Minima2022Maj2510.pdf>
- Leclair, M., Nouveau, C., Bourguignon, F., Donné, S., Thibault, F., Domingo, P., Pucci, M., Debras, B., Lelièvre, M. & Labarthe, J. (2011). *Rapport final du comité national d'évaluation du Revenu de solidarité active (RSA)*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/323be996c99777068ad1c780e6585809/RSA%20-%20Rapport%20final%20du%20Comit%C3%A9%20national%202011.pdf>
- Mikol, F., Vicard, A., Bonnefoy, V. & Mirouse, B. (2008). *The employment bonus: a device well known in principle, little in its terms* (No 24.2). d. é. Direction de la recherche, de l'évaluation et des statistiques (République Française). <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/2008.06-24.2.pdf>
- République Française. (o.D.). *Mes Droits Sociaux*. République Française. <https://www.mesdroitssociaux.gouv.fr/accueil/>

6.2 Automatische Identifizierung des Anspruchs auf erhöhte Krankenkassenrückerstattungen (Belgien)

Einleitung

Das belgische Krankenversicherungssystem ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass Patient*innen die Behandlungskosten im Voraus bezahlen müssen und danach eine Erstattung von der Krankenkasse erhalten. Einkommensschwache Haushalte und besondere soziale Gruppen, wie Menschen mit Behinderung, Verwitwete, Rentner oder Verwaiste, haben einen Anspruch auf eine erhöhte Rückerstattung von den Krankenkassen, die sogenannte *Verhoogde tegemoetkoming / Intervention majorée*. Personen, die aufgrund der Zugehörigkeit zu einer der obigen sozialen Gruppen Anspruch auf eine erhöhte Rückerstattung haben, können problemlos über die administrativen Daten verschiedener Behörden identifiziert werden und werden von den Krankenkassen über diesen Anspruch informiert. Im Gegensatz dazu können Haushalte, die aufgrund eines niedrigen Einkommens anspruchsberechtigt auf eine erhöhte Rückerstattung sind, nicht so einfach identifiziert werden. Entsprechend war die Rate der Nichtinanspruchnahme der erhöhten Rückerstattung bei den einkommensschwachen Haushalten im Jahr 2011 mit 11 Prozent höher als bei den oben genannten besonderen sozialen Gruppen. Bspw. betrug sie 2,3 Prozent für Menschen mit Behinderung und 1,5 Prozent für Personen im Ruhestand (Lefevre et al., 2019).

Um die Nichtinanspruchnahme der erhöhten Krankenkassenrückerstattungen für einkommensschwache Haushalte zu senken, wurde im Jahr 2015 eine Maßnahme zur besseren Identifikation und Information dieser Haushalte durchgeführt, der sogenannte *Flux proactif* (proaktiver Fluss). Diese Maßnahme erlaubt es, einkommensschwache Haushalte in den Registern der Steuerbehörden zu identifizieren und sie über ihre entsprechenden Ansprüche zu informieren. Van Gestel et al. (2022) schätzen, dass diese Maßnahme die Inanspruchnahme der erhöhten Rückerstattung von medizinischen Kosten um 10 bis 15 Prozentpunkte erhöht hat.

Eine direkte Übertragbarkeit der beschriebenen Maßnahme auf den deutschen Kontext ist nicht möglich, da sich die Krankenversicherungssysteme in Belgien und Deutschland stark voneinander unterscheiden. Die Kernidee, dass verschiedene Behörden zusammenarbeiten, um Leistungsberechtigte zu identifizieren, ist jedoch eine sehr erfolgversprechende allgemeine Maßnahme, um gegen die Nichtinanspruchnahme vorzugehen. Sie könnte bspw. im Rahmen unbarer, einkommensgeprüfter Direktzahlungen des Staates an Bürger*innen (etwa in Krisensituationen) zum Tragen kommen. Mit einem automatischen Datenabgleich könnte auf eine separate Antragstellung samt Nachweis der Anspruchsberechtigung verzichtet werden.

Hintergrund: Das Krankenversicherungssystem in Belgien

Belgien verfügt über ein **obligatorisches Krankenversicherungssystem**, das durch einkommensabhängige Beiträge und Steuern finanziert wird. Die meisten notwendigen Leistungen, wie die Grund- und Fachversorgung, Krankenhausaufenthalte und notwendige Medikamente, sind vollständig abgedeckt, d.h. entstandene Kosten werden den Versicherten komplett erstattet. Nicht notwendige Leistungen, wie Nahrungsergänzungsmittel oder ästhetische Operationen, sind nicht abgedeckt und Patient*innen müssen hierfür den vollen Preis selbst zahlen. Bei abgedeckten notwendigen Leistungen zahlen Patient*innen die Leistung im Voraus und erhalten im Nachhinein eine Rückerstattung von der Krankenkasse. Bei einigen notwendigen Leistungen übernehmen Krankenkassen nicht die vollen Kosten und Patient*innen müssen einen Teil selbst zahlen, die

sogenannte Zuzahlung. Je nach Leistung werden die entstandenen Kosten somit vollständig oder teilweise rückerstattet (Cantillon et al., 2017).

Bestimmte Personengruppen, die unten näher beschrieben werden, haben einen Anspruch auf eine **erhöhte Kostenrückerstattung**, die *Verhoogde tegemoetkoming / Intervention majorée*. Zusätzlich dazu haben sie Anspruch auf die Drittzahler-Regelung. Dies bedeutet, dass sie bei der Ärztin / dem Arzt nur die (verminderte) Zuzahlung leisten und keine Vorzahlung für den übernommenen Teil tätigen müssen.

Die Höhe der Reduzierung der Rückzahlung hängt von der Art der Leistung ab. Tabelle 6.2.1 zeigt die Höhe der Zuzahlungen im Jahr 2014 für Versicherte mit Anspruch auf eine erhöhte Rückerstattung sowie für Versicherte ohne einen solchen Anspruch.

Tabelle 6.2.1 Eigenanteile (Zuzahlungen) für Krankenversicherte nach Art der Rückerstattung

Leistung	Für Versicherte, die für eine erhöhte Rückerstattung berechtigt sind	Für Versicherte, die nicht für eine erhöhte Rückerstattung berechtigt sind
Konsultationen bei Hausarzt/-ärztin	etwa 5 Prozent (1 Euro)	etwa 20 Prozent (4 Euro)
Besuche beim Hausarzt/-ärztin	etwa 10 Prozent (2–2,90 Euro)	etwa 35 Prozent (8–10,50 Euro)
präventive zahnärztliche Untersuchungen	fallen keine Zuzahlungen an	3,83 Euro

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Cantillon et al. (2017). Anmerkung: Die Tabelle zeigt die Höhe der Zuzahlungen, die Versicherte mit (links) und ohne (rechts) Anspruch auf eine erhöhte Rückerstattung tätigen müssen. Stand: 2014.

Dieses System existiert bereits seit 1963. Der **Kreis der Anspruchsberechtigten** hat sich aber über die Zeit verändert. Ursprünglich waren ausschließlich Personen aus benachteiligten Gruppen, wie Witwen, Waisen, Rentner und Behinderte, anspruchsberechtigt. Im Juli 2007 wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten auf Haushalte ausgeweitet, deren zu versteuerndes Bruttoeinkommen einen bestimmten Grenzwert unterschreitet. Im aktuellen System können Anspruchsberechtigte in zwei Gruppen unterteilt werden: (i) Personen, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer sozial benachteiligten Gruppe Anspruch haben; und (ii) Haushalte, die aufgrund eines geringen Einkommens Anspruch haben (Lefevre et al., 2019).

Die **erste Gruppe**, also Personen, die zu einer der sozial benachteiligten Gruppe gehören, können aus den Registern anderer Behörden identifiziert werden und werden daher von den Krankenkassen proaktiv über ihren Leistungsanspruch informiert. Hierbei spielt die *Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid* (KSZ) eine entscheidende Rolle. Diese agiert als eine Art zentrale **Datenbank**, die Informationen bezüglich Sozialversicherungsangelegenheiten (Kranken-, Renten- oder Arbeitslosenversicherung, etc.) sammelt und verwaltet. Sie verfolgt das Ziel, den Austausch zwischen den verschiedenen Institutionen des sozialen Sicherheitssystems effizienter zu gestalten. KSZ ist eine öffentliche Einrichtung (mit Rechtspersönlichkeit) der sozialen Sicherheit, die durch das Gesetz vom 15. Januar 1990 gegründet wurde. Die KSZ gilt als Motor und Koordinatorin des E-Government im belgischen Sozialsektor (Infocenter, o.D.). Tabelle 6.2.2 zeigt einen Überblick, welche Gruppen über welche Datenquellen identifiziert werden.

Tabelle 6.2.2 Datenquelle zur Identifikation der sozialen Gruppen mit Anspruch auf erhöhte Rückerstattungen

Personengruppe	Datenquelle	Personengruppe
Verwitwete	Änderungen im Einwohnerregister durch die KSZ	Verwitwete
Menschen mit Behinderung	Daten der Krankenkasse oder Bescheinigung zur Anerkennung einer Behinderung durch die KSZ	Menschen mit Behinderung
Rentner*innen	Rentenbescheinigung durch die KSZ	Pensionierte
Personen mit einer Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit von mindestens 12 Monaten	Kombinierte Informationen bzgl. Arbeitsunfähigkeit von den Krankenkassen selbst und durch den Status der Arbeitslosigkeit über die KSZ	Personen mit einer Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit von mindestens 12 Monaten
Alleinerziehende	Kombinierte Informationen aus dem Einwohnerregister (durch die KSZ) und von den Krankenkassen selbst	Alleinerziehende

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Lefevere et al. (2019, S. 258). Anmerkung: KSZ: *Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid*, Erläuterung siehe Text.

Die **zweite Gruppe** Anspruchsberechtigter auf erhöhte Rückerstattung besteht aus Haushalten mit einem Einkommen unterhalb eines bestimmten Grenzwerts, der das Einkommen aller im Haushalt lebenden Personen berücksichtigt und jährlich festgelegt wird (Lefevere et al., 2019). Im Jahr 2021 lag dieser Grenzwert bei 19.900 Euro (zu versteuerndes Bruttojahreseinkommen), und er stieg mit jeder weiteren Person im Haushalt um 3.600 Euro (Van Gestel et al., 2022). Diese Gruppe konnte vor Umsetzung der Maßnahme nicht ohne Weiteres aus existierenden Datenquellen identifiziert werden, da sie häufig keine weiteren Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Sie mussten daher selbst, und unaufgefordert, einen Antrag an die Krankenkasse stellen, woraufhin diese eine Einkommensprüfung durchführte (Lefevere et al., 2019).

Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahme

Im Jahr 2014 wurde ein Gesetz eingeführt, um die Inanspruchnahme erhöhter Krankenkassenrückzahlungen für einkommensschwache Haushalte zu steigern. Diese zielte darauf ab, einkommensschwache Haushalte zu identifizieren, um diesen gezielt Informationen über ihren Anspruch zukommen zu lassen. Der Königliche Erlass vom 15. Januar 2014 verordnete einen **neuen Datenfluss** zwischen Krankenversicherungen und der Einkommensteuerverwaltung, den „proaktiven Fluss“. Dieser wird auch durch die Existenz der belgischen „Nationalnummer“, die mit der Steuernummer identisch ist, erleichtert, mit deren Hilfe Informationen aus dem Krankenversicherungs- und dem Steuersystem verknüpft werden können. Folgende Vorgehensweise wurde realisiert (Van Gestel et al., 2022):

- Die Krankenkassen geben dem *Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering* (RIZIV, Nationalinstitut für Kranken- und Invalidenversicherung bzw. *Institut national d'assurance maladie-invalidité*) eine Liste an Versicherten, die die erhöhte Rückerstattung nicht in Anspruch nehmen. Diese Liste gibt das RIZIV an die Einkommensteuerverwaltung weiter.
- Die Einkommensteuerverwaltung ermittelt, bei welchen Haushalten das zu versteuernde Einkommen im Jahre 2013 unterhalb des Grenzwerts lag und die somit für die erhöhte Rückerstattung berechtigt gewesen wären.

- Diese Informationen gingen dann über das RIZIV zurück an die Krankenkassen, die daraufhin selbstständig alle anspruchsberechtigten Versicherten kontaktierten.

Van Gestel et al. (2022) analysierten die **Wirksamkeit** der obigen Schritte auf die Inanspruchnahme der Leistung. Dafür kooperierten sie mit der größten Krankenkasse in Belgien, dem *Landsbond der Christelijke Mutualiteiten* (LCM). LCM ist in 19 Regionaldirektionen unterteilt und hat insgesamt 4,5 Mio. Versicherte, was mehr als 40 Prozent der belgischen Bevölkerung ausmacht. Sie führten ein Feldexperiment mit mehr als 55.000 einkommensschwachen Haushalten in Belgien durch, die im Rahmen des „proaktiven Flusses“ identifiziert wurden. Hierbei handelt es sich um Haushalte, die trotz einer Anspruchsberechtigung die erhöhte Rückerstattung im Jahr 2013 nicht beantragt hatten.

LCM entschied sich, nicht alle Haushalte gleichzeitig zu kontaktieren, sondern sukzessive in insgesamt sechs Gruppen. Van Gestel et al. (2022) einigten sich mit LCM, dass sie die Haushalte zufällig einem der sechs Gruppen zuordnen und den Zeitpunkt der **Kontaktaufnahme** randomisieren. Auf diese Weise können sie (fast) kausale Effekte der Kontaktaufnahme schätzen, indem sie die zuerst kontaktierten drei Gruppen mit den zuletzt kontaktierten drei Gruppen vergleichen. Elf von 19 Regionaldirektionen entschieden sich bei dem Experiment mitzumachen. LCM entschied sich die Hauptversicherten ab dem Geburtsjahrgang 1985 zu einem späteren Zeitpunkt zu kontaktieren, sodass sie nicht Teil des Experimentes sind. Das führte zu einem Stichprobenumfang von 55.407 Hauptversicherten und insgesamt 93.312 Versicherte (inklusive aller Haushaltsmitglieder).

Alle Haushalte in der Behandlungsgruppe erhielten dieselbe **Intervention**, bestehend aus einem Brief und einem Flyer, die per Post verschickt wurden. Der Inhalt des Briefes war knapp und erklärte, dass der Haushalt möglicherweise für die erhöhte Rückerstattung berechtigt sei, wenn das Einkommen unter einer bestimmten Grenze lag. Er lud die Behandlungsgruppe dazu ein, einen Termin zur Beantragung zu vereinbaren, und enthielt die erforderlichen Kontaktdaten dafür. Der Flyer listete die Vorteile der Maßnahme auf, sowie die Kontaktinformationen für die Antragstellung und eine Liste der Dokumente, die für die Bearbeitung des Antrags mitgebracht werden sollten.

Für die Einteilung in die Behandlungs- und Kontrollgruppe, wurde darauf geachtet, dass die Gruppe vergleichbar in wichtigen sozio-demographischen Merkmalen ist, wie bspw. Regionaldirektion, Postleitzahl und Alter in drei groben Kategorien (Hauptversicherter bis einschließlich 1940, bis einschließlich 1965 und nach 1965 geboren). Um Verzerrungen durch Nachbarschaftseffekte zu vermeiden, wurden alle Personen, die an derselben Adresse leben, denselben Gruppen zugeteilt.

Die erste Behandlungsgruppe wurde am 25.11.2015 kontaktiert, und die Behandlungsgruppe zwei und drei wurden am 07.04.2016 bzw. 26.05.2016 kontaktiert. Die Kontrollgruppe wurde erst im September 2016 kontaktiert und macht etwa 46 Prozent der Stichprobe aus.

Im **Ergebnis** gibt es eine signifikant höhere Inanspruchnahme von erhöhten Rückerstattungen, die in den Behandlungsgruppen etwa 10 bis 15 Prozentpunkte höher ist als in der Kontrollgruppe. Mit einer insgesamt dreifachen (Behandlungsgruppe 3) bis vierfachen (Behandlungsgruppe 1) Steigerung der Inanspruchnahme von erhöhten Rückerstattungen hat die Intervention einen nicht zu vernachlässigenden Effekt auf die Anzahl der einkommensschwachen Haushalte, die von erhöhten Rückerstattungen profitieren. Die Maßnahme kann daher als sehr effektiv angesehen werden, um die Inanspruchnahme von erhöhten Rückerstattungen zu steigern. Die Effekte sind robust, wenn für sozio-ökonomische Charakteristiken oder Fixe Effekte der Regionaldirektionen kontrolliert wird.

Die „**Genehmigungsrate**“, d.h. die Anzahl der Haushalte, die die erhöhten Rückerstattungen erhalten, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Haushalte, die einen Antrag gestellt haben, liegt in der Behandlungsgruppe bei 70 Prozent. Die niedrigere Rate deutet darauf hin, dass die Intervention auch dazu geführt hat, dass nicht berechnete Haushalte einen Antrag gestellt haben, was sowohl für die Haushalte als auch für die Krankenversicherungen unnötige zusätzliche Kosten verursacht. Die Verwendung aktuellerer Steuerdaten zur Identifizierung potenzieller Leistungsempfänger*innen könnte die Kosten für Haushalte und Krankenkassen in Bezug auf Postversand und das Personal, das die Anträge bearbeitet, reduzieren. Aus demselben Grund sollte die Zeitspanne zwischen dem Erhalt der Steuerinformationen und der Kontaktaufnahme mit den Haushalten so kurz wie möglich gehalten werden. Dies würde die Effizienz ähnlicher Initiativen in der Zukunft verbessern (Van Gestel et al., 2022).

Die **Untersuchung der Charakteristika** derjenigen, die die erhöhten Rückerstattungen aufgrund der Intervention erhalten haben (*Treated compliers*), im Vergleich zu denen, die trotz Kontakts durch den LCM keine erhöhten Rückerstattungen erhalten haben (*Never takers*), ist eine wichtige Information zur Bewertung der Wirksamkeit der proaktiven Kontaktaufnahme potenzieller Leistungsberechtigter. Die Haushalte, die die erhöhte Rückerstattung auch ohne die Intervention in Anspruch genommen hätten (*Always takers*), werden mit den Haushalten in der Kontrollgruppe; d. h. alle Haushalte, die in der Kontrollgruppe die erhöhten Rückerstattungen erhalten, angeglichen. So werden die Charakteristika genutzt, um die *Treated compliers* zu berechnen und sie mit den *Never takers* und *Always takers* zu vergleichen.

Im Vergleich zu den *Treated compliers*, weisen die *Always takers* deutlich höhere Ausgaben für Gesundheitsversorgung in der Vergangenheit auf und verbringen mehr Tage in Arbeitslosigkeit und Krankheit. Van Gestel et al. (2022) leiten ab, dass die *Always takers* im Durchschnitt aus den am stärksten gefährdeten Haushalten bestehen. Das ist auch mit dem Konzept der Adversen Selektion vereinbar, was besagt, dass diejenigen, die es am dringendsten benötigen, sich zuerst für eine subventionierte Versicherung entscheiden (Van Gestel et al., 2022).

Im Gegensatz dazu sind die *Never takers* (diejenigen, die selbst mit der Intervention keine erhöhte Rückerstattung in Anspruch nehmen) im Durchschnitt jünger, haben größere Familien und nutzen seltener Gesundheitsversorgungen. Der Unterschied in Arbeitslosigkeit und Krankheit ist eher gering und nicht signifikant. Aufgrund der geringeren vergangenen Gesundheitsausgaben mag der wahrgenommene finanzielle Vorteil für viele dieser Gruppe zu gering zu sein, um den Aufwand einer Antragsstellung auf sich zu nehmen. Insgesamt scheint die Intervention die Personen zu erreichen, die es am meisten brauchen, die erhöhte Rückerstattung in Anspruch zu nehmen.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Belgien verfügt über ein obligatorisches Krankenversicherungssystem. Die Versicherten müssen in der Regel für medizinische Leistungen in Vorauszahlung gehen. Diese Vorauszahlungen werden im Anschluss von der Krankenkasse rückerstattet. Vulnerable soziale Gruppen wie Menschen mit Behinderung, Rentner*innen, Verwaiste oder Verwitwete sowie einkommensschwache Haushalte können seit längerem erhöhte Rückerstattungen in Anspruch nehmen. Die vulnerablen Gruppen können problemlos durch die bei verschiedenen Behörden, insbesondere bei der KSZ, vorliegenden Informationen ermittelt und von den Krankenkassen über ihren Anspruch auf erhöhte Rückerstattungen informiert werden. Hingegen erfolgte von Seiten der Behörden lange Zeit keine Identifikation von einkommensschwachen und damit leistungsberechtigten Haushalten. Diese konnten entsprechend nicht über ihren Leistungsanspruch informiert werden.

Um Haushalte, die aufgrund geringen Einkommens einen Anspruch auf höhere Krankenkassenrückzahlungen haben, informieren zu können, wurde im Jahr 2015 der „proaktive Fluss“ eingeführt. Seitdem werden einkommensschwache Haushalte anhand ihrer Steuerdaten identifiziert und von den Krankenkassen proaktiv über ihren Leistungsanspruch informiert. Diese Maßnahme hat die Rate der Nichtinanspruchnahme unter einkommensschwachen Haushalten signifikant reduziert.

Wichtige Faktoren für die Umsetzung der Maßnahme und damit für die Übertragbarkeit nach Deutschland sind die Möglichkeit, Steuerdaten zu nutzen, und der Informations- bzw. Datenaustausch zwischen der Krankenkasse und der Steuerbehörde. Eine Nutzung der Steuernummer in diesem Zusammenhang wäre aus datenschutzrechtlicher Sicht zu prüfen (vgl. Kapitel 4.2.3). Gleiches gilt für den Datenaustausch, der bei der beschriebenen Maßnahme notwendig ist.

In Deutschland existiert eine Reihe von möglichen Anwendungsbeispielen für eine proaktive Informierung über Leistungsansprüche. So können Bezieher*innen von Arbeitslosengeld in Deutschland auch Wohngeld, Kinderzuschlag oder Bürgergeld beantragen (BA, o.D.). Hier wäre zu prüfen, inwiefern es möglich ist, Anspruchsberechtigte, die die Leistung nicht in Anspruch nehmen, zu identifizieren und diese entsprechend dem belgischen Beispiel über ihren Leistungsanspruch zu informieren.

Des Weiteren könnte ein automatischer Einkommensabgleich für einkommensgeprüfte Direktzahlungen des Staates an Bürgerinnen und Bürger genutzt werden. So ließen sich etwa Entlastungsmaßnahmen in Krisensituation schnell und zielgerichtet durchführen oder auch ein mögliches einkommensgestaffeltes Klimageld etablieren.

Quellen zum Steckbrief

- BA. (o.D.). *Arbeitslosengeld reicht nicht* Bundesagentur für Arbeit. <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld/arbeitslosengeld-reicht-nicht>
- Cantillon, B., De Graeve, D. & Van Mechelen, N. (2017). The Belgian welfare state system. In *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems* (1. Aufl.). Routledge. <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315613758.ch14>
- Infocenter. (o.D.). *Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (Crossroads Bank für soziale Sicherheit)*. Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning,. <https://infocenter.belgium.be/nl/statistieken/kruispuntbank-van-de-sociale-zekerheid>
- Lefevre, E., Goedemé, T., De Wilde, M. & De Spiegeleer, T. (2019). *Non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming en automatische rechtentoekenning: overzicht en case study*. Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid-Ministerie van tewerkstelling en arbeid. <https://socialesecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2019/btsz-2019-2-non-take-up-van-de-verhoogde-tegemoetkoming-en-automatische-rechtentoekenning-nl.pdf>
- Van Gestel, R., Goedeme, T., Janssens, J., Lefevre, E. & Lemkens, R. (2022). Improving take-up by reaching out to potential beneficiaries. Insights from a large-scale field experiment in Belgium. *Journal of Social Policy*, 1–21. <https://doi.org/10.1017/S004727942100088X>

6.3 Proaktive Bereitstellung von Sozialleistungen für Familien (Estland)

Einleitung

In Estland werden proaktive Verwaltungsleistungen (PVL) eingesetzt, um den Zugang zu Sozialleistungen zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen wird in Estland z.B. auf 26 Prozent für die Arbeitslosenversicherung oder 79 bis 89 Prozent für Unterhaltshilfe in den Jahren zwischen 2010 und 2016 geschätzt (Eurofound, 2015; Greskovics, 2020). Die estnische Regierung verfolgt unter dem Schlagwort „e-Estonia“ eine umfassende Digitalstrategie, die 1999 mit der Einführung der digitalen Steuererklärung begann (e-Estonia 2022b). Im Fokus dieses Steckbriefes stehen die PVL im Zusammenhang mit Familienleistungen. Hierbei werden Ansprüche auf Sozialleistungen beim Eintreten bestimmter Ereignisse automatisch berechnet, Leistungsberechtigte werden proaktiv informiert und können die Leistung sehr einfach beantragen.

Die Digitalisierung von Familienleistungen führte zu einer signifikanten Zunahme der Antragstellung nach der Geburt eines Kindes. Hierdurch sank die Nichtinanspruchnahme dieser Leistungen von drei Prozent im Jahr 2017 auf nahezu null Prozent nach der Einführung im Jahr 2019. Gleichzeitig wurde die zur Antragsstellung benötigte Zeit auf Seiten der Leistungsberechtigten von etwa zwei Stunden auf 30 Sekunden, die Behördenkontakte um 88 Prozent reduziert. Neben einem deutlich geringeren Verwaltungsaufwand führte dies zu einer hohen Zufriedenheit der Nutzer*innen (Nortal, 2022; OPSI, 2020). Die Erkenntnisse aus der Umsetzung bieten wertvolle Hinweise auf die Potenziale und Herausforderungen einer umfassenden Digitalisierung des Leistungsbezugs. Die Erfahrungen aus Estland können Impulse für die Gestaltung einer modernen, nutzer*innenfreundlichen und effizienten Verwaltung in anderen Ländern liefern und somit zu einer Verbesserung der öffentlichen Verwaltung beitragen.

Nicht-digitalisierte Beantragung von Familienleistungen und Digitalisierungsstrategie

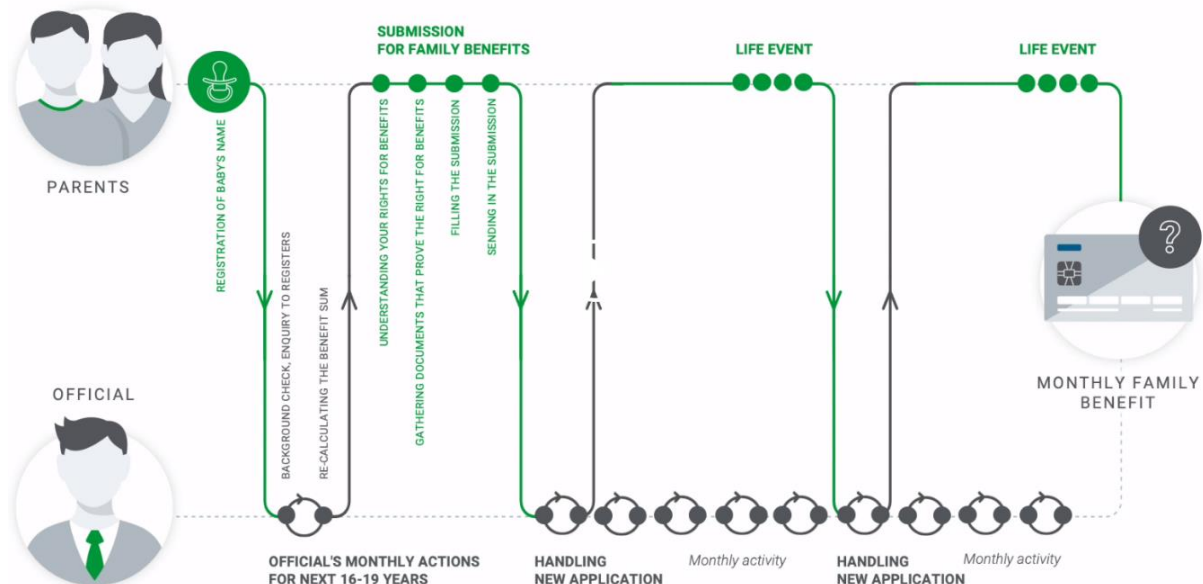
In Estland werden **Familienleistungen** angeboten, die deutschen Sozialleistungen wie Kindergeld, Elterngeld und Kinderzuschlag stark ähneln und vom estnischen Sozialversicherungsamt verwaltet werden. Diese Leistungen spielen eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Familien und der Sicherung des Wohlergehens von Kindern. Die monatliche Höhe des Kindergeldes beläuft sich im Jahr 2023 auf 320 Euro pro Kind, die Höhe der Beihilfe für Alleinerziehende auf 80 Euro und die Höhe des Elterngeldes auf mindestens 650 Euro (Social Insurance Board, 2023). Das System der Familienleistungen in Estland wies im Jahr 2017 eine Nichtinanspruchnahme von etwa drei Prozent auf (OPSI, 2020). Demzufolge beantragten bzw. erhielten 97 Prozent aller Eltern in Estland die Familienleistungen.

Vor der Digitalisierung der Abläufe war die **Antragsstellung ein komplexer Prozess**, der eine aufwändige Kontaktherstellung, mehrmaligen Informationsaustausch zwischen den Eltern und Mitarbeitenden der Behörde und das Ausfüllen vieler Formulare mit umfangreichen Informationen erforderte (Abbildung 6.3.1). Dies generierte bürokratische Kosten auf beiden Seiten, bei der Verwaltung und bei den Leistungsbezieher*innen. Nach Angaben von OPSI (2020) mussten Antragstellende im Jahr 2018 durchschnittlich knapp zwei Stunden für den Prozess aufwenden.

Estland verfolgt seit längerem eine **Digitalisierungsstrategie**, die 1999 mit der digitalen Steuererklärung begann und unter dem Namen „e-Estonia“ bekannt wurde (e-Estonia, 2022b; Kattel & Mergel, 2019). In dieser Strategie wird die Implementierung von PVL als fundamentale Säule

beschrieben, die bis 2030 weiter ausgebaut werden soll (Eesti Vabariik, 2017). Die Strategie beschreibt unter anderem die Art und Weise, wie die PVL entwickelt werden und wie die Informationen und das gesamte Dienstleistungssystem verwaltet werden sollen.

Abbildung 6.3.1 Antragstellungsprozess vor der Automatisierung



Quelle: Nortal (2022). Anmerkung: Vor der Einführung der proaktiven Verwaltungsleistung mussten Eltern und Behördenmitarbeiter*innen mehrmals miteinander in Kontakt treten, d.h. es war ein mehrfacher Informationsfluss von den Eltern zur Behörde (grüne Pfeile) bzw. in die Gegenrichtung (schwarze Pfeile) notwendig.

Estland wird im Allgemeinen als Vorbild für seine stark ausgebaute digitalisierte Verwaltung angesehen. Es verfügt über ein universelles elektronisches Identitätssystem mit sogenannten elektronischen Signaturen. Zudem sind die Zuständigkeiten für die Bereitstellung von Informationen gesetzlich verankert und die Datenstandards festgelegt (Bachmann et al., 2023). Hinzu kommt, dass die digitale Verwaltung ein hohes gesellschaftliches Vertrauen genießt und die Digitalisierungsstrategie politisch unterstützt wird.

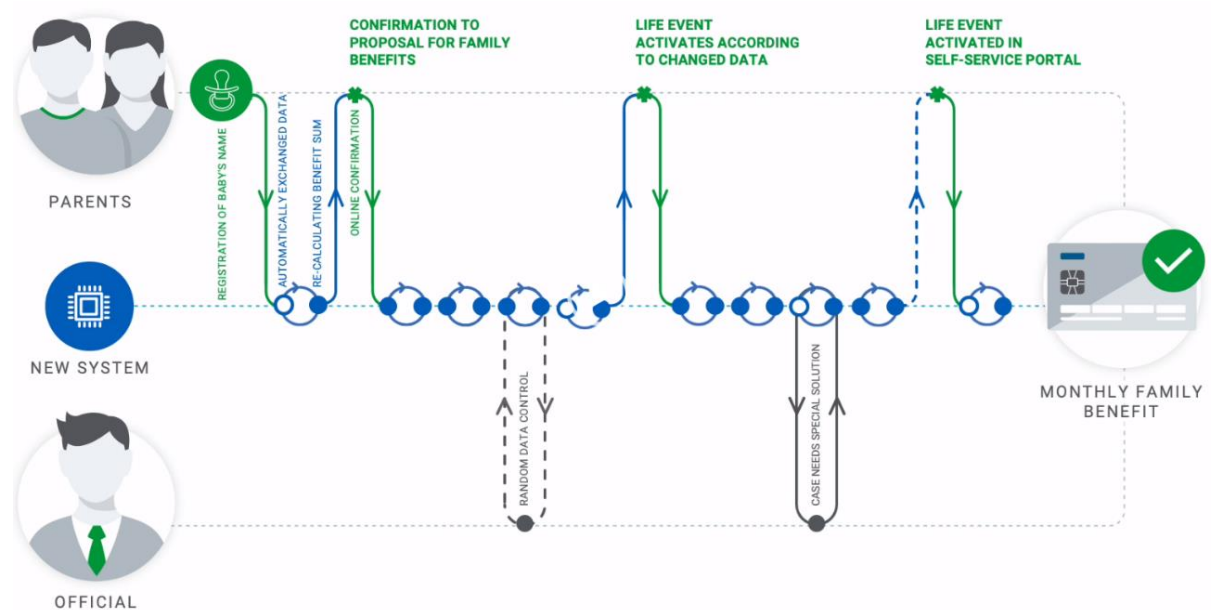
Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahme

Die proaktive Bereitstellung von Sozialleistungen für Familien, ein Beispiel für proaktive Verwaltungsleistungen (PVL), wurde in Estland im Oktober 2019 landesweit umgesetzt, um das Leben von Familien und Eltern zu erleichtern sowie die Verwaltung zu entlasten (Nortal, 2022). Die Implementierung und Umsetzung dauerte etwa zwei Jahre und ist die erste PVL in Estland. Die Maßnahme sieht einen **automatisierten Verwaltungsablauf** vor, der unmittelbar nach der Geburtenregistrierung durch die Eltern in einem Online-Register einsetzt (Abbildung 6.3.2). Hierbei spielt die **X-Road-Infrastruktur** eine zentrale Rolle, die als Plattform zwischen den Registern verschiedener staatlicher Stellen fungiert (Bachmann et al., 2023). Jede Nacht wird das Bevölkerungsregister nach Neugeburten abgefragt. Im Falle einer Neugeburt werden dann die weiteren angebotenen Register mithilfe einer sogenannten Pull-Anfrage über die X-Road abgefragt, um die relevanten Informationen zur Anspruchsberechnung zusammenzustellen (OPSI, 2020). Besonders relevant sind hier z.B. die Informationen, die bei Eheschließungen zur Verfügung gestellt werden. Anschließend kommen **komplexe Algorithmen** zum Einsatz, die die Leistungshöhe und Anspruchsberechtigung für die jeweiligen Familien automatisch berechnen (Nortal, 2022).

Nach dieser Berechnung werden die Eltern per E-Mail über den Anspruch auf spezifische Familienleistungen in Form eines konkreten „Angebots“ durch die Behörde informiert. Dieses Angebot muss per Mausklick auf einer verlinkten Webseite bestätigt werden. Nach Bestätigung dieses Angebots erhalten die Eltern weitere Informationen über die Leistung(en) und ggf. über weitere zu erledigende Aufgaben. Diese E-Mail erhält wiederum einen Link. Sobald die Eltern diesen anklicken und sich auf der Webseite anmelden, brauchen sie lediglich ihre Bankdaten und Angaben zur Elternzeit einzugeben, damit die Leistungen automatisch registriert und überwiesen werden. Dabei wird jede weitere Veränderung der Familienzusammensetzung oder der Leistungsansprüche berücksichtigt und die Leistungen im Zeitverlauf entsprechend automatisch angepasst.

Die Implementierung der PVL erfolgt nach dem **Once-Only-Prinzip**, wonach Bürger*innen von staatlichen Einrichtungen nur einmal nach Informationen gefragt werden und neue Informationen bzw. Veränderungen ihrer Lebenssituation nicht mehrmals in verschiedenen Verwaltungsstellen abgeben müssen. Dementsprechend kommt dem Datenaustausch zwischen den verschiedenen Behörden eine entscheidende Rolle zu. Bei der Verwaltung der Daten greifen Verwaltungsmitarbeitende nur noch in Sonderfällen oder zur Kontrolle ein. Um potenzielle Fehlerquellen aufzudecken, wird jede zehnte Anfrage individuell und manuell begutachtet (Bachmann et al., 2023).

Abbildung 6.3.2 Antragstellungsprozess nach der Automatisierung



Quelle: Nortal (2022). Anmerkung: Im neuen System sind kaum mehr direkte Kontakte zwischen Eltern und Behörde notwendig.

Die **Verantwortlichkeit** für die Umsetzung der PVL liegt bei mehreren Akteur*innen. Die estnische Regierung hat die grundlegende Gestaltung und strategische Ausrichtung dieser Maßnahme übernommen. Das nationale estnische Bevölkerungsregister spielt eine entscheidende Rolle, da es die relevanten Daten über Neugeburten und Familienzusammensetzungen bereitstellt. Die Implementierung und technische Umsetzung des Systems wurde vom Unternehmen Nortal übernommen. Dabei weist OPSI (2020) darauf hin, dass das Team aus Front-End-Entwickler*innen, Programmierer*innen und IT-Analyst*innen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Maßnahme gespielt hat und weiterhin spielt.

Die **Wirksamkeit** der PVL zeigt sich in mehrfacher Hinsicht. Durch die automatisierte Anmeldung und Verwaltung nach der Geburt eines Kindes konnte der Anteil an Leistungsberechtigten, die keinen Antrag einreichten, deutlich reduziert werden. Er fiel von einem bereits niedrigen Niveau von drei Prozent im Jahr 2017 auf nahezu null Prozent im Jahr 2019 (Nortal, 2022). Somit wurden auch jene Bürger*innen erreicht, die die Leistungen andernfalls nicht in Anspruch genommen hätten. Dies führt zu einer erhöhten Fairness im Leistungssystem und trägt zur Bekämpfung der Ungleichheit in der Gesellschaft bei. Darüber hinaus wurden Verwaltungsprozesse beschleunigt. Die Dauer der Antragsstellung konnte laut OPSI (2020) durch die Automatisierung von etwa zwei Stunden auf 30 Sekunden reduziert werden. Zudem führte die PVL zu einer Reduktion von Behördenkontakten um 88 Prozent. Dies reduzierte den Verwaltungsaufwand erheblich und milderte zeitgleich die Folgen des Fachkräftemangels in der Verwaltung ab. Das positive Feedback der Nutzer*innen unterstreicht den Erfolg der Maßnahme. Gemäß OPSI (2020) bewerteten Eltern die Dienstleistung im Durchschnitt mit 9,8 von 10 Punkten. Eine Untersuchung von Nortal (2022) zeigte, dass 91 Prozent der Eltern mit der Dienstleistung zufrieden sind.

Das Implementierungsteam protokolliert seine **Erkenntnisse aus der Umsetzung** der PVL (OPSI, 2020). Es bezeichnet den Implementierungsprozess als unübersichtlich und ungeordnet. Dabei waren sowohl die konkrete Ideen- und Zielentwicklung einer automatisierten PVL als auch deren ansprechende Umsetzung und Programmierung eine Herausforderung. Dabei betonen sie die entscheidende Rolle des beteiligten Teams, das maßgeblich zum Erfolg der Umsetzung beitrug (McBride & Hammerschmid, 2023; OPSI, 2020). Zu Beginn wurden die Anfragen zunächst individuell und manuell begutachtet, um potenzielle Fehlerquellen durch Anpassungen zu minimieren und Vertrauen aufzubauen – sowohl auf Seiten der Beschäftigten in der Verwaltung als auch der Bürger*innen (Bachmann et al., 2023). Ein Aspekt, der im Rahmen der Umsetzung der PVL erkannt wurde, ist die zeitliche Verzögerung bei Pull-Anfragen innerhalb der X-Road bei bestimmten Änderungen. Diese Anfragen wurden zu Beginn nur einmal im Monat versendet, was zu Verzögerungen führen kann.

Ein wichtiger Aspekt bei der Umsetzung ist die Einbindung der Nutzer*innen. Scholta und Lindgren (2023) betonen in ihrer theoretischen Abhandlung, dass solche proaktiven IT-Systeme zwar für Datenanalysen und Entscheidungsfindungen wichtig sind, aber nicht unbedingt für die Kommunikation mit allen Antragsteller*innen, je nachdem, wie proaktiv die Verwaltung gestaltet sein soll. Trotz der staatlichen proaktiven Verwaltung sollte die Beteiligung der Leistungsbezieher*innen an der Erstellung solcher Dienstleistungen berücksichtigt werden, um eine möglichst effektive Plattform zu erschaffen. Hierzu zählt bspw. das systematische Einholen von Feedback zur Nutzungsfreundlichkeit des jeweiligen digitalen Tools.

Aufgrund der Erfolge der Digitalisierungsstrategie im Allgemeinen und der PVL im Besonderen strebt Estland eine **Ausweitung des PVL-Prinzips auf andere Sozialleistungen** an. Dazu gehört bspw. die Beantragung der Altersrente (e-Estonia, 2022a). Auch hier spielt die automatisierte Bereitstellung von Daten über die Infrastruktur der X-Road eine entscheidende Rolle.

Auch **andere Länder bauen Erfahrung mit PVL auf**, bspw. Österreich, Neuseeland und Norwegen (Larsson, 2021; McBride & Hammerschmid, 2023). So wird in Norwegen Kindergeld seit 1998 automatisch verwaltet und ausgezahlt, im Jahr 2016 nahmen knapp 650.000 Personen diese Leistung in Anspruch. Hier werden allerdings auch potenzielle Nachteile einer PVL deutlich. Das System lässt bei der Verarbeitung der Sozialleistungen für Kinder einige potenzielle Leistungsbezieher*innen aus, was zu Benachteiligungen und hohen bürokratischen Kosten auf Seiten der Bezieher*innen und der Verwaltung führt (Larsson, 2021). Dieser Fall kann bspw. eintreten, wenn die Eltern getrennt leben

oder wenn ein Kind adoptiert wurde. Larsson (2021) zieht daraus die Schlussfolgerung, dass PVL in der Lage sein müssen, zwischen den Bürger*innen, die vom automatischen Prozess erfasst werden können, und denen, für die dies nicht möglich ist, zu differenzieren. Einfachere Sozialleistungsregeln könnten zudem die Implementierung erleichtern und somit die Fehleranfälligkeit verringern.

Aus dem Beispiel der PVL in Estland, Österreich und Neuseeland geben McBride und Hammerschmid (2023) weitere **Empfehlungen** für die Implementierung einer solchen Maßnahme, um potenzielle Probleme zu vermeiden. Erstens solle das Vertrauen in den öffentlichen Sektor gestärkt werden. Dies könne durch die Implementierung präziser rechtlicher Rahmenbedingungen sowie die Kultivierung umfassender Unterstützung für die PVL erreicht werden, wodurch die Effizienz und Transparenz des öffentlichen Diensts erhöht werde. Zweitens sei die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel notwendig. Drittens sei eine gewisse Bereitschaft zum Experimentieren notwendig. Viertens würden neue Fähigkeiten und behördenübergreifende Zusammenarbeit benötigt. Interdisziplinäre Teams, inklusive Jurist*innen und Programmierer*innen, sollten an solch einem Projekt synergetisch miteinander arbeiten, da es laut OPSI (2020) eine Herausforderung ist, passende PVL zu identifizieren und zu entwickeln.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die proaktive Verwaltungsmaßnahme zur automatisierten Bereitstellung und Verwaltung von Familienleistungen in Estland verfolgt das Ziel, den Zugang zu den Familienleistungen zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Die Umsetzung erfolgt durch ein proaktives Auftreten der Behörden über einen Algorithmus, bei dem Familienleistungen wie Kindergeld automatisch ausbezahlt und angepasst werden. Die Maßnahme zeigt sich als äußerst wirksam, da sie eine Antragstellungsquote von nahezu 100 Prozent erreichte und die Behördenkontakte um 88 Prozent reduzierte.

Für die Umsetzung der Maßnahme sind besonders folgende Komponenten von Bedeutung (McBride & Hammerschmid, 2023): ein funktionierendes System digitaler Identitäten, präzise und aktuelle Daten der Bürger*innen und Unternehmen, die Möglichkeit, diese Daten über alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung und optimalerweise auch über den Gesundheits- und Privatsektor hinweg auszutauschen sowie eine sichere und rechtsverbindliche Möglichkeit, elektronische Nachrichten zu übermitteln.

Die Wirksamkeit der PVL wurde nicht kausal untersucht, wird aber durch einen Vergleich der Antragstellung von Leistungsberechtigten vor und nach der Implementierung deutlich: diese stieg von 97 Prozent auf nahezu 100 Prozent. Zudem wurden die Bürger*innen nach ihrer Zufriedenheit befragt, wobei das positive Feedback mit einer Bewertung von 9,8 von 10 Punkten (OPSI, 2020) bzw. 91 Prozent (Nortal, 2022) deutlich positiv ausfiel.

Die erfolgreiche Umsetzung der proaktiven Verwaltungsmaßnahme in Estland (und Österreich und Neuseeland) und bereits vorhandene Pilotprojekte in Deutschland, wie z.B. das Projekt „Einfache Leistungen für Eltern“ (ELFE) in Bremen (Freie Hansestadt Bremen, o.D.) oder „Kinderleicht zum Kindergeld“ in Hamburg (Senatskanzlei Hamburg, o.D.), zeigen die Übertragbarkeit proaktiver Verwaltungsleistungen auf Deutschland auf. Dabei sind die von McBride und Hammerschmid (2023) empfohlenen Punkte zu beachten (funktionierendes System digitaler Identitäten, etc.). Das Onlinezugangsgesetz (OZG) und die deutschlandweite Verknüpfung von Verwaltungsleistungen bilden dabei eine wichtige Grundlage für die zukünftige Implementierung (siehe Abschnitt 4.2.3). Zudem sollten Rückmeldungen von Nutzenden systematisch berücksichtigt werden.

Die proaktive Verwaltung für Familienleistungen in Estland demonstriert das **Potenzial** einer digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung. Durch die automatisierte Bereitstellung von Sozialleistungen werden Bürger*innen entlastet, Verwaltungsprozesse optimiert und die soziale Gerechtigkeit erhöht.

Quellen zum Steckbrief

- Bachmann, R., Boockmann, B., Kugler, P., Roth, P., Vonnahme, C. & Wiemann, J. S. (2023). *Untersuchung internationaler Dateninnovationen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik* (Forschungsbericht 628). Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-628-internationale-dateninnovationen-arbeitsmarkt-sozialpolitik.html>
- e-Estonia. (2022a). *Factsheet – Proactive government*. E-Estonia. <https://e-estonia.com/wp-content/uploads/factsheet-proactive-government-feb2023.pdf>
- e-Estonia. (2022b, 29. November). *We have built a digital society and we can show you how*. Enterprise Estonia. <https://e-estonia.com/>
- Eesti Vabariik. (2017). *Estonia's Digital Agenda 2030*. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. <https://www.mkm.ee/media/6970/download>
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxemburg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf
- Freie Hansestadt Bremen. (o.D.). *Digitalisierung von Verwaltungsleistungen*. Netzwerk bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau. https://netzwerk-rechtsetzung-buerokratieabbau.de/veranstaltung/Digitalisierung_von_Verwaltungsleistungen.html
- Greskovics, B. (2020). *Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Europe Using Euromod*. Budapest Institute for Policy Analysis. https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/working-papers/bori_greskovics.pdf
- Kattel, R. & Mergel, I. (2019). Estonia's Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand. In P. 't Hart & M. Compton (Eds.), *Great Policy Successes* (S. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198843719.003.0008>
- Larsson, K. K. (2021). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly*, 38(2021), 101547. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101832>
- McBride, K. & Hammerschmid, G. (2023). *Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung*. Nortal und das Zentrum für Digitale Verwaltung an der Hertie School. <https://nortal.com/de/einblicke/white-paper-proaktive-verwaltungsleistungen/>
- Nortal. (2022, 3. Oktober). *Estonia moves towards a seamless society with proactive public services*. Nortal. <https://nortal.com/insights/estonia-moves-towards-a-seamless-society-with-proactive-public-services/>
- OPSI. (2020, 5. August). *Case Study Library – Pro-active Family Benefits*. Observatory of Public Sector Innovation. <https://oecd-opsi.org/innovations/proactive-family-benefits/>
- Scholta, H. & Lindgren, I. (2023). Proactivity in digital public services: A conceptual analysis. *Government Information Quarterly*, 40(2023), 101832. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101832>
- Senatskanzlei Hamburg. (o.D.). *In Hamburg kommen Eltern "Kinderleicht zum Kindergeld"*. Hamburg. <https://www.hamburg.de/kinderleicht-zum-kindergeld/>
- Social Insurance Board. (2023, 2. Mai). *Child and family benefits rates*. <https://sotsiaalkindlustusamet.ee/en/family-benefits-and-allowances/family-benefits-overview/child-and-family-benefits-rates>

6.4 Digitale Anmeldung zu Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit (Estland)

Einleitung

Estland ist als ein Vorreiterland bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung bekannt und verfolgt unter dem Schlagwort „e-Estonia“ eine umfassende Digitalstrategie (e-Estonia, 2022) (siehe auch Kapitel 6.3). Die Digitalisierung wurde infolge der Finanzkrise 2009, die große Kapazitätsengpässe bei der Bearbeitung von Arbeitslosigkeitsmeldungen hervorgerufen hatte, auf Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit ausgeweitet. Federführend ist hierbei die *Eesti Töötukassa* (ET, Estnischer Arbeitslosenversicherungsfonds), die Sozialversicherungsleistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit verwaltet und Arbeitslose bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung unterstützt.

Die seit 2014 bestehende Möglichkeit der digitalen Meldung der Arbeitslosigkeit und der Beantragung von Unterstützungsleistungen für Arbeitslose wird mittlerweile stark genutzt, wobei sich die Nutzung deutlich zwischen soziodemografischen Gruppen unterscheidet. Es ist weiterhin möglich, entsprechende Meldungen bzw. Anträge auch auf anderen Wegen, z.B. persönlich oder telefonisch, zu übermitteln.

Für Deutschland ist diese Maßnahme von großem Interesse, da hierzulande eine entsprechende Möglichkeit von digitalen Meldungen der Arbeitslosigkeit seit Anfang 2022 ebenfalls besteht, der Nutzungszeitraum dieser Möglichkeit aber relativ kurz ist und dementsprechend nur wenige Erfahrungswerte hierzu vorliegen. Im Gegensatz dazu kann die Nutzung des Online-Tools in Estland für die vergangenen beinahe 10 Jahre untersucht werden, zudem existieren umfassende Erfahrungen bei der Implementierung dieser Maßnahme.

Das System der Arbeitslosenversicherung in Estland

Die zwei wichtigsten Elemente der Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit in Estland sind die *Töötuskindlustushüvitis* (Arbeitslosenversicherungsleistung) und die *Töötutoetus* (Arbeitslosenunterstützung). Die **Arbeitslosenversicherungsleistung** (vergleichbar mit dem Arbeitslosengeld in Deutschland) kann bei Erfüllung dreier Bedingungen ausgezahlt werden: (i) Meldung der Arbeitslosigkeit, (ii) Beitragszahlungen in mindestens 12 der 36 zurückliegenden Monate, (iii) unfreiwilliger und unverschuldeter Verlust des Arbeitsplatzes. Die Leistung beträgt in der Regel 60 Prozent des vorherigen Bruttoeinkommens für die ersten 100 Tage des Leistungsbezugs und 40 Prozent des vorherigen Bruttoeinkommens für die Tage 101 bis 300, wobei die genaue Zeitperiode von weiteren Faktoren, wie der Dauer der Erwerbstätigkeit sowie der allgemeinen Arbeitsmarktsituation abhängen kann (Eesti Töötukassa, o.D.-a, o.D.-b). Die Arbeitslosenversicherungsleistung wird durch die gesetzlichen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanziert (Laurimäe, 2020).

Anspruch auf **Arbeitslosenunterstützung** besteht für arbeitslos gemeldete Personen, die keinen Anspruch auf die Arbeitslosenversicherungsleistung haben. Auch für den Bezug der Arbeitslosenunterstützung bestehen spezifische Voraussetzungen: (i) sonstige Einkommen (z.B. Mieteinnahmen) dürfen die maximale Leistungshöhe der Arbeitslosenunterstützung, die aktuell (Stand:2023) bei monatlich 327,05 Euro liegt, nicht übersteigen; (ii) Im Jahr vor Meldung der Arbeitslosigkeit muss eine Beschäftigung an mindestens 180 Tagen vorgelegen haben.

Die Arbeitslosenunterstützung wird rückwirkend ab Meldung der Arbeitslosigkeit und anschließend mindestens alle 30 Tage gezahlt (Eesti Töötukassa, o.D.-c). Während die Arbeitslosenversicherungsleistung in Fällen freiwilliger Arbeitslosigkeit nicht gezahlt wird, deckt die Arbeitslosenunterstützung auch freiwillige Arbeitslosigkeit ab (Eesti Töötukassa, o.D.-b). Arbeitslosenunterstützung wird aus dem Staatshaushalt finanziert. Die Leistung ähnelt damit grundsätzlich dem deutschen Bürgergeld, ist aber in der Auszahlungsdauer stark beschränkt. Die maximale Leistungsdauer beträgt 270 Tage (Laurimäe, 2020).

Das Ausmaß der **Nichtinanspruchnahme** der Unterstützungsleistungen für Arbeitslose ist in Estland hoch. Für die Arbeitslosenversicherungsleistung wird die Nichtinanspruchnahme auf 26 Prozent, für die Arbeitslosenunterstützung auf 14 Prozent geschätzt (Eurofound, 2015) geschätzt. In der Studie von Eurofound (2015) werden zudem mögliche **Gründe** für die Nichtinanspruchnahme ermittelt. Dazu wurde eine Befragung durchgeführt unter arbeitslosen Personen, die keine Unterstützungsleistungen für Arbeitslose erhalten, obwohl sie dazu berechtigt wären. Die Hauptgründe sind in Tabelle 6.4.1 dargestellt. Häufigster genannter Grund ist das Gefühl, die eigene Situation selbst bewältigen zu können, gefolgt von der Annahme, dass die ET nicht bei der Suche nach einer geeigneten Arbeit helfen kann. Einige Befragte geben an, dass sie nicht anspruchsberechtigt sind. Für einige sind die Niederlassungen der ET zu weit entfernt, insbesondere in ländlichen Gebieten (Tabelle 6.4.1).

Tabelle 6.4.1 Gründe für die Nichtinanspruchnahme der Unterstützungsleistungen für Arbeitslose

Reasons	%
I don't need help, I can manage myself	37.3
EUIF does not have suitable job offers	27.1
I was not eligible for unemployment allowance	14.4
I was not eligible for unemployment insurance	11.4
Contacting EUIF was unacceptable to me	3.8
EUIF's offices are too far away	3.4
Unemployment allowance is too small	1.7
Other	0.9

Quelle: Eurofound (2015). Anmerkungen: Darstellung von Gründen für die Nichtinanspruchnahme von Unterstützungsleistungen für Arbeitslose. EUIF ist der ET in englischer Sprache (Estonian Unemployment Insurance Fond = estnischer Arbeitslosenversicherungsfonds) Details siehe Text.

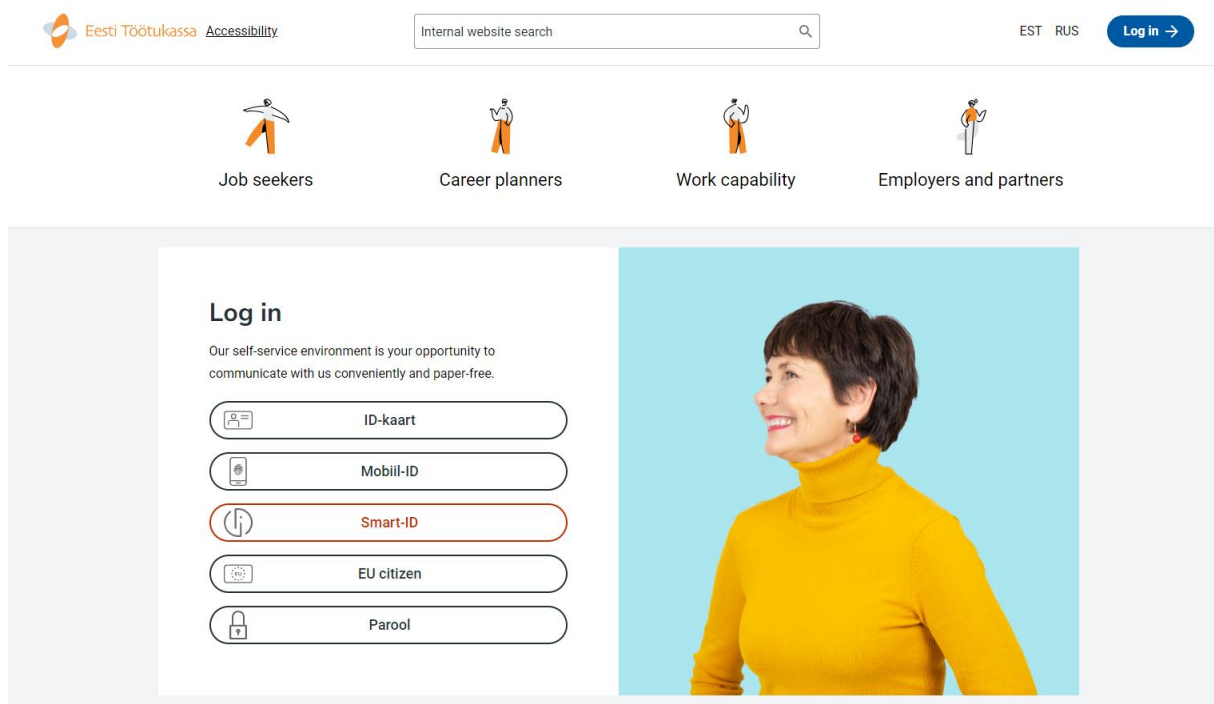
Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahme

Die ET führte im Mai 2014 eine Webseite ein, über die man sich als arbeitslos registrieren und einen Antrag auf Arbeitslosenunterstützung initiieren kann. Auslöser dafür war der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit im Zuge der Finanzkrise 2009. Zu diesem Zeitpunkt lag die ET beim Angebot von Onlinediensten weit hinter den anderen estnischen Regierungsbehörden zurück. Der geringe Digitalisierungsgrad trug zu starken Kapazitätsengpässen bei der Entgegennahme und Verarbeitung von Arbeitslosenmeldungen bei. Als Reaktion auf diese Situation wurde mit der Entwicklung eines Online-Tools begonnen, das die eigenständige Eingabe der für den Antrag benötigten Daten durch die Nutzer*innen ermöglichte und automatisierte Berechnungen von Ansprüchen sowie die Weiterverarbeitung der entsprechenden Informationen ermöglichte. Dies sollte dazu beitragen, die

Beantragung für die Nutzer*innen zu erleichtern und den Arbeitsaufwand in der Arbeitsagentur zu senken.

Die **Entwicklung des Online-Portals** wurde 2011 gestartet. Zwischen den Jahren 2009 und 2011 investierte die ET insgesamt 130.380 Euro, in den Jahren 2013 und 2014 jeweils knapp über eine halbe Million Euro. Diese Mittel wurden komplett aus dem ET-Budget finanziert (Eurofound, 2015). Nach einer mehrjährigen Planungs- und Entwicklungsphase konnte das System ab Mai 2014 genutzt werden. Abbildung 6.4.1 zeigt einen Screenshot des Online-Portals.

Abbildung 6.4.1 Anmeldungsmöglichkeiten zum *Self-Service-Portal* in Estland



Quelle: Eesti Töötukassa (2023). Anmerkung: Screenshot von der Webseite des Online-Portals.

Die **Nutzung des Online-Tools** stieg nach der Einführung 2014 stetig an, wie Abbildung 6.4.2 zeigt.¹⁹ 2019 wurden mehr als 20 Prozent der Anträge auf Arbeitslosenunterstützung digital abgegeben. Die Corona-Pandemie führte zu einem sprunghaften Anstieg der digitalen Nutzung auf über 40 Prozent. Aufgrund der Möglichkeit, sich digital arbeitslos zu melden, kam es laut ET im Gegensatz zu den Entwicklungen während der Finanzkrise zu keinen Kapazitätsengpässen bei der ET. Im Jahr 2023 fanden fast 50 Prozent aller Anmeldungen für die Arbeitslosenunterstützung über das Online-Portal statt.

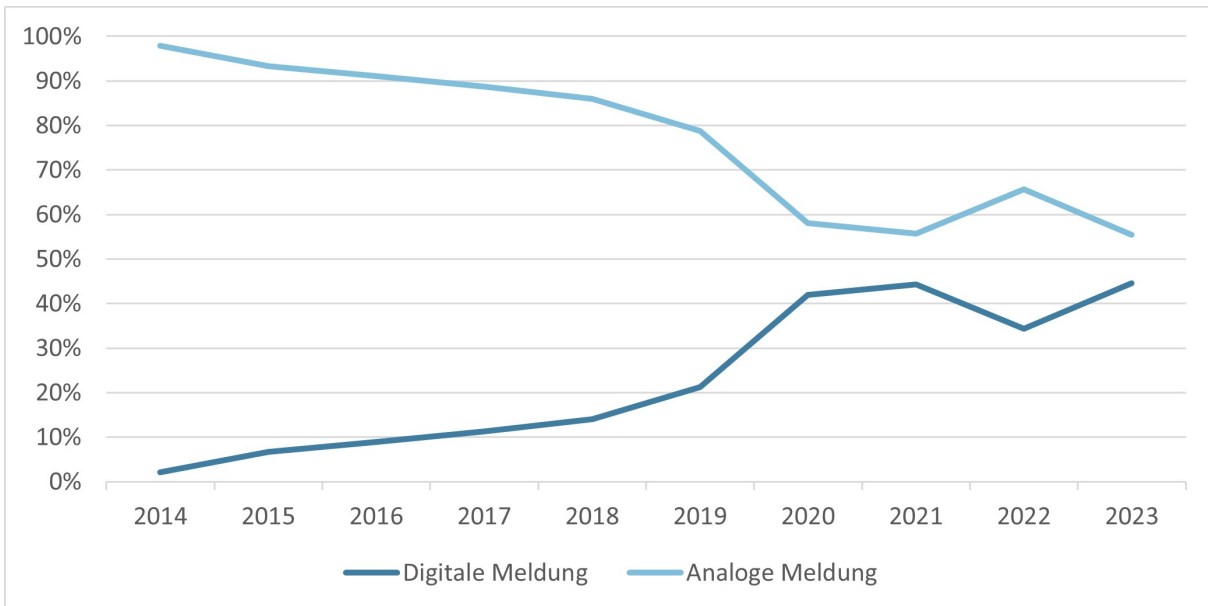
Bei der Nutzung des Online-Portals sind **deutliche Unterschiede zwischen sozio-demografischen Gruppen** festzustellen. Abbildung 6.4.3 zeigt den Anteil aller Anträge auf Arbeitslosenunterstützung über das Online-Portal unterteilt nach Qualifikationsniveau, jeweils für die Jahre 2019 (vor der Corona-Pandemie) und 2021 (während der Corona-Pandemie).²⁰ Es wird ersichtlich, dass bei den

¹⁹ Die im Folgenden dargestellten Daten stammen aus einer Sonderauswertung der ET-Daten für das RWI, die Ausführungen aus einem Expert*innengespräch mit ET.

²⁰ Für die sozio-demografischen Charakteristika liegen für das Jahr 2023 noch keine Daten vor, die Zahlen für 2022 weisen aufgrund Geflüchteter aus der Ukraine starke Sondereffekte auf.

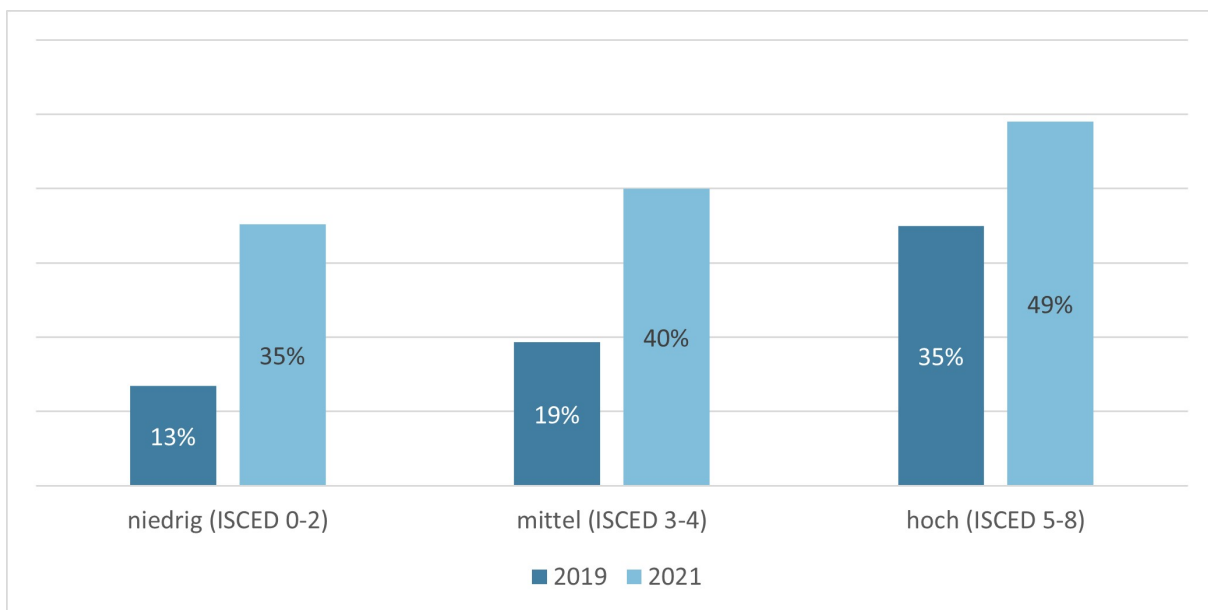
Geringqualifizierten im Jahr 2019 nur 13 Prozent, im Jahr 2021 35 Prozent Anträge über das Online-Portal stellten, die verbleibenden Personen nutzten analoge Wege. Im Gegensatz dazu lagen die Anteile der Nutzer*innen des Online-Portals bei den Hochqualifizierten bei 35 Prozent im Jahr 2019 und bei 49 Prozent im Jahr 2021. Personen mit mittlerer Qualifikation weisen Werte auf, die zwischen denen der Niedrig- und der Hochqualifizierten liegen.

Abbildung 6.4.2 Anteil digitaler und analoger Anträge auf Arbeitslosenunterstützung im Self-Service-Portal, in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten einer Sonderauswertung der ET für das RWI.

Abbildung 6.4.3 Anteil digitaler Anträge auf Arbeitslosenunterstützung im Self-Service-Portal nach Bildungsgruppen, in Prozent

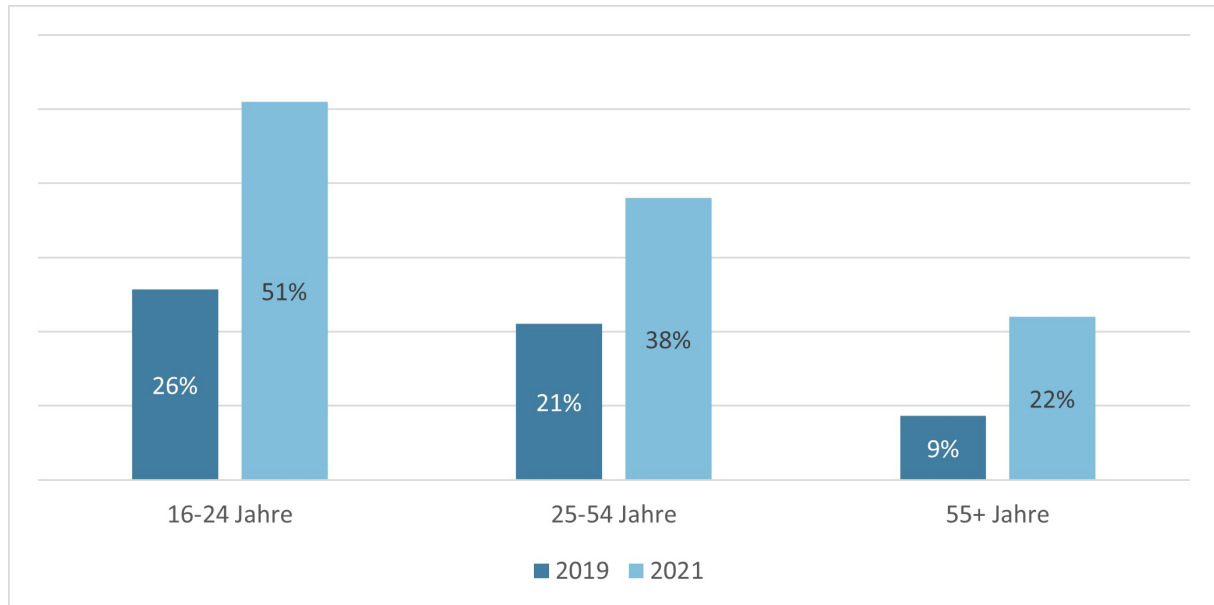


Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten einer Sonderauswertung der ET für das RWI.

Abbildung 6.4.4 stellt entsprechende Zahlen nach Altersgruppe dar. Hierbei wird deutlich, dass jüngere Personen das Online-Tool deutlich häufiger nutzen als ältere Personen. So hat im Jahr 2021

die Hälfte aller 16- bis 24-Jährigen, die die Arbeitslosenunterstützung beantragt haben, das Online-Tool genutzt. Bei den Personen im Alter von 25 bis 54 Jahre lag der entsprechende Anteil bei nur 38 Prozent, bei den Personen, die 55 Jahre oder älter waren, sogar bei nur 22 Prozent.

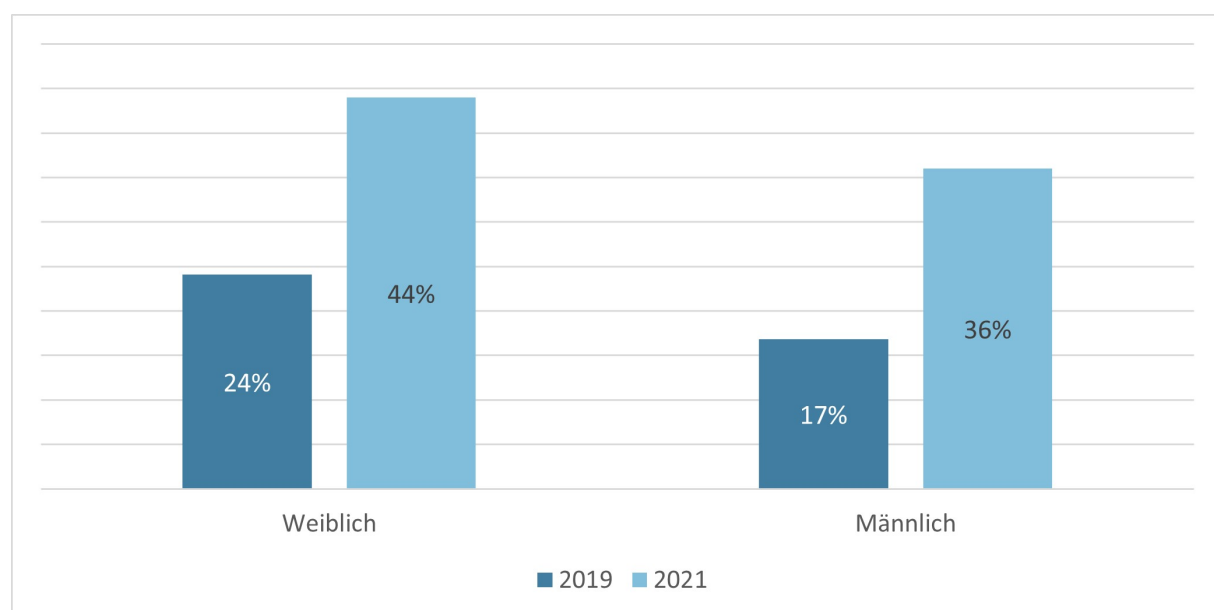
Abbildung 6.4.4 Nutzung des *Self-Service*-Portals über die Zeit nach Altersgruppen



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten einer Sonderauswertung der ET für das RWI.

Abbildung 6.4.5 zeigt schließlich geschlechtsspezifische Unterschiede in der Nutzung des Online-Tools. Hierbei wird deutlich, dass Frauen sich eher für eine Antragstellung auf Arbeitslosenunterstützung über das Online-Tool entscheiden als Männer. Im Jahr 2021 war dies für 44 Prozent der Frauen der Fall, aber nur für 36 Prozent der Männer.

Abbildung 6.4.5 Anteil digitaler Anträge auf Arbeitslosenunterstützung im *Self-Service*-Portal nach Geschlecht, in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten einer Sonderauswertung der ET für das RWI.

Die präsentierten Zahlen zeigen, dass bestimmte Gruppen, insbesondere geringqualifizierte und ältere Personen, das Online-Tool deutlich weniger nutzen als andere Gruppen. Dementsprechend besteht hier die Gefahr einer (weiteren) Marginalisierung. Die Ursache für die unterschiedliche Nutzung kann mit grundlegenden Herausforderungen zu tun haben, bspw. geringen digitalen Kompetenzen in bestimmten Bevölkerungsgruppen, aber auch praktischen Schwierigkeiten wie Unkenntnis darüber, welche Anspruchsberechtigung besteht. Laut der ET wird daher Wert daraufgelegt, dass diejenigen, die weiterhin eine persönliche Beratung und Interaktion wünschen, diese Möglichkeit erhalten.

Wie oben bereits erwähnt, wurde das Online-Tool nach mehrjähriger Planungs- und Entwicklungszeit gestartet. Bei der **Implementierung** und für eine erfolgreiche Nutzung waren mehrere Faktoren hilfreich. Erstens wurde das Projekt von den Leitungsebenen der Arbeitsagentur stark unterstützt. Zweitens besteht in Estland bereits eine gut ausgebaute digitale Infrastruktur, sodass insbesondere die persönliche Identifizierung in einem Online-Tool auf existierenden digitalen Elementen wie der digitalen ID aufbauen konnte. Drittens steht die estnische Bevölkerung im Durchschnitt der Digitalisierung sehr aufgeschlossen gegenüber.

Bei der Implementierung des Tools gab es aber auch mehrere **Hürden**. Erstens bestand bis 2014 eine gesetzlich vorgeschriebene Verpflichtung, die Registrierung als Arbeitslose:r persönlich bei der Behörde vorzunehmen. Um das Online-Tool zur Nutzung freizugeben, musste daher eine entsprechende Gesetzesänderung auf den Weg gebracht werden. Diese Gesetzesänderung nahm mehrere Jahre in Anspruch, sodass die ET an der Entwicklung des Online-Tools arbeitete, während die offizielle Nutzung des Tools aus gesetzlichen Gründen noch nicht möglich war. Nachdem das Gesetz im Mai 2014 verabschiedet wurde, konnte das Online-Tool gestartet werden.

Zweitens war und bleibt die Knappheit an Informatiker*innen eine Herausforderung für die Umsetzung der estnischen Digitalstrategie. Dies lässt sich auf den generellen Fachkräftemangel zurückführen, der dadurch verschärft wird, dass die ET als staatliche Behörde kaum mit den hohen Löhnen für Informatiker*innen im privaten Sektor mithalten kann. Zurzeit befassen sich ca. 20 Personen mit dem Online-Tool, wobei nur zwei Personen bei der ET angestellt sind, alle anderen bei einem externen Dienstleister.

Drittens sind digitale Lösungen wie das Online-Tool stark vom technologischen Wandel beeinflusst. So wurde die erste Projektskizze für das Tool im Jahr 2011 erstellt, wobei nur eine Version für Computer vorgesehen war. Mit stetig steigenden Nutzungszahlen von Smartphones ergab sich die Notwendigkeit, das Online-Tool auch für Smartphones nutzbar zu machen. Gleiches galt für Tablets.

Bei all den oben erwähnten Hürden konnte ET wichtige **„Lessons learned“** für die Implementation ähnlicher Tools für die Zukunft ableiten. Erstens sollte das angestrebte Ziel klar sein, um eine zielgerichtete Implementierung zu gewährleisten. Zweitens sollte das System so einfach wie möglich sein, sowohl in der Nutzung als auch bei der Verarbeitung der Daten, was letztlich auch die Instandhaltung und Aktualisierung des Systems erleichtert. Drittens sollte regelmäßig Feedback von den Nutzer*innen eingeholt werden. Dies kann im Rahmen von Umfragen geschehen, oder durch die (einfache und leicht erkennliche) Möglichkeit, im laufenden Prozess Feedback zu geben, z.B. direkt über die Webseite des Online-Tools. Viertens sollte ein systematisches Monitoring stattfinden, um die Nutzungszahlen im Blick zu behalten und ggf. auf niedrige Nutzungszahlen mit Anpassungen reagieren zu können.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In Estland besteht seit 2014 die Möglichkeit zur digitalen Meldung der Arbeitslosigkeit und der Beantragung von entsprechenden Unterstützungsleistungen. Das hierzu genutzte Online-Tool wird mittlerweile für ca. die Hälfte der Antragstellungen genutzt. Hierbei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen sozio-demografischen Gruppen, bspw. nutzen geringqualifizierte und ältere Personen das Tool relativ selten. Dies weist auf die Notwendigkeit hin, nicht-digitale Wege weiterhin bestehen zu lassen und ggf. entsprechend der Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen anzupassen.

Bei der Implementierung des Online-Tools zeigte sich, dass eine starke institutionelle Unterstützung, eine bereits existierende gute digitale Infrastruktur und möglichst hohe digitale Kompetenzen positiv zur Implementierung und Nutzung beitragen. Negative Faktoren waren hingegen eine notwendige Gesetzesänderung, der Fachkräftemangel im Informatikbereich und die Notwendigkeit, das Online-Tool an den technologischen Wandel anzupassen. Zudem erscheint es sinnvoll, regelmäßig und systematisch Feedback von den Nutzer*innen einzuholen und ein Monitoring der Nutzungszahlen zu verfolgen.

Für Deutschland ist das estnische Beispiel relevant, da es seit dem 1. Januar 2022 auch in Deutschland möglich ist, die Meldung der Arbeitslosigkeit über ein Online-Portal vorzunehmen (BA, 2021). Abbildung 6.4.6 zeigt einen Screenshot des deutschen Online-Portals. Wie in Estland ist auch in Deutschland die persönliche Arbeitslosenmeldung weiterhin möglich. Somit bieten die estnischen Erfahrungen, die mit dem 2014 implementierten Tool gemacht wurden, einen interessanten Vergleichspunkt für Deutschland.

Abbildung 6.4.6 Online-Portal zur Meldung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

The screenshot shows the website of the Bundesagentur für Arbeit (Federal Employment Agency). At the top, there is a red navigation bar with the agency's logo and the slogan 'bringt weiter.' on the left, and links for 'Gebärdensprache' and 'Leichte Sprache' on the right. Below the navigation bar, there is a search bar and a menu icon. The main heading is 'Anmeldung und Registrierung' (Registration and Reporting). Below this heading, there is a sub-heading: 'Melden Sie sich für unsere Online-Services an oder registrieren Sie sich, wenn Sie noch keinen Benutzernamen und kein Passwort haben.' (Sign up for our online services or register if you do not yet have a username and password).

The page is divided into two main sections: 'Anmelden' (Login) and 'Registrieren' (Registration).

Anmelden

Benutzernamen

Passwort

Anmelden

Haben Sie Ihren Benutzernamen vergessen?

Haben Sie Ihr Passwort vergessen?

Jetzt mit dem Personalausweis anmelden

Registrieren

Als Privatperson registrieren

Melden Sie sich zum Beispiel arbeitssuchend, beantragen Sie Arbeitslosengeld, Bürgergeld oder teilen Sie uns Änderungen mit.

Registrieren

Als Unternehmen registrieren

Veröffentlichen Sie zum Beispiel Stellenangebote in der JOBSUCHE oder beantragen Sie online Eingliederungszuschüsse per Fragebogen.

Registrieren

Quelle: BA (2021). Anmerkung: Screenshot von der Webseite des Online-Portals.

Quellen zum Steckbrief

- BA. (2021, 14. Dezember). *Arbeitslosmeldung: Ab dem 1. Januar 2022 auch online möglich*. Bundesagentur für Arbeit. <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2021-43-arbeitslosmeldung-ab-dem-1-januar-2022-auch-online-moeglich>
- e-Estonia. (2022). *Factsheet – Proactive government*. E-Estonia. <https://e-estonia.com/wp-content/uploads/factsheet-proactive-government-feb2023.pdf>
- Eesti Töötukassa. (2023). *Self-Service Portal for the Unemployed*. Eesti Töötukassa. <https://tootukassa.ee/en>
- Eesti Töötukassa. (o.D.-a). *Payment period of the unemployment insurance benefit*. Eesti Töötukassa. <https://www.tootukassa.ee/en/services/unemployment-insurance-benefit/payment-period-unemployment-insurance-benefit>
- Eesti Töötukassa. (o.D.-b). *Services and Benefits - Unemployment insurance benefit*. Eesti Töötukassa. <https://www.tootukassa.ee/en/services/unemployment-insurance-benefit>
- Eesti Töötukassa. (o.D.-c). *Unemployment allowance*. Eesti Töötukassa. <https://www.tootukassa.ee/en/services/unemployment-allowance>
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxemburg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf
- Laurimäe, M. (2020). *Estonian unemployment protection system: moving towards improved coverage and adequacy?* (Nr. 2020/10). European Social Policy Network Flash Report.

7. Steckbriefe zu lokalen Diensten und proaktiver Ansprache

7.1 Fachstelle für Wohnungssicherung in Wien (Österreich)

Einleitung

Die Volkshilfe Wien ist ein karitativer Verein, der seit 1947 in der Stadt Wien aktiv ist. Seit 1996 besteht zudem die Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) als Teil der Volkshilfe. Die Hauptaufgabe der FAWOS liegt in der Prävention von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit. Zentraler Mechanismus hierfür ist die automatische Informationsübermittlung zu sämtlichen in Wien erwirkten Räumungsklagen. Sobald eine Klage vorliegt, werden die Sozialarbeiter*innen von der FAWOS informiert und suchen den Kontakt zu den Betroffenen. Die Kontaktaufnahme erfolgt postalisch und teilweise auch persönlich mit dem Ziel, ein Erstgespräch zu vereinbaren. Das Ziel des Gesprächs ist die Bereitstellung von Informationen zu Hilfsleistungen, insbesondere durch die Erstellung eines Finanzplans. Im Rahmen des Finanzplans werden auch etwaige nicht in Anspruch genommene Sozialleistungen thematisiert. Der/die Sozialarbeiter*in unterstützt anschließend bei der Antragstellung, was administrative Hürden senkt und Informationslücken auf Seiten der Betroffenen schließt.

Evaluationen zur Arbeit der FAWOS liegen bislang nur in Bezug auf die Effektivität der Wohnungssicherung vor, sie zeigen, dass in ca. zwei von drei von der FAWOS betreuten Fällen Wohnraum gesichert werden konnte (BAWO, 2015). Der Effekt der Betreuung auf die Inanspruchnahme von Hilfsleistungen wurde bislang noch nicht kausal evaluiert. Im Jahr 2023 wurde jedoch ein Forschungsprojekt im Auftrag der Volkshilfe Wien gestartet, welches vom Kompetenzzentrum für Nonprofit-Organisationen und Social Entrepreneurship der Wirtschaftsuniversität Wien durchgeführt wird und den sozialen Mehrwert der Arbeit von FAWOS kalkulieren soll. Erste Ergebnisse dazu sollen Ende 2023 / Anfang 2024 vorliegen (Grünhaus, o.D.).

Auch in Deutschland gibt es im Fall von Räumungsklagen wegen Mietschulden automatische Benachrichtigungen an die Jobcenter und Sozialämter, die durch die beteiligten Amtsgerichte erfolgen (§ 22 Absatz 8 SGB II / § 36 SGB XII). Allerdings beschränken sich diese Benachrichtigungen häufig auf postalische Informationen. Der Ansatz der FAWOS, die Betroffenen mit einer persönlichen Ansprache zu erreichen, geht daher über die in Deutschland gültigen gesetzlichen Bestimmungen hinaus. Um eine umfassende Prävention von Wohnungslosigkeit zu leisten, wurden auch in einzelnen deutschen Kommunen bereits vergleichbare Fachstellen eingerichtet. Jedoch liegt zur Wirksamkeit dieser Pilotprojekte ebenfalls noch keine kausale Evidenz vor.

Entstehung und Umsetzung der FAWOS

Die **Fachstelle für Wohnungssicherung der Volkshilfe Wien** wurde im März 1996 im Rahmen eines Forschungsprojekts initiiert. Dieses hatte die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO), welche in Österreich zum Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) gehört, in Auftrag gegeben. Das Ziel war es, ein Konzept der sogenannten „Delogierungsprävention“, also der Prävention des Wohnungsverlustes, für einen breiten Bevölkerungskreis zu erarbeiten (Volkshilfe Wien, 2008). Zunächst sollte die FAWOS dafür nur im 20. Wiener Bezirk Brigittenau ein Jahr lang erprobt werden. Nach anfänglich sehr guten Erfolgen in Bezug auf das Ziel wurde das Projekt um ein weiteres Jahr verlängert und auf den 2.

Wiener Bezirk Leopoldstadt ausgeweitet. Die Verlängerung wurde ebenfalls als erfolgreich bewertet. Daher wurde anschließend im Auftrag der Stadt Wien von der FAWOS selbst ein Konzept zur Ausweitung auf sämtliche Privat- und Genossenschaftswohnungen der Stadt ab Januar 1998 erarbeitet und umgesetzt (Fonds Soziales Wien, 2009). Somit ist FAWOS inzwischen seit mehr als 25 Jahren aktiv und ein wichtiger Bestandteil der Wiener Obdachlosen- bzw. Wohnungslosenhilfe. FAWOS fokussiert sich in Wien auf alle Bewohner*innen von Privatwohnungen, Genossenschaftswohnungen und fremdverwalteten Gemeindewohnungen der Stadt. Die Bewohner von Gemeindewohnungen in Wien werden durch das lokale Sozialamt betreut. Damit ist FAWOS für ca. 730.000 Wohnungen zuständig (Stadt Wien, 2018), das Sozialamt für weitere ca. 220.000 Gemeindewohnungen (Stadt Wien, 2014). Die FAWOS versteht sich hauptsächlich als zentral organisierte Anlaufstelle für alle Bewohner*innen von Privat- oder Genossenschaftswohnungen sowie nicht von der Stadt selbst verwalteten Gemeindewohnungen, die mit der Gefahr des Wohnungsverlustes konfrontiert sind. Die FAWOS kann jedoch nicht nur von diesen Personen selbst kontaktiert werden, sondern erhält Informationen zu gefährdeten Personen von den Wiener Bezirksgerichten. Diese sind durch § 33a des Mietrechtsgesetzes dazu verpflichtet, die Gemeinde über die Erwirkung eines Exekutionstitels auf die Räumung von Wohnraum (bspw. durch Kündigungen, Räumungsklagen oder Räumungsvergleiche) zu informieren. Die Gemeinde hat die ausdrückliche Befugnis, die erhaltenen Informationen an private soziale Institutionen, wie etwa die Volkshilfe und damit auch die FAWOS, weiterzureichen. Zusätzlich ist die FAWOS durch § 569 der Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz ebenfalls dazu ermächtigt, Informationen zu Zwangsräumungen zu erhalten (Volkshilfe Wien, 2008). Die Informationen enthalten Angaben zu den Betroffenen wie Name, Anschrift und Termin der Räumungsexekution.

Die übermittelten Informationen ermöglichen den Sozialarbeiter*innen der FAWOS die **proaktive Kontaktaufnahme** mit den betroffenen Personen. Zunächst werden diese postalisch kontaktiert und zu einem Gespräch in die FAWOS eingeladen (Redmond & Hearne, 2013). Sollte es auf die erste Kontaktaufnahme keine Reaktion geben, werden weitere Briefe versendet. Vereinzelt kann es auch zu persönlichen Hausbesuchen kommen (Amnesty, 2022). Das Ziel des ersten Gespräches ist eine allgemeine Klärung der Situation. Insbesondere mögliche Gründe und Ursachen für die jeweilige Notlage spielen dabei eine zentrale Rolle. Daher werden vor allem die mietrechtliche Situation (Stand des Verfahrens, Art des Mietverhältnisses), die wirtschaftliche Situation (Arbeitsverhältnisse, Schulden, finanzielle Ausgaben) sowie persönliche Verhältnisse innerhalb des Haushalts diskutiert (Volkshilfe Wien, 2008).

Das Ziel dieses Gespräches ist die Erarbeitung einer individuellen Lösungsstrategie für die gefährdete Person. Der/die Sozialarbeiter*in übernimmt dabei eine beratende und unterstützende Funktion. Als Expert*in kann er/sie zusätzliche Informationen zu möglichen Maßnahmen (Rechtsmittel, Ratenvereinbarungen) bereitstellen, um eine drohende Kündigung oder Räumung zu verhindern. Weiterhin kann der/die Sozialarbeiter*in als Mediator*in fungieren und die Kommunikation bzw. Verhandlungen zwischen Mieter*innen und Hausverwaltungen, Rechtsanwält*innen oder Vermieter*innen übernehmen. Das **Hauptinstrument** der Sozialarbeiter*in besteht jedoch darin, in Zusammenarbeit mit der betroffenen Person einen **Finanzplan** zu erstellen. Darin werden sämtliche Ausgaben und Einnahmen gegenübergestellt. Mögliche Ansprüche auf Sozialleistungen fallen unter den Aspekt der Einnahmen und werden ebenfalls in diesem Schritt geprüft. Insgesamt wurden bis zu 14 mögliche Hilfsleistungen identifiziert, die im Rahmen des Finanzplans geprüft werden (Eurofound, 2015). Sollte eine Person anspruchsberechtigt sein, werden von dem/der Sozialarbeiter*in zusätzliche Informationen zur Hilfsleistung sowie zum Beantragungsprozess geboten. Eine Auswahl an möglichen Hilfsleistungen umfasst:

- Mindestsicherung
- Wohnbeihilfe
- Krankengeld
- Rehabilitationsgeld
- Pflegegeld
- Arbeitslosengeld
- Kinderbetreuungsgeld.

In finanziellen Notsituationen werden umgehend die beiden **Hilfsleistungen** Mindestsicherung und Wohnbeihilfe geprüft. Bei der **Mindestsicherung** in Österreich handelt es sich um eine bedarfsorientierte finanzielle Unterstützung, die die Sicherstellung der Lebenshaltungskosten gewährleisten soll. Sie richtet sich an alle Personen mit einer österreichischen oder EU-Staatsbürgerschaft oder diesen gleichgestellten Personen (z.B. asylberechtigte Personen), die über kein oder sehr geringes Einkommen verfügen (Stadt Wien, 2023).²¹ Die Höhe der Mindestsicherung variiert, da die Höhe der Sozialleistung von den jeweiligen Landesregierungen festgelegt wird und es dadurch unterschiedliche Regelungen in Bezug auf Bedarfssätze, Wohnkostenzuschüsse und anderen Zusatzleistungen kommen kann. Für Wien betrug die Mindestsicherung im Jahr 2023 1.053,64 Euro für Alleinstehende, was dem Mindesteinkommen für dieses Jahr entspricht (BMSGPK, 2023a). Weitere Informationen zur bedarfsorientierten Mindestsicherung und der Umstellung auf die neue Sozialhilfe sind in Kapitel 8.2 enthalten.

Bei der **Wohnbeihilfe** handelt es sich um einen finanziellen Zuschuss der Stadt Wien zu den Wohnkosten von Personen mit einem niedrigen Einkommen. Wenn die Wohnkosten einen Großteil des verfügbaren Einkommens vereinnahmen, können betroffene Personen beim Magistrat für Wohnbauförderung und Schlichtungsstelle für wohnrechtliche Angelegenheiten (MA 50) die Wohnbeihilfe beantragen. Die Höhe dieser Beihilfe errechnet sich aus der Differenz des anrechenbaren Wohnungsaufwands abzüglich des zumutbaren Wohnungsaufwands. Diese Größen hängen sehr stark von den Mietkosten sowie den individuellen Einkünften ab, sodass sich kein pauschaler Betrag definieren lässt (Stadt Wien, 2022). Das deutsche Äquivalent zu dieser Leistung ist das Wohngeld, welches ebenfalls als Zuschuss zur Miete für Haushalte mit geringem Einkommen fungiert.

Neben der Erörterung von Hilfsleistungen steht bei der FAWOS-Beratung insbesondere die **Hilfe zur Selbsthilfe** im Vordergrund. Abgesehen von der Inanspruchnahme von Sozialleistungen sollen Betroffene dabei unterstützt werden, die eigene finanzielle Situation möglichst mit eigenen Mitteln zu verbessern. Sollte es Mieter*innen nicht möglich sein, die vorhandenen Mietrückstände und Verfahrenskosten selbst zu tragen, besteht die Möglichkeit, weitere Fördermittel des Magistrats für Soziales, Sozial- und Gesundheitsrecht (MA 40) zu beantragen. Diese sollen dazu dienen, die Kosten zur Verhinderung eines Wohnungsverlustes zu übernehmen und dadurch den Übergang in die Wohnungslosigkeit zu verhindern. Vereinzelt übernimmt auch die FAWOS selbst einen Teil der Kosten (Volkshilfe Wien, 2018). Die Mittel hierfür stammen aus einem Unterstützungsfond der Volkshilfe Wien.

Im Anschluss an erfolgreiche Verhinderungen von Wohnungsverlust bietet die FAWOS ein sogenanntes Wohncoaching im Rahmen einer Nachbetreuung an. Hierbei können Betroffene weitere

²¹ Das geringe Einkommen bezieht sich auf ein Mindesteinkommen, welches jährlich von den verschiedenen Landesregierungen festgesetzt wird.

Unterstützung der Sozialarbeit erhalten (Volkshilfe Wien, 2023). Beispielsweise vermitteln die Sozialarbeiter*innen gefährdete Personen an weitere Hilfseinrichtungen oder unterstützen sie bei Behördengängen.

Die Sozialsysteme in Österreich weisen eine große Ähnlichkeit zu denen in Deutschland auf. Entsprechend ist auch die **Nichtinanspruchnahme** der verschiedenen Sozialleistungen ähnlich stark ausgeprägt. In den Beratungen der Sozialarbeiter*innen der FAWOS wird regelmäßig festgestellt, dass 30–40 Prozent der kontaktierten Personen einen Anspruch auf Sozialleistungen haben, den sie nicht geltend machen (Eurofound, 2015). Wie sich diese Ansprüche auf die einzelnen Sozialleistungen verteilen, ist nicht näher definiert.

Wirksamkeit der FAWOS

Bislang wurde die Arbeit der Fachstelle aufgrund ihres Hauptziels, die Wohnungssicherung zu gewährleisten, ausschließlich in dieser Hinsicht bewertet. Die meisten Evaluierungen bestehen aus rein deskriptiven Analysen der Anzahl der betreuten Fälle und der dadurch gesicherten Wohnverhältnisse. Zu diesem Zweck veröffentlichte die FAWOS für die Jahre 2015 bis 2017 jeweils einen **Jahresbericht**, der alle relevanten Zahlen für das entsprechende Berichtsjahr zusammenfasst.

Im letzten Bericht aus dem Jahr 2017 wurden insgesamt 7.245 Fälle dokumentiert, für die die FAWOS zuständig war. Die meisten dieser Fälle (6.546) wurden der FAWOS von Bezirksgerichten gemeldet, während 61 Fälle von anderen sozialen Einrichtungen an die FAWOS weitergeleitet wurden. Zudem suchten 623 Personen eigenständig den Kontakt zur FAWOS, um Unterstützung bei der Wohnungssicherung zu erhalten (Volkshilfe Wien, 2018).²²

Zu einem Großteil der gemeldeten Personen (4.793) ließ sich allerdings **kein Kontakt** herstellen, da weder der Erst- noch der Zweitbrief beantwortet wurde. Eine umfassende empirische Untersuchung, die die Ursachen für die niedrige Rückmelderate analysiert, liegt bislang nicht vor. Gemäß einem Interview, welches Amnesty (2022) mit einer Vertreterin der FAWOS führte, könnte ein Grund dafür sein, dass Personen, die mit einer Räumungsklage konfrontiert sind, sich oftmals in einer Ausnahmesituation befinden. Sie reagieren auf diese Notsituation häufig mit einer Nicht-zur-Kennntnisnahme der Problematik. Daher werden viele Briefe, aus Sorge oder Überforderung, oftmals gar nicht mehr geöffnet. Hinzu kommen noch eventuelle Sprachbarrieren oder Missinterpretationen von Briefinhalten, die dazu führen können, dass auf die Schreiben der FAWOS nicht angemessen reagiert wird (Volkshilfe Wien, 2017). Dies erschwert die Kontaktaufnahme für die FAWOS. Neben den erfolglosen Kontaktversuchen waren in den gemeldeten Fällen 96 Firmen enthalten, für die die FAWOS nicht zuständig ist. Von den restlichen 2.356 Fällen wurden 1.023 Personen intensiv betreut, nahmen also an mindestens einem persönlichen Gespräch inklusive ausführlicher Schuldenberatung teil. 883 Personen genügte eine telefonische Beratung und 450 Personen gaben nach der Kontaktaufnahme an, keine weiteren Informationen zu benötigen (Volkshilfe Wien, 2018).

Von den 1.023 Personen mit intensiver Betreuung konnte das **Betreuungsergebnis** für 806 Fälle ermittelt werden, bei 217 Fällen war dies nicht möglich. Von den beobachteten Ergebnissen führte die Betreuung in 705 Fällen zur Sicherung des Wohnraums. Dabei wurde der Wohnraum nur dann als „nicht gesichert“ bezeichnet, wenn die Räumung durchgeführt wurde. Der Wohnraum galt als gesichert, wenn das Gericht den Status des Räumungstermins als „nicht durchgeführt“ meldete.

²² Bei den übrigen 15 Fällen fehlten die Informationen, wie der Kontakt zur FAWOS hergestellt wurde.

Ebenso wurde der Wohnraum als gesichert bezeichnet, wenn nach Abschluss der Betreuung keine weitere Benachrichtigung über eine Räumungsklage bei der FAWOS einging. Falls nach Abschluss der Betreuung eine neue Räumungsklage eingereicht wurde, wurde der alte Fall mit dem Ergebnis „Wohnung gesichert“ und der neue Fall als eigenständiger Fall betrachtet. Insgesamt ließ sich somit für 705 der 1.023 intensiv betreuten Personen der Wohnraum sichern. Dies entspricht einer Erfolgsquote von 69 Prozent. Wenn nur die 806 Fälle betrachtet werden, für die sich das Resultat beobachten ließ, so liegt die Erfolgsquote noch höher, bei 87 Prozent (Volkshilfe Wien, 2018).

Der **Hauptgrund** für das Auftreten von **Räumungsklagen** ist laut Jahresbericht in den meisten Fällen Mietrückstände, die aufgrund von falscher Prioritätensetzung der Ausgaben oder fehlendem Einkommen entstehen können.²³ Zur Beurteilung der finanziellen Situation der Klient*innen der FAWOS wurde das Einkommen von 729 Personen ermittelt. Dabei stellte sich heraus, dass 221 Personen bedarfsorientierte Mindestsicherungsleistungen bezogen. Dies entspricht einem Anteil von 30 Prozent und ist deutlich höher als der Anteil der Mindestsicherungsbezieher*innen in der Gesamtbevölkerung (Volkshilfe Wien, 2018).

Neben der Möglichkeit die schlechte finanzielle Situation durch eine Reduktion der Ausgaben zu verbessern, ist die **Prüfung von Ansprüchen auf Mindestsicherung** oder weiteren Hilfsleistungen daher von großer Bedeutung für die Wohnungssicherung. Im Jahresbericht von 2017 sind in diesem Bereich nur die Anträge auf Fördermittel zur Verhinderung eines Wohnungsverlustes bei der MA 40 aufgeführt. Insgesamt beantragten 132 Haushalte Mittel in einer durchschnittlichen Höhe von 2.454,10 Euro. Weitere Mindestsicherungsleistungen wurden nicht angeführt. Aus anderen Quellen geht jedoch hervor, dass ca. 30–40 Prozent aller Klient*innen der FAWOS einen nicht genutzten Anspruch auf (weitere) Sozialleistungen hätten (Eurofound, 2015). Es ist davon auszugehen, dass die Sozialarbeiter*innen dabei helfen, diesen geltend zu machen, und sich die Inanspruchnahme der Hilfsleistungen im Anschluss an die Beratungen erhöht.

Neben den FAWOS-Jahresberichten läuft derzeit eine **Studie** zur Bestimmung des „Gesellschaftliche[n] Mehrwert[s] der Fachstelle für Wohnungssicherung Wien mittels einer SROI-Analyse“. Diese wird vom Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship der Wirtschaftsuniversität Wien durchgeführt und voraussichtlich bis Ende 2023 / Anfang 2024 abgeschlossen sein. Die Analyse soll den sogenannten *Social Return on Investment* (SROI) der FAWOS bestimmen, also messen, welchen gesellschaftlichen Nutzen die FAWOS relativ zu den durch sie generierten Kosten stiftet. Die berücksichtigten Kosten enthalten Personalkosten, ausgezahlte finanzielle Hilfen sowie übernommene Mietkosten. Der erzielte Nutzen wird approximiert, indem eine kontrafaktische Situation – also die relevanten Ergebnisgrößen, die wahrscheinlich ohne FAWOS-Interventionen entstanden wären – geschätzt wird. Der gesellschaftliche Mehrwert wird berechnet, indem die kontrafaktische und die tatsächliche Situation monetarisiert und die Differenz ermittelt wird (Grünhaus, o.D.). Eine ähnliche Berechnung wurde, in stark vereinfachter Form, bereits im FAWOS-Jahresbericht 2015 (Volkshilfe Wien, 2016) durchgeführt. Dabei wurde deutlich, dass die Kosten in Abwesenheit der FAWOS die tatsächlichen Kosten der Präventionsarbeit um ein Vielfaches überstiegen hätten.

Der ausstehende Bericht von Grünhaus, o.D. umfasst eine quantitative Erhebung der relevanten Ergebnisgrößen zu zwei Zeitpunkten sowie qualitative Interviews und eine Sekundärdatenanalyse.

²³ Mögliche weitere Gründe für das Entstehen von Mietrückständen könnten Arbeitsplatzverluste, Beziehungsabbrüche, gesundheitliche Probleme oder fehlende Ansprüche auf Unterstützungsleistungen sein (Volkshilfe Wien, 2017). Es liegen jedoch keine genauen Zahlen zu den Häufigkeiten der einzelnen Einflussfaktoren vor.

Eine Schwierigkeit bei der aktuellen Evaluierung der Arbeit der FAWOS liegt an politischen Maßnahmen, die aufgrund der Corona-Pandemie oder der hohen Inflation eingeführt wurden und dadurch die Isolierung des Effekts der Arbeit der FAWOS erschweren. So wurde im Mai 2022 das Programm WOHNschirm des Sozialministeriums Österreichs ins Leben gerufen (BMSGPK, 2022). Der Wohnschirm dient als Beratungsstelle für alle Personen, die aufgrund von Energiekrise, Teuerungen oder der Corona-Pandemie nicht mehr genügend Geld zum Wohnen haben (BMSGPK, 2023b). Ähnlich zur FAWOS bietet der WOHNschirm finanzielle Beratungen an und übernimmt teilweise Mietschulden, Energiekosten oder Gerichtskosten (Wohnschirm, o.D.). Zwar wird der WOHNschirm separat evaluiert, jedoch lassen sich externe Effekte auf die Arbeit der FAWOS nicht ausschließen. Unter anderem senkt der WOHNschirm die Anzahl der Fälle, die die FAWOS betreut, wodurch Schwierigkeiten bei der Erhebung einer ausreichend großen Stichprobe für die quantitative Analyse entstehen.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die FAWOS ist ein wichtiger Bestandteil des sozialen Sicherungsnetzes in Wien und versteht sich als proaktive Akteurin und zentrale Anlaufstelle für alle Personen, die sich in prekären Wohnsituationen befinden und denen möglicherweise der Verlust ihrer Wohnung droht. Durch die Zusammenarbeit mit den lokalen Bezirksgerichten lässt sich eine systematische und flächendeckende Betreuung aller Personen erreichen, die mit einer Räumungsklage konfrontiert sind. Solche Situationen sind oftmals sehr bedrohlich und überwältigend für die Betroffenen. Um diesen Personen frühzeitig zu helfen und bevorstehende Räumungen abzuwenden, nehmen die Sozialarbeiter*innen der FAWOS proaktiv Kontakt zu den Betroffenen auf. Gemeinsam werden Lösungsansätze erarbeitet, die oftmals Finanzpläne beinhalten. In diesem Kontext werden auch Ansprüche auf verschiedene Sozialleistungen geprüft. Im Fall einer unbeabsichtigten Nichtinanspruchnahme wird diese im Rahmen der Beratung aufgedeckt und es wird ggf. ein Antrag für die betreffende Sozialleistung erstellt.

Evaluert wurde die Arbeit der FAWOS bislang nur in Bezug auf die Effektivität der Wohnungssicherung. In dieser Hinsicht gelingt die Kontaktaufnahme zwar nur bei etwa der Hälfte aller Betroffenen. Für diejenigen, die die Hilfe in Anspruch nehmen, hat die FAWOS jedoch eine hohe Erfolgsquote der Wohnungssicherung.

Die automatische Benachrichtigung von Jobcentern und Sozialämtern durch Gerichte im Fall von Räumungsklagen wegen Mietschulden existiert auch in Deutschland, wie in § 22 Absatz 8 SGB II und § 36 SGB XII festgeschrieben. Je nach örtlicher Zuständigkeit werden die Kontaktinformationen der betroffenen Personen an Wohn- oder Sozialämter oder an damit beauftragte Stellen weitergeleitet. Außerdem existieren auch hierzulande bereits einige der Wiener FAWOS ähnliche Fachstellen. Als einer der ersten Landkreise richtete der Landkreis Ludwigsburg mit Mitteln des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), die über das BMAS zur Verfügung gestellt wurden, eine eigene FAWOS ein (BMAS, o.D.-a). Die Fachstelle startete zunächst in vier Kommunen (BMAS, o.D.-b). In zwei Jahren konnten 543 Personen durch die Arbeit der Fachstelle vor Wohnungslosigkeit geschützt werden, insgesamt sind ca. 85 Prozent aller betreuten Fälle erfolgreich.²⁴ Aufgrund der erfolgreichen Resultate in der ersten Förderrunde (2016–2018) wurde das Projekt in der zweiten EHAP-Förderrunde (2019–2020) weitergeführt und ausgeweitet (BMFSFJ, 2020). Es kamen 19 weitere Kommunen hinzu, sodass die FAWOS in insgesamt 23 von 39 Kommunen

²⁴ Angaben zur Anzahl der Personen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, sind nicht verfügbar.

des Landkreises Ludwigsburg tätig war (FAWOS, o.D.-a). Nach Ablauf der Projektförderung wurde die Fachstelle im Rahmen der Regelfinanzierung weitergeführt und ist mittlerweile in 32 Kommunen des Landkreises Ludwigsburg aktiv (FAWOS, o.D.-b). Auch in weiteren Städten in anderen Landkreisen existieren vereinzelt ähnliche Beratungsstellen. Abgesehen von ersten Erkenntnissen zur FAWOS Ludwigsburg im Rahmen der EHAP-Evaluation (Walter et al., 2020) steht eine umfangreichere Analyse der Arbeit der hiesigen FAWOS allerdings noch aus. Ggf. können entsprechende Evaluationen auf der derzeit in der Umsetzung befindlichen umfassenden Evaluation der FAWOS Wien (Grünhaus, o.D.) aufbauen. Ein noch umfassenderes Programm zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit wird im folgenden Kapitel dargestellt.

Quellen zum Steckbrief

- Amnesty. (2022). „Wenn Wohnen ein Menschenrecht wäre, dann würde ich so nicht wohnen“: Hürden beim Zugang zur Wohnungslosenhilfe in Österreich. Amnesty International. https://www.amnesty.at/media/9851/amnesty-report-wohnungs-und-obdachlosigkeit_april-2022_de.pdf
- BAWO. (2015). *Prävention von Wohnungslosigkeit*. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe. https://www.armutskonferenz.at/media/bawo_praevention_wohnungslosigkeit-2015.pdf
- BMAS. (o.D.-a). *Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP)*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <https://www.bmas.de/DE/Europa-und-die-Welt/Europaeische-Fonds/Europaeischer-Hilfsfonds/europaeischer-hilfsfonds.html>
- BMAS. (o.D.-b). *FAWOS – Fachstelle Wohnungssicherung*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. <https://www.bmas.de/DE/Europa-und-die-Welt/Europaeische-Fonds/Europaeischer-Hilfsfonds/EHAP-Projekte/Projekte/fawos-fachstelle-wohnungslosenhilfe-ggmbh-hauptprojekt.html>
- BMFSFJ. (2020). *Brücken bauen: Der Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) in Deutschland*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/148634/0/bruecken-bauen-ehap-data.pdf>
- BMSGPK. (2022, 5. Mai). *Der Wohnschirm*. Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. <https://www.sozialministerium.at/Services/Neuigkeiten-und-Termine/Archiv-2022/Mai-2022/wohnungssicherung-wohnschirm.html>
- BMSGPK. (2023a, 26. April). *Allgemeines zur Sozialhilfe/Mindestsicherung*. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. <https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693914.html>
- BMSGPK. (2023b, 1. Februar). *Wohnschirm des Sozialministeriums*. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_wohnen_und_umwelt/wohnen/wohnschirm.html
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxemburg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf
- FAWOS. (o.D.-a). *FAWOS Fachstelle Wohnungssicherung. Jahresbericht 2017* [Präsentation].
- FAWOS. (o.D.-b). *Wohnungslosenhilfe Ludwigsburg gGmbH*. <https://www.wohnungssicherung-fachstelle.de/>
- Fonds Soziales Wien. (2009). *Schritt für Schritt. 20 Jahre integrative Wiener Wohnungslosenhilfe*. Stadt Wien. <https://www.fsw.at/downloads/broschueren/wohnungslos/festschrift-wiener-wohnungslosenhilfe.pdf>
- Grünhaus, C. (o.D.). *Gesellschaftlicher Mehrwert der Fachstelle für Wohnungssicherung Wien mittels einer SROI-Analyse*. Wirtschaftsuniversität Wien. <https://www.wu.ac.at/npocompetence/projekte/laufendeforsch/sroi-fawos/>

- Redmond, D. & Hearne, R. (2013). *Starting Afresh: Housing Associations, Stock Transfer and Regeneration*. Clúid Housing Association.
<https://www.ucd.ie/t4cms/StartingAfreshReport.pdf>
- Stadt Wien. (2014, 4. Oktober). *Wien Kulturgut: Gemeindebauten*.
<https://www.wien.gv.at/kultur/kulturgut/architektur/gemeindebauten.html>
- Stadt Wien. (2018, 15. März). *Gebäude und Wohnungen - Statistiken*.
<https://www.wien.gv.at/statistik/lebensraum/gebaeude/>
- Stadt Wien. (2022). *Beispiele zur Berechnung der Wohnbeihilfe*. Wohnbauförderung und Schlichtungsstelle für wohnrechtliche Angelegenheiten.
<https://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbaufoerderung/ahs-info/pdf/wbh-berechnungsbeispiele.pdf>
- Stadt Wien. (2023). *Mindestsicherung*. Stadt Wien.
<https://www.wien.gv.at/gesundheit/leistungen/mindestsicherung/index.html>
- Volkshilfe Wien. (2008). *FAWOS – Fachstelle für Wohnungssicherung – KONZEPT*. Team der Fachstelle für Wohnungssicherung. <https://docplayer.org/27963628-Fawos-fachstelle-fuer-wohnungssicherung.html>
- Volkshilfe Wien. (2016). *Jahresbericht FAWOS 2015*. Team der Fachstelle für Wohnungssicherung.
- Volkshilfe Wien. (2017). *Jahresbericht FAWOS 2016*. Team der Fachstelle für Wohnungssicherung.
https://www.volkshilfe-wien.at/wp-content/uploads/2020/11/2017-Jahresbericht_FAWOS.pdf
- Volkshilfe Wien. (2018). *Jahresbericht FAWOS 2017*. Team der Fachstelle für Wohnungssicherung.
https://www.volkshilfe-wien.at/wp-content/uploads/2020/11/2017-Jahresbericht_FAWOS.pdf
- Volkshilfe Wien. (2023, 23. Februar). *FAWOS — Wohnungssicherung*. Volkshilfe Wien.
<https://website-backup.volkshilfe-wien.at/soziale-arbeit/wohnungsloshilfe/fawos/>
- Walter, G., Welker, C., Kirchmann, A., Kusche, M., Boockmann, B. & Pimminger, I. (2020). *Monitoring und Evaluation des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP)*. Söstra & defacto & IAW.
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/ehap-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Wohnschirm. (o.D.). *Hilfe bei Mietrückständen oder offenen Energierechnungen in Österreich*. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.
<https://wohnschirm.at/>

7.2 Schuldenberatung und automatische Benachrichtigung von Sozialdienstleister*innen (Niederlande)

Einleitung

Das Programm *Vroeg Erop Af* (sinngemäß „Frühzeitig eingreifen“ oder „Früh handeln“) wurde von der Stadt Amsterdam im Jahr 2009 eingeführt, um eine frühzeitige Ermittlung und Unterstützung von Personen, die soziale Unterstützung oder eine Schuldenberatung benötigen, zu ermöglichen. Durch das Programm soll die Inanspruchnahme der Schuldenberatung und ggf. von relevanten Sozialleistungen erhöht werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, kooperieren verschiedene Sozialdienstleister*innen mit der Stadt Amsterdam und verschiedenen potenziellen Gläubiger*innen, z.B. Wohnungsbaugesellschaften oder Energieunternehmen. Zentrales Element des Programms ist eine automatische Benachrichtigung der Stadt durch die Gläubiger*innen, sobald bei diesen jemand in Zahlungsverzug gerät. Anschließend werden die Sozialdienstleister*innen eingeschaltet, die Kontakt mit den betroffenen Personen aufnehmen. Im Rahmen der sich anschließenden Beratung wird auch die Inanspruchnahme von Sozialleistungen thematisiert und es werden ggf. entsprechende Anträge gestellt. Durch die Maßnahme werden indirekt administrative Hürden bei der Beantragung verschiedener Sozialleistungen gesenkt und mögliche Informationsdefizite auf Seiten der Schuldner*innen beseitigt.

Nach Amsterdam wurde das Programm in einer Reihe von Pilotprojekten in weiteren niederländischen Städten erfolgreich erprobt. Seit 2021 sind Wohnungsbaugesellschaften und private Vermieter*innen in allen Gemeinden in den Niederlanden gesetzlich verpflichtet, Zahlungsrückstände frühzeitig und verpflichtend an die Kommunen zu melden.

Evaluationen des Programms beschränken sich derzeit auf die Effektivität hinsichtlich der Schuldentilgung. In dieser Hinsicht deuten die deskriptiven Befunde auf positive Effekte des Programms hin (Gemeente Amsterdam, 2021; Gemeente Arnhem, 2018). Kausale Evaluationen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Sozialleistungen liegen bislang nicht vor.

In Deutschland gibt es mehr als 1.400 gemeinnützige Schuldenberatungsstellen (Pape & Spitzer, 2021), die jedoch nicht so systematisch mit den Kommunen oder potenziellen Gläubiger*innen kooperieren, wie dies in den Niederlanden der Fall ist. Automatische Benachrichtigungen beschränken sich in Deutschland auf den Fall von Räumungsklagen.

Entstehung und Umsetzung des Programms *Vroeg Erop Af*

Die Initiative zur frühzeitigen Schuldenidentifizierung in Amsterdam entstand in den 1990er Jahren in Nachtunterkünften für obdachlose Menschen, wo die Mitarbeitenden nach Möglichkeiten suchten, das Entstehen von Obdachlosigkeit zu verhindern, anstatt lediglich deren Folgen zu lindern (Elich, 2019). Zunächst begann ein einzelner Mitarbeiter der Obdachlosenunterkunft mit der proaktiven Ansprache von Personen und Familien, denen potenziell eine Zwangsräumung und damit die Wohnungs- oder gar Obdachlosigkeit bevorstand. Die Informationen dafür erhielt er durch externe Quellen wie befreundete Gerichtsvollzieher*innen oder andere Personen in der Unterkunft. Nach einer Beratung der betroffenen Personen stellte er fest, dass diese häufig über ausreichend finanzielle Mittel verfügten, um ihre Schulden innerhalb der gegebenen Fristen zu begleichen. Allerdings fehlte es ihnen oft an einer guten finanziellen Planung, weshalb der Mitarbeiter begann, gemeinsam mit den Betroffenen Finanzpläne zu erarbeiten. Die Gläubiger*innen wurden über die

Finanzpläne informiert und in der Folge konnten viele Zwangsräumungen abgewendet werden (Elich, 2019).

Ab Ende der 1990er Jahre beteiligten sich mehrere Sozialdienstleister*innen an der Initiative und im Jahr 2009 wurde der Ansatz zur aktiven Ansprache von Zahlungsunfähigkeit gefährdeten Personen von der Stadtverwaltung Amsterdam übernommen, wozu die Stadt zusätzliche Kooperationen mit Sozialdienstleister*innen und Unternehmen einging. Diese Institutionalisierung war der offizielle Start des Programms *Vroeg Erop Af*. Damit einher ging eine **Ausweitung** des Tätigkeitsfelds der Sozialarbeiter*innen, die seitdem nicht nur Zwangsräumungen, sondern auch verschiedenste Notsituationen zu vermeiden versuchen. In diesem Kontext ist *Vroeg Erop Af* ein Teil der umfassenderen Strategie *Vroegsignalering schuldhulpverlening* (Frühzeitige Schuldnerberatung) der Stadt Amsterdam. Das übergeordnete Ziel dieser Strategie besteht darin, die Bewohner*innen der Stadt Amsterdam bereits bei den ersten Anzeichen finanzieller Schwierigkeiten zu unterstützen (Gemeente Amsterdam, o.D.). Andere niederländische Städte folgten dem Beispiel von Amsterdam und führten eigene Pilotprojekte zu dem *Vroeg Erop Af* Ansatz durch (in Utrecht seit 2015: Cazander, 2015; in Arnheim seit 2018: Elich, 2019; in Almere seit 2017: Menzis, 2018; in Nimwegen seit 2016: Sociaal Bestek, 2021).

Den Kern von *Vroeg Erop Af* bildet die **automatisierte Information über Zahlungsverzögerungen** von Gläubiger*innen an die Stadt und die anschließende Kontaktierung und Beratung der Betroffenen durch Sozialarbeiter*innen, um durch die Erstellung von Finanzplänen eine Verschlechterung der finanziellen Situation abzuwenden. Vor Start des Programms hatte es zwar auch in Amsterdam bereits kostenfreie, gemeinnützige Schuldenberatungen gegeben, jedoch konnten diese ohne die Informationen der Gläubiger*innen nicht proaktiv den Kontakt zu den Betroffenen suchen.

Die für die frühzeitige Identifikation von potenziell gefährdeten Personen erforderlichen Informationen erhalten die Stadt und die Sozialdienstleister*innen von ihren inzwischen 170 **Kooperationspartner*innen** des Verbands *Amsterdamse aanpak vroegsignalering* (Amsterdamer Ansatz zur frühzeitigen Signalisierung) (Gemeente Amsterdam, 2022). Hierzu zählen potenzielle Gläubiger*innen wie Wohnungsbaugesellschaften, Energieunternehmen, Krankenkassen und das Amsterdamer Finanzamt. Datenschutzrechtlich ist die **Weitergabe von Informationen** zum Zahlungsverzug an die Stadt durch das *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* (Gesetz zur kommunalen Schuldenhilfe) geregelt, welches die Weitergabe von entsprechenden Informationen an die Stadt zum Zweck der Schuldenbekämpfung erlaubt (Team Armoedebestrijding, o.D.). Die Weitergabe der Informationen wurde zu Beginn des Projekts teilweise wegen der Furcht vor möglichen Datenschutzverletzungen kritisiert, wodurch die Übertragung des Projekts in weitere niederländische Kommunen verzögert wurde (Movisie, 2023).

Im Detail funktioniert die automatisierte Informationsweitergabe wie folgt: Sobald eine Person mindestens drei Monate in Folge in Zahlungsverzug bei den genannten Gläubiger*innen steht, tragen diese die Information über den Zahlungsverzug in ein eigens hierfür entwickeltes **Registrierungs- und Benachrichtigungssystem** ein (Team Armoedebestrijding, o.D.). Die eingetragenen Daten umfassen den Namen und die Adresse der Person, den Schuldenbetrag und die Dauer des Verzugs. Diese Angaben werden anschließend von städtischen Mitarbeitenden mit Daten der Abteilung für Armutsbekämpfung verknüpft. Bei dieser Abteilung handelt es sich um eine kommunale Verwaltungseinheit, welche unter anderem für die Themen Identifikation von Armut, Schuldenhilfe und Wirksamkeit von Aktivierungsprozessen zuständig ist (Gemeente Amsterdam, 2019). Die Verknüpfung soll dazu dienen, anhand von ergänzenden Informationen zu den Betroffenen die richtige / den richtigen Sozialdienstleister*in für die Person zu identifizieren.

Bei den Sozialdienstleister*innen handelt es sich um gemeinnützige Organisationen, Stiftungen oder Nachbarschaftsinitiativen. Sobald ein:e Sozialdienstleister*in benachrichtigt wird, beauftragt diese:r eine:n der dort beschäftigten Sozialarbeiter*innen bzw. ehrenamtlichen Mitarbeiter*innen damit, die betroffene Person zu kontaktieren. Die Zuständigkeit für die betroffenen Personen ist dabei abhängig vom Stadtteil, in dem diese gemeldet sind, und der Art der Verschuldung, bspw. Verschuldung von Jugendlichen, potenzielle Zwangsräumungen oder Zahlungsverzug bei Energieunternehmen. Sobald alle Informationen vorliegen, werden die Personen postalisch oder telefonisch kontaktiert, mit dem Ziel, einen Hausbesuch zu vereinbaren (Kennisbundel, 2019; SEZO, 2023). Beim ersten Kontakt wird die Person über mögliche Hilfsleistungen informiert. Sollte die betroffene Person einer Unterstützung zustimmen, so erfolgt die **Schuldenberatung** normalerweise in vier von der Stadt vorgegebenen Phasen (Gemeente Amsterdam, 2022):

- (1) Erfassung: Der/die Sozialarbeiter*in und der/die Schuldner*in prüfen gemeinsam, welche Schulden bestehen und wie hoch die Gesamtschuld ist. Daraufhin wird untersucht, welche Interventionen möglich und notwendig sind – bspw. länger gestaffelte Rückzahlungen, (Teil-)Stundungen oder die Inanspruchnahme zusätzlicher Sozialleistungen. Der anschließend gemeinsam erarbeitete Plan zur Begleichung der Schulden, der sogenannte „Aktionsplan“, wird von dem/der Schuldner*in unterzeichnet und schließlich vom kommunalen Amt bestätigt. Der Anspruch auf Beratung und Hilfe zur Erstellung eines Schuldenplans ist gesetzlich im kommunalen Schuldenhilfegesetz verankert, sodass die betroffene Person ein Anrecht auf diese Unterstützungsleistung hat.
- (2) Stabilisierung: In diesem Schritt wird dem/der Schuldner*in geholfen, die eigenen Finanzen über das akute Schuldenproblem hinaus, d.h. nachhaltig, zu optimieren. Dabei sollen Einnahmen maximiert und Ausgaben minimiert werden. Etwaige Ansprüche auf Hilfsleistungen fallen ebenfalls in den Bereich der Einnahmen und werden in diesem Zusammenhang geprüft.
- (3) Schuldenbegleichung: Im Anschluss an Schritt 1 wird nach einer Lösung mit den Gläubiger*innen gesucht, um mittelfristig eine Schuldenfreiheit der Schuldner*innen zu erreichen und zumindest Teilrückzahlungen der Schulden zu ermöglichen. Vereinbarungen hierzu können z.B. die Umschuldung dringender/kurzfristiger Forderungen, länger gestaffelte Rückzahlungen oder Rückzahlungspausen umfassen.
- (4) Nachbetreuung: Um möglichen Rückfällen vorzubeugen und die finanzielle Unabhängigkeit langfristig beizubehalten, findet auch eine Betreuung nach der Schuldenbefreiung statt.

Neben diesen vier Schritten werden auch **anderweitige Hilfsleistungen** angeboten. So sondiert der/die Sozialarbeiter*in im ersten Schritt nicht nur die finanzielle Lage, sondern prüft auch, ob Probleme im Wohnumfeld oder bei der physischen oder psychischen Gesundheit vorliegen. Sollte dies der Fall sein, kann der/die Sozialarbeiter*in an weitere zuständige Ansprechpartner*innen der Stadt bzw. der Sozialdienstleister*innen verweisen bzw. einen Kontakt herstellen.

Im Rahmen der Schuldenberatung wird die mögliche Inanspruchnahme **verschiedener Sozialleistungen** geprüft. Die umfassendste Sozialleistung, die *Bijstandsuitkering (Sozialhilfe)*, ist eine allgemeine Hilfe zum Lebensunterhalt, die nach einer Bedürftigkeitsprüfung sowohl Familien als auch Einzelpersonen zur Verfügung steht. Die Höhe der Leistung beträgt für Einzelpersonen ca. 1.135 Euro und für Familien 1.622 Euro (City of Amsterdam, 2023). Die *Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers* (IOAW, Einkommensunterstützung für ältere und teilweise arbeitsunfähige/erwerbsgeminderte Person) ist mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit in Deutschland vergleichbar. Das *Kinderopvangtoeslag* (Kinderbetreuungsgeld) ist ein staatlicher Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten, der *Huurtoeslag*

ein Mietzuschlag, der mit dem Wohngeld vergleichbar ist. Außerdem werden in den Beratungen auch lokale Hilfsleistungen, wie etwa der *Stadspas* (Stadtpass) thematisiert.²⁵ Dieser Rabatt- und Vorteilspass wird in Amsterdam an Personen mit niedrigem Einkommen ausgegeben, um ihnen den Zugang zu kulturellen, sportlichen und Freizeitaktivitäten zu erleichtern. Er beinhaltet eine Vielzahl von Vergünstigungen, Rabatten und kostenlosen Eintritten zu verschiedenen Veranstaltungen, Museen, Schwimmbädern, Sporteinrichtungen, Theatern, Kinos und anderen Freizeitangeboten.

Die **Nichtinanspruchnahme** von Mindestsicherungsleistungen ist in den Niederlanden insgesamt ähnlich stark ausgeprägt wie in Deutschland. Sie wurde bereits für eine Reihe an Sozialleistungen quantifiziert, wie bspw. im Bericht von Tempelman et al. (2011) zusammengefasst. Der Anteil der Anspruchsberechtigten, die die jeweilige Leistung nicht beziehen, wird z.B. auf 47 Prozent geschätzt für eine Familienleistung, die schulische Aktivitäten für Kinder aus einkommensschwachen Familien unterstützt. Diese Sozialhilfeleistung richtet sich an Familien mit geringem Einkommen, die Schwierigkeiten haben, die Kosten für schulische Aktivitäten ihrer Kinder zu finanzieren. Für das Wohngeld *Huurtoeslag* liegen die Schätzungen für die Rate der Nichtinanspruchnahme bei 18 bis 19 Prozent und für die für verschiedene Notsituationen gedachte *Individuele bijzondere bijstand* (Individuelle besondere Unterstützung) bei 43 bis 80 Prozent.

Wirksamkeit des Programms *Vroeg Erop Af*

Das Programm *Vroeg Erop Af* wurde bereits mehrfach evaluiert. Ziel einer **Evaluation** aus dem Jahr 2014 war es, anhand eines *Business Case* **Kosten und Nutzen** der Maßnahme zu vergleichen (Van Ommeren et al., 2014). Die Evaluation erfolgte auf Grundlage der im Registrierungssystem für das Jahr 2013 erfassten beinahe 11.000 Meldungen, von denen die Sozialdienstleister*innen knapp 6.000 Personen kontaktieren konnten. Von den kontaktierten Personen waren zwei Drittel zuvor noch nicht mit der Stadt oder anderen Sozialdienstleister*innen in Kontakt gewesen. Zur Untersuchung der Wirksamkeit wurde ein einfacher Vorher-nachher-Vergleich durchgeführt, da keine für eine Kausalanalyse erforderliche Kontrollgruppe gefunden werden konnte.

Im Rahmen dieser Kosten-Nutzen-Analyse wurden zunächst verschiedene Kostenarten wie Personalkosten und Betriebskosten des Registrierungssystems summiert. In die Berechnung des Nutzens gingen einerseits Einsparungen im Sozialsystem ein, die entstehen, wenn Personen durch die Programmteilnahme langfristig weniger häufig bzw. weniger lange von Sozialleistungen Gebrauch machen. Andererseits wurden Einsparungen durch die Verhinderung von Räumungen, Umzügen, Mietausfällen etc. berechnet. Die Ergebnisse zeigen, dass das Programm *Vroeg Erop Af* rentabel ist, da jeder investierte Euro für die Stadt Amsterdam eine Rendite von 2,22 Euro und für die Gesellschaft als Ganzes eine Rendite von 2,46 Euro erzielt. Da im Rahmen der Evaluation keine kausalanalytischen Methoden eingesetzt wurden, beruht die Berechnung dieser Renditen jedoch – wie bei solchen Untersuchungen üblich – auf besonders starken Annahmen und verschiedenen Schätzwerten.

Eine weitere **Evaluation** des Programms *Vroeg Erop Af* wurde 2018 für die Stadt **Arnhem** durchgeführt, wo das Programm im April 2017 im Rahmen eines Pilotprojekts in ähnlicher Form eingeführt worden war, um Haushalte mit Schuldenproblemen zu unterstützen. Die vorliegende

²⁵ Mit dem *Kinderbijslag* gibt es in den Niederlanden auch ein Pendant zu dem Kindergeld. Für das erste Kind muss dieses auch beantragt werden, für alle weiteren erfolgt die Gutschrift automatisch (Rijksoverheid, 2023).

Evaluationsstudie (Gemeente Arnhem, 2018) umfasst einen quantitativen und einen qualitativen Teil und diente der abschließenden Bewertung des Pilotprojekts.

Für die quantitative Analyse wurden Meldungen und damit in Zusammenhang stehende Informationen für den Zeitraum März 2017 bis November 2017 ausgewertet. Die Daten umfassen die Höhe der Schulden, Informationen zu den Gläubiger*innen sowie über das Programm getroffene Maßnahmen wie eine Kontaktaufnahme, die Erstellung eines Aktionsplans usw. Im Rahmen einer deskriptiven Analyse wurde die Schuldenentwicklung von Personen mit bzw. ohne Aktionsplan verglichen. Dafür wurde der Schuldenstand im Februar 2017 festgehalten und mit den Schulden am Ende der Beobachtungsperiode im November 2017 verglichen. Der Vergleich ergab, dass die Schulden von Personen, für die ein Aktionsplan erstellt wurde, im Durchschnitt um 89 Euro sanken. Personen, die nicht an *Vroeg Erop Af* teilnehmen wollten, oder zu denen kein Kontakt aufgebaut werden konnte, erlebten hingegen eine durchschnittliche Erhöhung ihrer Gesamtschuld um 165 Euro bzw. 140 Euro.

Auch in dieser Evaluation liegt jedoch keine kausale Evidenz für die Wirksamkeit der Maßnahme vor. Grund hierfür ist, dass die Entscheidung zur Erstellung eines Aktionsplans von den Betroffenen selbst und nicht zufällig, d.h. im Rahmen einer randomisierten Kontrollstudie, getroffen wurde. Daher liegt nahe, dass sich Personen, die sich gegen die Hilfe der Sozialdienstleister*innen entscheiden, systematisch von denen unterscheiden, die die Hilfe annehmen. Eine solche Selektion führt zu verzerrten Evaluationsergebnissen, die nicht kausal interpretiert werden können und dementsprechend nur bedingt aussagekräftig sind.

Im qualitativen Teil der Evaluationsstudie aus Arnhem wurden Interviews mit verschiedenen Akteur*innen (Schuldner*innen, Gläubiger*innen, Sozialdienstleister*innen) des Programms *Vroeg Erop Af* geführt. Das Programm wurde von interviewten Personen aus allen Gruppen positiv bewertet. Insbesondere die Einbeziehung von Gläubiger*innen wurde als hilfreich hervorgehoben.

Die Stadt **Amsterdam** berichtet auch über die extern vergebene Evaluationsstudie hinaus jährlich in ihrem **Bericht** *De Staat van de Stad – Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie* (Der Zustand der Stadt – Entwicklung der Teilhabe und Lebenssituation) über das Programm *Vroeg Erop Af* (Gemeente Amsterdam, 2021). Dabei werden die Anzahl der gemeldeten Fälle sowie erfolgreiche Umsetzungen aufgeführt. Im aktuellen Bericht aus dem Jahr 2021 sind Informationen für die Jahre 2020 und 2019 enthalten. Im Jahr 2020 wurden 20.453 Meldungen verzeichnet, was einem Anstieg von 6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Von den gemeldeten Fällen wurden ca. 65 Prozent erfolgreich kontaktiert. Im Jahr 2020 nahmen ca. 6.600 Amsterdamer*innen am Programm teil, 4.600 davon waren 2020 neu hinzugekommen. Von den neu gestarteten Schuldenberatungen waren bis Ende des Jahres ca. 61 Prozent erfolgreich – etwas weniger als im Vorjahr (69 Prozent). Ein möglicher Grund für die Abnahme der Erfolgsquote könnte laut Autor*innen des Berichts die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Lockdowns und Einschränkungen sein, da der persönliche Kontakt zwischen Schuldner*innen und Sozialdienstleister*innen ein wichtiger Bestandteil des Programms ist.

Die bislang vorhandene Evidenz zur Wirksamkeit des Programms *Vroeg Erop Af* bezieht sich insbesondere auf die Effekte auf die Schuldentrückzahlungen. Diese deskriptiven Befunde zeigen positive Effekte, erlauben jedoch keine kausalen Schlussfolgerungen. Die Wirksamkeit des Programms in Hinblick auf eine Erhöhung der Inanspruchnahme von Sozialleistungen wurde bislang noch nicht empirisch untersucht.

Generell wird *Vroeg Erop Af* sehr positiv gesehen. Daher hat das *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen) zum 1. Januar 2021 ein Gesetz erlassen, welches Teile des Ansatzes *Vroeg Erop Af* für alle Gemeinden in den Niederlanden verpflichtend macht. Demnach sollen Wohnungsbaugesellschaften und private Vermieter*innen Zahlungsrückstände frühzeitig und verpflichtend an die Kommunen melden (BZK, 2022).

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das Programm *Vroeg Erop Af* stellt eine umfassende Kooperation zwischen der Stadt Amsterdam, verschiedenen Sozialpartner*innen und Gläubiger*innen dar. Durch eine frühzeitige Meldung von Zahlungsverzügen bei Unternehmen u.Ä. können sich Sozialarbeiter*innen direkt bei Betroffenen melden und dadurch proaktiv Hilfe für eine Schuldenberatung anbieten, in deren Rahmen auch der Anspruch auf möglicherweise noch nicht beantragte Sozialleistungen thematisiert wird. Bisherige Evaluationen liefern erste deskriptive Befunde, dass die Schuldenberatung positive Effekte auf die Schuldentilgung hat. Kausale Wirkungsanalysen und Analysen in Bezug auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen wurden bisher jedoch nicht durchgeführt. Aufgrund positiver Rückmeldungen zum Programm wurde es zunächst von weiteren niederländischen Städten in ähnlicher Form übernommen (Elich, 2019) und seit Beginn 2021 ist die Einrichtung entsprechender Programme für alle niederländischen Städte verpflichtend.

In Deutschland gibt es bereits Schuldenberatungen auf diversen Ebenen – im SGB II etwa kann eine Schuldnerberatung als kommunale Leistung nach § 16a erbracht werden, wenn diese für die Arbeitsmarktintegration der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erforderlich ist. Im SGB XII ist auf eine entsprechende Beratung hinzuweisen (§ 11 Absatz 4 SGB XII); beide Beratungshinweise liegen somit in einer Hand, der der kommunalen Träger. Dies kann auch eine proaktive Ansprache von Personen, die von Wohnungsnot bedroht sind, beinhalten. Regelmäßig erfolgt eine Beratung nach Mitteilung einer gerichtlichen Räumungsklage wegen Mietschulden nur dann, wenn die beklagte Person das Gesprächsangebot des Leistungsträgers auch annimmt. Ziel der Kontaktaufnahme durch die Leistungsträger*innen ist es, den Betroffenen durch die Übernahme der Mietschulden den Wohnraum zu erhalten oder – sofern nicht mehr möglich – eine städtische Übergangswohnung anzubieten und sie bei der Suche nach einer neuen Wohnung zu unterstützen (Deutscher Bundestag, 2018; Wollschläger, 2022). Im Vergleich zum Amsterdamer Programm erfolgt die Intervention hier also deutlich später bzw. nur im Fall von Räumungsklagen wegen Mietschulden, nicht bereits automatisch bei Verschuldungen bei Energie- oder Wohnungsunternehmen und ist auch nicht standardmäßig mit einer Schuldenberatung verknüpft.

Seit der Corona-Pandemie sind die Wichtigkeit und der Bedarf an gemeinnützigen Schuldenberatungen in Deutschland jedoch laut Wohlfahrtsverbänden stark gestiegen (AWO, 2021). Die aktuell hohe Inflation, insbesondere bei Energiekosten und Gütern des täglichen Bedarfs, konfrontiert zudem weiterhin viele Bürger*innen mit der Gefahr einer Überschuldung bzw. der sogenannten „Energiearmut“. Bestehende gemeinnützige Schuldenberatungen von Wohlfahrtsverbänden wie etwa Caritas, Diakonie oder AWO sind für Betroffene zwar ansprechbar, allerdings fehlt auch bei nicht von Wohnungsnot bedrohten Personen häufig ein frühzeitiger Kontakt zur Beratungsstelle und Betroffene tragen selbst die Verantwortung, eine Beratung anzufordern, anstatt diese proaktiv angeboten zu bekommen. Durch die proaktive Ansprache werden möglicherweise existierende Gründe der Nichtinanspruchnahme von Beratungsleistungen wie fehlende Informationen über solche Leistungen oder (wahrgenommene) hohe Kosten einer solchen Inanspruchnahme vermieden.

Durch einen Aufbau von frühzeitigen Benachrichtigungssystemen entsprechend dem niederländischen Beispiel könnten ggf. auch hierzulande durch Überschuldung entstehende Probleme, bis hin zur Obdachlosigkeit, stärker verhindert werden und im Rahmen der Identifikation der Betroffenen und der Beratung auch die Inanspruchnahme von Sozialleistungen erhöht werden. Hierzu wäre eine verstärkte Kooperation zwischen einer ausreichend großen Zahl an potenziellen Gläubiger*innen, kommunalen Stellen und Sozialdienstleister*innen und die Möglichkeit eines möglichst automatisierten Datenaustausches erforderlich. Das zentrale Element des Programms *Vroeg Erop Af*, das Registrierungs- und Benachrichtigungssystem bei Zahlungsverzügen, ermöglicht einen solchen Datenaustausch. Dieses ist jedoch mit verschiedenen Kosten verbunden und stellt zudem hohe Anforderungen an den Datenschutz. Vor einer Implementierung eines entsprechenden Programms in Deutschland müsste daher geprüft werden, inwiefern die umfassende Weitergabe von Informationen zum Zahlungsverzug rechtmäßig ist bzw. legalisiert werden kann bzw. soll, wie dies in Amsterdam durch die geschaffene kommunale Gesetzgebung erfolgte. Da das Programm *Vroeg Erop Af* und Folgeprojekte in weiteren niederländischen Städten sehr stark in den kommunalen Strukturen verankert sind, ist die konkrete Programmausgestaltung dort bisher auf lokaler Ebene geregelt. Bei der Diskussion einer Ausweitung der Weitergabe von Informationen zum Zahlungsverzug in Deutschland wäre abzuwägen, ob der hierdurch generierte Nutzen die Kosten der Durchführung, auch im Sinne einer umfassenden Datenweitergabe, aufwiegt.

Insgesamt stellt das niederländische Programm *Vroeg Erop Af* eine effektive Möglichkeit dar, verschiedene Maßnahmen zur Armutsreduzierung wie Schuldenberatungen, Beratungen zu Sozialleistungen und Vermeidung von Wohnungslosigkeit zu bündeln. Das zentrale Element, das Registrierungssystem, ermöglicht auf innovative Art, von Verschuldung bedrohte Personen frühzeitig und proaktiv anzusprechen.

Quellen zum Steckbrief

- AWO. (2021, 28. Oktober). *Erhöhte Nachfrage nach Schuldnerberatung wegen der Pandemie*. AWO. <https://awo.org/index.php/erhoehnte-nachfrage-nach-schuldnerberatung-wegen-der-pandemie>
- BZK. (2022, 5. Mai). *Vroegsignalering door verhuurders*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/vroegsignalering-door-verhuurders>
- Cazander, R. (2015, 30. Juli). Hulp voor huurders. AD. <https://www.ad.nl/utrecht/hulp-voor-huurders~a29940a5/>
- City of Amsterdam. (2023, 5. Juli). *Applying for social assistance benefit*. City of Amsterdam. <https://www.amsterdam.nl/en/work-income/apply-for-benefit/>
- Deutscher Bundestag. (2018). *Überschuldung von Privatpersonen. Möglichkeiten der Beratung und Entschuldung sowie statistische Daten zu betroffenen Personenkreisen* (WD 7 - 3000 - 218/18). <https://www.bundestag.de/resource/blob/581726/af257cec14cc5302a427af56bbcc1c2c/W-D-7-218-18-pdf-data.pdf>
- Elich, J. (2019, 10. Januar). *Methode voorkomen huisuitzetting Vroeg Eropaf nu in 100 gemeenten*. Sociaal Werk Nederland. <https://www.sociaalwerknederland.nl/actueel/nieuws/6739-methode-voorkomen-huisuitzetting-vroeg-eropaf-nu-in-100-gemeenten>
- Gemeente Amsterdam. (2019, 11. Juni). *Medior Business Intelligence-specialist Data Armoede (ICT)*. Z Talks. <https://www.zzp-opdrachten.nl/vacatures/vacature-medior-business-intelligence-specialist-data-armoede-ict-177275-11.html>
- Gemeente Amsterdam. (2021). *De Staat van de Stad Amsterdam XI – Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie*. Onderzoek en Statistiek. <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/de-staat-van-de-stad-amsterdam-xi-2020-2021>

- Gemeente Amsterdam. (2022). *Schuldhelpverlening – Jaarverslag 2022*. Gemeente Amsterdam. https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/1032115/jaarverslag_schuldhelpverlening_2022.pdf
- Gemeente Amsterdam. (o.D.). *Vroegsignalering schuldhelpverlening*. Gemeente Amsterdam. <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/voor-intermediairs-werk-participatie-en/schuldhelpverlening-amsterdam/vroegsignalering/#h3051aae6-9d64-46a3-b873-11d8c9baab56>
- Gemeente Arnhem. (2018). *Evaluatie vroegsignalering Vroeg Eropaf*. Onderzoek en Statistiek. https://vroegsignaleringshiv.nl/wp-content/uploads/2020/06/Arnhem-Evaluatie_Vroeg_Eropaf.pdf
- Kennisbundel. (2019, 3. Januar). *Team Vroeg Eropaf in Amsterdam: Tijdig contact leggen en vertrouwen winnen*. Kennisbundel Schouders Eronder. <https://www.kennisbundel.nl/kennisbank/artikel/team-vroeg-eropaf-in-amsterdam-tijdig-contact-leggen-en-vertrouwen-winnen/>
- Menzis. (2018, 15. Januar). *Menzis verbindt zich aan 'Vroeg Eropaf' voor Almeerders met geldproblemen*. Zorgverzekeraar Menzis. <https://www.menzis.nl/over-menzis/publicaties/zorg-zorgverzekering/2018/01/15/menzis-verbint-zich-aan-vroeg-eropaf-voor-almeerders-met-geldproblemen>
- Movisie. (2023). *Bewezen effecten vroegsignalering zorgen voor wijde verspreiding* Retrieved 27.10.2023 from <https://www.movisie.nl/artikel/bewezen-effecten-vroegsignalering-zorgen-wijde-verspreiding>
- Pape, U. & Spitzer, S. (2021, 3. Juni). *Schuldnerberatung*. Diakonie Deutschland. <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/schuldnerberatung>
- Rijksoverheid. (2023, 20. April). *Hoe vraag ik kinderbijslag aan?* Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderbijslag/vraag-en-antwoord/hoe-vraag-ik-kinderbijslag-aan>
- SEZO. (2023, 27. Juni). *Onze inlopen in Amsterdam Nieuw-West*. SEZO Foundation. <https://www.sezo.nl/spreekuren-amsterdam-nieuwwest/>
- Sociaal Bestek. (2021, 9. Juni). *Van pionieren naar borgen in de vroegsignalering*. Sociaal Bestek: Tijdschrift voor participatie. <https://sociaalbestek.nl/artikel/van-pionieren-naar-borgen-in-de-vroegsignalering/>
- Team Armoedebestrijding. (o.D.). *Vroeg Eropaf – Overzicht*. Gemeente Amsterdam. <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/ai-system/vroeg-eropaf/314/>
- Tempelman, C., Houkes, A. & Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende Maatregelen* (Nr. 2011-31). SEO Report. https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2011-31_Niet-gebruik_inkomensondersteunende_maatregelen.pdf
- Van Ommeren, C. M., De Ruig, L. S. & Coenen, L. (2014). *Amsterdam: Vroeg Eropaf – Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden*. Panteia. <https://vroegsignaleringshiv.nl/wp-content/uploads/2020/06/201404-Panteia-Amsterdam-Vroeg-Eropaf.pdf>
- Wollschläger, K. (2022, 27. Dezember). *Was tun bei Mietschulden?* Caritas Deutschland. <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/ratgeber/wohnungslosigkeit/lebenaufderstrasse/was-tun-bei-mietschulden#:~:text=Sprechen%20Sie%20mit%20Ihrem%20Vermieter,laufenden%20Miete%20eine%20Ratenzahlung%20anbieten.>

7.3 Unterstützung beim Ausfüllen von Anträgen: *Formulierenbrigades* (Niederlande)

Einleitung

Die *Formulierenbrigades* (Formular-Brigaden) sind kommunale Initiativen in den Niederlanden, die Menschen über Leistungsansprüche informieren und praktische Hilfe und Beratung beim Ausfüllen von Antragsformularen aller Art anbieten. Die Dienste sind dabei sehr stark in die lokalen Strukturen verankert und meistens Teil der kommunalen Sozialsysteme. Über eine breite Palette an Öffentlichkeitsarbeit wird versucht, den Kontakt zu Personen mit geringem Einkommen herzustellen. Das Ziel des Kontakts ist es, ein persönliches Gespräch zu führen, welches entweder in den lokalen Büroräumen der *Formulierenbrigades* oder bei den Betroffenen zu Hause stattfindet. Im Rahmen der Gespräche wird die finanzielle Lage der Menschen erörtert und eventuelle Ansprüche auf Sozialleistungen werden geprüft. Die Mitarbeitenden der Brigaden stehen dabei als Expert*innen zur Verfügung, informieren über Sozialleistungen und helfen bei der Antragsstellung.

Die *Formulierenbrigades* sind in ca. 10 Prozent aller niederländischen Kommunen vertreten (Eurofound, 2015). Eine umfassende Evaluation der Arbeit gestaltet sich als schwierig, da sich die individuelle Arbeit zwischen den Kommunen sehr stark unterscheidet. Die meisten Auswertungen fokussieren sich daher auf rein deskriptive Angaben zur Anzahl an betreuten Fällen. Für betreute Personen lässt sich eine Erhöhung der Inanspruchnahme von Sozialleistungen erkennen. Da jedoch keine Daten für eine Kontrollgruppe vorliegen, kann diese Erhöhung nicht kausal auf die Arbeit der *Formulierenbrigades* zurückgeführt werden.

Ein vergleichbarer Service zu den *Formulierenbrigades* könnte auch in Deutschland von Interesse sein. Die deutschen Sozialsysteme sind ebenfalls von hoher Komplexität geprägt und erfordern teilweise Fachkenntnisse. Spezielle Anlaufstellen, die sich ausschließlich auf die Unterstützung bei Anträgen konzentrieren, könnten dazu beitragen, Einzelpersonen vor einer Überforderung durch bürokratische Hürden zu bewahren.

Entstehung und Umsetzung

Die erste *Formulierenbrigade* wurde 1997 in der Gemeinde Hengelo zunächst als „Team HinT“ (*Hengeloos Informatie Team*) gegründet. Die **Aufgabe** von HinT war es, Bürger*innen beim Ausfüllen von Formularen für finanzielle Sozialleistungen zu helfen. Dem Beispiel von Hengelo folgte im Jahr 2000 die Stadt Amsterdam, welche eine eigene Stelle zur Unterstützung einrichtete. Diese Stelle wurde später als *Formulierenbrigade* betitelt (RadarAdvies, 2009). Insgesamt besitzen mehr als 10 Prozent der 342 **Gemeinden** in den Niederlanden eine eigene *Formulierenbrigade* (Eurofound, 2015). Diese sind stark in die regionalen Strukturen integriert und Teil der örtlichen Gemeindedienstleistungen. So wird z.B. auf den Webseiten der Gemeinden Arnheim (Gemeente Arnhem, o.D.), Haaksbergen (Wijkkracht, o.D.) und Nimwegen (*Formulierenbrigade Nijmegen*, 2017) für die jeweilige *Formulierenbrigade* geworben. Die Organisation und Arbeitsmethoden der einzelnen Ableger können sich dabei zwischen den Gemeinden sehr stark unterscheiden.

Generell besitzen die meisten *Formulierenbrigades* eigene Büroräume oder sind in andere Verwaltungsgebäude, wie etwa Bürgerbüros, Rathäuser oder sogar Bibliotheken eingegliedert (RSDKRH, 2022). Die Mitarbeitenden sind häufig bei der Stadt/Gemeinde angestellt. Unter ihnen befinden sich Sozialarbeitende, Studierende der sozialen Arbeit oder ehemalige Bedürftige (Bucelli & McKnight, 2022). Die Gehälter der Mitarbeiter*innen der *Formulierenbrigades* werden aus

kommunalen Mitteln bezahlt, einzelne Mitarbeiter*innen sind auch ehrenamtlich tätig. Die **Kernaufgabe** der *Formulierenbrigades* ist es, als sachkundige Expert*innen den Bürgerinnen und Bürgern bei der Bewältigung von Formularen und Anträgen im öffentlichen Sektor zu helfen. Insbesondere stehen dabei Anträge für Hilfsleistungen wie etwa *Kinderbijslag* (Kindergeld), *Zorgtoeslag* (Krankenversicherungszuschuss), *WW-uitkering* (Arbeitslosengeld) oder *Bijstandsuitkering* (Bürgergeld) im Vordergrund. Es wird aber auch Hilfe zu Anträgen für die Krankenversicherung, den öffentlichen Personenverkehr oder zu Mietverträgen angeboten (aan-z, o.D.). Insgesamt bieten die *Formulierenbrigades* damit eine umfassende und kostenlose Unterstützung für fast alle bürokratischen Angelegenheiten an, mit denen Bürger*innen konfrontiert sein könnten. Sie mindern somit das eventuell vorhandene Stigma, das Personen empfinden könnten, wenn sie sich zur Klärung von Fragen zu ihren Formularen direkt an die Sachbearbeiter*innen der Behörden wenden müssen.

Die *Formulierenbrigades* können während ihrer Geschäftszeiten entweder persönlich vor Ort oder telefonisch **kontaktiert** werden. Gelegentlich können die Berater*innen nach Absprache auch Hausbesuche durchführen. Dies ist insbesondere hilfreich, wenn zum Ausfüllen von Anträgen viele verschiedene Unterlagen benötigt werden, da die Klient*innen teilweise nicht alle relevanten Unterlagen mit in die Geschäftsstelle bringen und sich dadurch Prozesse verzögern können (RadarAdvies, 2009). Indirekt tragen die *Formulierenbrigades* durch die Unterstützung bei der Antragstellung häufig auch zur Verwaltung des Haushaltsbudgets bei, da das Ausfüllen der Formulare oftmals eine geordnete Sammlung sämtlicher erforderlicher Unterlagen erfordert (MOgroep, 2009). Das Beratungsziel besteht einerseits darin, alle möglichen Sozialleistungen optimal zu nutzen. Andererseits soll die Person, die die Dienstleistung in Anspruch nimmt, durch kompetente Ratschläge und Beratung im Bereich der Haushaltsführung dazu befähigt werden, ihre finanziellen bzw. Verwaltungsangelegenheiten eigenständig zu meistern.

Um sicherzustellen, dass möglichst viele Personen von diesem Service erfahren und Kontakt aufnehmen, setzen die *Formulierenbrigades* verschiedene **Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit** ein. Dazu gehören Artikel in regionalen oder lokalen Zeitungen, das Verteilen von Flyern, das Anbringen von Plakaten oder Besuche in Schulen und Kirchen (RadarAdvies, 2009). Weiterhin **vernetzen** sich die *Formulierenbrigades* systematisch mit lokalen Einrichtungen wie Wohlfahrtsverbänden, dem Arbeitsamt und Arbeitnehmer*innenverbänden. Diese Institutionen können Hilfesuchende bei Bedarf an die *Formulierenbrigades* verweisen. Gelegentlich werden auch unkonventionellere Ansätze der **Zielgruppenansprache** genutzt. So wird in Eurofound (2015) beschrieben, dass Vertreter*innen der *Formulierenbrigades* an sogenannten „Tupperpartys“ teilnehmen oder diese sogar selbst organisieren, um den Kontakt zur einer der Zielgruppen, Frauen mit geringem Einkommen, zu erlangen.

In manchen Gemeinden stellt die **Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfänger*innen in den Arbeitsmarkt** eine weitere Aufgabe der *Formulierenbrigades* dar. Hierbei wird Menschen, die seit längerem auf Sozialleistungen angewiesen sind, die Möglichkeit gegeben, durch Praktika, Schulungen und Beratungen bei den *Formulierenbrigades* (erste) Arbeitserfahrungen zu sammeln (RadarAdvies, 2009). Nach einer erfolgreich absolvierten Schulung führen die ehemaligen Sozialhilfeempfänger*innen zunächst gemeinsam mit erfahrenen Mitarbeiter*innen der *Formulierenbrigades* Beratungen durch, bevor sie regulär und selbstständig für *Formulierenbrigades* tätig sind. Die Beratungen durch ehemalige Sozialhilfebezieher*innen haben den Vorteil, dass diese mit den Problemen der Klient*innen besonders gut vertraut sind und teilweise auch die gleiche Herkunft haben (RadarAdvies, 2009). Teilweise werden diese Berater*innen auch besonders gut von den Klient*innen akzeptiert, da ein größeres Vertrauen zu Berater*innen besteht, die selbst schon

einmal in einer ähnlichen Situation waren. Die Rekrutierung von (ehemaligen) Sozialhilfeempfänger*innen, die über die für den Reintegrationsprozess erforderlichen Fähigkeiten verfügen, gestaltet sich nicht immer einfach (MOgroep, 2009). Erfolgreiche Umsetzungen in den Gemeinden Amsterdam, Nijmegen, Arnheim und Schiedam zeigen jedoch, dass dies in einigen Fällen gelungen ist (RadarAdvies, 2009).

Neben den *Formulierenbrigades* gibt es in manchen Gemeinden noch andere Einrichtungen, die ebenfalls Beratung und Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen anbieten, z.B. bei Senior*innenverbänden, Sachbearbeiter*innen oder Sozialarbeiter*innen. Um eventuelle Überschneidungen mit der Arbeit der *Formulierenbrigades* zu vermeiden, ist es wichtig, frühzeitig die Präsenz solcher anderer Akteur*innen zu erfassen und ihre Tätigkeitsbereiche von der Arbeit der *Formulierenbrigades* abzugrenzen (MOgroep, 2009).

Wirksamkeit der *Formulierenbrigades*

Eine umfassende Bewertung der Arbeit der *Formulierenbrigades* gestaltet sich als herausfordernd. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Arbeitsmethoden und Strukturen zwischen den verschiedenen Kommunen stark variieren können. Zudem können auch erhebliche Unterschiede im Umfang der Öffentlichkeitsarbeit bestehen, was wiederum die Bekanntheit der regionalen Anlaufstelle beeinflusst. Die Bekanntheit sowie etwaige Kooperationen mit weiteren regionalen Akteur*innen haben gemeinsam einen starken Einfluss auf die Anzahl der betreuten Fälle. Daher beschränken sich die meisten verfügbaren Daten auf eine **deskriptive Betrachtung** dieser Anzahl und gegebenenfalls auf die Höhe der durch die betreuten Personen beantragten Mittel.

Beispielsweise wurde für die Gemeinde **Nimwegen** ausgewertet, wie viele Anträge im Jahr 2019 mit der Unterstützung der lokalen *Formulierenbrigades* ausgefüllt wurden. Für dieses Jahr belief sich die **Zahl** auf 1.092 **Anträge**, was zu einer Auszahlung von Sozialleistungen von 584.049,55 Euro führte (Formulierenbrigade Nijmegen, 2020). Dies entspricht durchschnittlich 535 Euro, die pro Antrag in Anspruch genommen wurden. Die *Formulierenbrigades* aus **Leeuwarden** unterstützte im Jahr 2008 insgesamt 727 Personen beim Ausfüllen von Formularen, was zu einer Auszahlung von durchschnittlich 403 Euro pro Antrag führte (RadarAdvies, 2009). Für die Stadt **Arnheim** konnte diese Zahl pro Familie berechnet werden, hier betrug dieser Betrag durchschnittlich 815 Euro pro Familie für das Jahr 2007 (RadarAdvies, 2009). Insgesamt resultiert die Unterstützung der *Formulierenbrigades* daher in bedeutenden Auszahlungen für ihre Klient*innen. Es bleibt jedoch unklar, ob ein Teil dieser Personen möglicherweise auch ohne die Hilfe der Brigaden in der Lage gewesen wäre, die entsprechenden Anträge zu stellen. Da eine entsprechende kontrafaktische Betrachtung fehlt, können die Zahlen nicht kausal interpretiert werden.

Eine etwas umfangreichere **Analyse** der Arbeit der lokalen *Formulierenbrigades* wurde in der niederländischen **Stadt Alkmaar** durchgeführt. Dort wurde im Jahr 2009 ein Katalog an Maßnahmen eingeführt, der die Absicherung von einkommensschwachen Personen sicherstellen sollte. Eine der sieben eingeführten Maßnahmen war die Etablierung einer *Formulierenbrigade* für die Stadt. Im Jahr 2013 evaluierte das Verwey Jonker Institut dieses Maßnahmenpaket basierend auf deskriptiven Auswertungen und qualitativen Interviews. Die Studie ergab, dass ca. 40 Prozent aller Personen mit niedrigem Einkommen mit der Arbeit der *Formulierenbrigade* vertraut sind. Bei der Frage, wer ihnen bei der Beantragung von Leistungen bereits einmal geholfen hat, gaben allerdings nur 11 Prozent der 119 befragten Haushalte die *Formulierenbrigade* an (Gilsing & Bulsink, 2013). Am häufigsten mit 50 Prozent der Antworten wurden *Persoonlijke professionele begeleider* (Persönliche Berater*innen für bestimmte Zielgruppen, siehe Zorgbord (2023)) genannt. Weiterhin spielte das persönliche

Netzwerk ebenfalls eine große Rolle, da Familienmitglieder (29 Prozent der Antworten), Freund*innen, Bekannte und Nachbar*innen (11 Prozent der Antworten) einen großen Teil der Hilfe boten. Freiwillige (7 Prozent) und Sonstige Helfer*innen (4 Prozent) waren nur in geringem Ausmaß vertreten.

Die 11 Prozent der Befragten, die zur Beantragung von Sozialleistungen Unterstützung der *Formulierenbrigades* erhalten haben, machten insgesamt lediglich 4 Prozent der 353 befragten einkommensschwachen Haushalte der Stadt aus (Gilsing & Bulsink, 2013). Trotzdem äußerten sich die zuständigen Beamt*innen der Stadt durchweg positiv über die Arbeit der *Formulierenbrigades*. Vertreter*innen aus der Zivilgesellschaft stellten hingegen Schwierigkeiten fest, wenn es darum ging, mit Personen in Kontakt zu treten, die die niederländische Sprache nicht ausreichend beherrschen.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Angesichts der Komplexität der Sozialsysteme und der bürokratischen Hindernisse unterstützen die *Formulierenbrigades* in den Niederlanden Individuen beim Umgang mit dem Sozialsystem bzw. dessen Unterlagen. Sie stellen zentrale Anlaufstellen für Menschen dar, die Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen benötigen. Dabei sind die *Formulierenbrigades* sehr stark an die örtlichen Kommunen angepasst. Die Berater*innen unterstützen Klient*innen entweder in ihren Büros oder zu Hause bei der Beantragung verschiedener Hilfsleistungen. Darüber hinaus können die *Formulierenbrigades* in einigen Gemeinden einen ersten Anlaufpunkt für den Reintegrationsprozess einzelner Sozialhilfeempfänger*innen in den Arbeitsmarkt darstellen.

Bei der **Umsetzung dieser Maßnahme** haben sich mehrere Faktoren als wichtig herausgestellt. So erscheint es vor der Gründung einer *Formulierenbrigade* wichtig zu prüfen, welche bestehenden Initiativen bereits auf lokaler Ebene vorhanden sind. Um Redundanzen zu vermeiden, sollten die Tätigkeiten der *Formulierenbrigade* in Koordination mit den bereits etablierten Beratungsstellen angeboten werden. Darüber hinaus spielt der nachbarschaftliche Ansatz der *Formulierenbrigades* eine entscheidende Rolle. Hierbei muss eine ausreichende Vernetzung zu anderen Organisationen oder Institutionen sichergestellt werden. Ohne eine entsprechende Vernetzung, ist die Erreichung einer ausreichend großen Bevölkerungsschicht herausfordernd.

Aufgrund der vielfältigen und unterschiedlichen Arbeitsmethoden der einzelnen kommunalen *Formulierenbrigades* gestaltet sich eine umfassende **empirische Evaluation** ihrer Arbeit als schwierig. Daher beschränken sich die meisten Auswertungen auf eine rein deskriptive Darstellung der Anzahl betreuter Fälle und der daraus beantragten Mittel. In dieser Hinsicht sind die *Formulierenbrigades* erfolgreich, jedoch bleibt unklar, welcher Betrag ohne ihre Unterstützung beantragt worden wäre, d.h. welcher zusätzliche Nutzen durch ihre Arbeit entsteht.

Eine ähnliche Einrichtung zu den *Formulierenbrigades* wäre **auch in Deutschland denkbar**. Häufig werden bürokratische Hürden als Grund für die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen genannt (siehe Kapitel 2). Komplexe Formulare können daher für einkommensschwache Personengruppen, die eventuell auch nicht die besten Sprachkenntnisse besitzen, zu einem unüberwindbaren Hindernis werden. Es gibt zwar bereits Initiativen in Deutschland, die ebenfalls Hilfe beim Ausfüllen von Formularen anbieten – z.B. Wohlfahrtsverbände (AWO, o.D.; Caritas, 2019) und Mitarbeitende von Bürgerservices/-büros (Mülheim an der Ruhr, o.D.). Im Vergleich hierzu weisen die *Formulierenbrigades* jedoch Eigenschaften auf, die auch für Deutschland hilfreich sein könnten. Erstens verfügen die *Formulierenbrigades* über eigene Ressourcen für die Unterstützung beim Ausfüllen von Anträgen. Zweitens bieten die *Formulierenbrigades* Bürger*innen eine zentrale Anlaufstelle für alle Belange rund um das Ausfüllen von Anträgen. Dank einer Kombination aus

sachkundigen Expert*innen, Sozialarbeiter*innen und möglicherweise sogar ehemaligen Sozialhilfeempfänger*innen erfolgt die Kontaktaufnahme niederschwellig und die Hilfe kann in einem vertrauensvollen Umfeld angeboten werden. Dies könnte auch das Stigma reduzieren, das möglicherweise mit der Inanspruchnahme vergleichbarer Beratungsleistungen verbunden ist.

Quellen zum Steckbrief

- aan-z. (o.D.). *Formulierenbrigade en burgeradvies*. Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking "aan-z". <https://www.aan-z.eu/volwassenen/formulierenbrigade-en-burgeradvies>
- AWO. (o.D.). *Alltags- und Formularlotsen*. AWO Kreisverband Bielefeld e.V. <https://awo-bielefeld.de/alteremenschen/seniorenarbeit/alltags-und-formularlotsen/>
- Bucelli, I. & McKnight, A. (2022). *Poverty and social exclusion: review of international evidence on take-up of cash transfers*. Wales Centre for Public Policy. <https://www.wcpp.org.uk/wp-content/uploads/2022/09/211021-WCPP-Poverty-Review-Take-up-of-cash-transfers.pdf>
- Caritas. (2019, 25. November). *Formularhilfe - schnelle Hilfe bei verschiedenen Anträgen*. Caritasverband Gladbeck. <https://www.caritas-gladbeck.de/angebote-und-beratung/der-fluechtlingshilfe/formularhilfe/formularhilfe>
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxemburg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf
- Formulierenbrigade Nijmegen. (2017, 6. November). *Formulierenbrigade viert verjaardag (Formulierenbrigade feiert Geburtstag)*. Formulierenbrigade Nijmegen. <http://www.formulierenbrigadenijmegen.nl/formulierenbrigade-viert-verjaardag/>
- Formulierenbrigade Nijmegen. (2020, 13. Februar). *Bijna 6 ton voor Nijmeegse minima (Fast 6 Tonnen für Nijmegen-Minima)*. Formulierenbrigade Nijmegen. <http://www.formulierenbrigadenijmegen.nl/bijna-6-ton-voor-nijmeegse-minima/>
- Gemeente Arnhem. (o.D.). *Formulierenbrigade*. Arnhem Sociale Kaart Nederland. <https://arnhem.socialekaartnederland.nl/diensten/rijnstad-arnhem/formulierenbrigade?wat=formulieren&waar=Arnhem%20%5Bgemeente%5D>
- Gilsing, R. & Bulsink, D. (2013). *Evaluatie Minimabeleid gemeente Alkmaar (Evaluation der Mindestlohnpolitik in der Gemeinde Alkmaar)*. Verwey Jonker Instituut. https://www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/3903_Minima_Alkmaar.pdf
- MOgroep. (2009). *Formulierenbrigade*. Stimulansz. https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/werk_en_inkomen_2010/edd/20100115_handreiking_formulierenbrigade.pfd.pdf
- Mülheim an der Ruhr. (o.D.). *Energiekosten: Hilfe bekommen*. Mülheim an der Ruhr. https://www1.muelheim-ruhr.de/energie/kosten/antragstellung_bei_jobcenter_und_sozialamt/296668,%20https://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/verwaltung/aemter/soziales/service/
- RadarAdvies. (2009). *Formulierenbrigades in Nederland*. RadarAdvies.
- RSDKRH. (2022, 23. Mai). *Formulierenbrigade*. Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug. <https://www.rsdkrh.nl/formulierenbrigade>
- Wijkkracht. (o.D.). *De Formulierenbrigade*. Wijkkracht Haaksbergen. <https://www.wijkkrachthaaksbergen.nl/formulierenbrigade>
- Zorgbord. (2023). *Persoonlijk begeleider specifieke doelgroepen ZP: Een uniek beroep met verantwoordelijkheid (Persönlicher Berater für spezifische Zielgruppen ZP: Ein einzigartiger Beruf mit Verantwortung)*. Zorgbord. <https://www.zorgbord.nl/persoonlijk-begeleider-specifieke-doelgroepen/>

7.4 Kommunalen Dienst zur Unterstützung bei Antragstellungen im UK, insbesondere Nottingham

Einleitung

Im Jahr 1998 wurde in der englischen Stadt Nottingham der *Nottingham Welfare Rights Service* (NWRS) ins Leben gerufen. Dieser hat die Aufgabe, Personen, die potenziell von Armut betroffen sind und dementsprechend potenziell Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen haben, zielgerichtet zu beraten. Diese Zielgruppe wird proaktiv angesprochen, um ihnen unter anderem Informationen zu verschiedenen Sozialleistungen zur Verfügung zu stellen und sie bei der Antragstellung zu unterstützen (Eurofound, 2015).

Das Ziel des NWRS ist die Senkung der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen, indem Informationsasymmetrien und bürokratischen Hürden entgegengewirkt wird. Die Wirksamkeit des NWRS wird in verschiedenen Berichten deskriptiv untersucht, kausale Evaluierungen liegen nicht vor. Diese Berichte stützen sich unter anderem auf Erfahrungen der Klient*innen und Berater*innen und fallen in der Regel sehr positiv aus, sowohl was die Zufriedenheit der Nutzenden als auch die finanziellen Effekte angeht. Demnach hat das Programm dazu beigetragen, dass Anspruchsberechtigten jährlich mehrere Millionen Euro an Sozialleistungen zugutekamen. Vergleichbare Angebote existieren auch in anderen Städten des UK, z.B. in Liverpool.

Für Deutschland ist diese Maßnahme von großem Interesse. Sozialberatungen wie der NWRS zielen darauf ab, Informationsfraktionen und Bürokratiehürden in der Bevölkerung zu beseitigen (siehe Kapitel 2). Dementsprechend erscheint sowohl eine proaktive Ansprache als auch eine zielgruppenspezifische Beratung sehr sinnvoll. Ähnliche Maßnahmen existieren auch in Deutschland, jedoch geht der NWRS umfassender vor und kann zudem auf eine langjährige Erfahrung zurückblicken.

Hintergrund zu Mindestsicherungsleistungen im UK und in Nottingham²⁶

Mindestsicherungsleistungen spielen in Nottingham eine besonders wichtige Rolle, da die Stadt seit Jahren vor anhaltenden sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen steht. Als eine der ärmsten Städte des UK leidet Nottingham unter niedrigem Einkommen und einer hohen Armutsrisikoquote (Office for National Statistics, 2022). Diese Situation wurde ab 2020 durch die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie und des Brexits weiter verschärft. So beträgt das Durchschnittseinkommen im Jahr 2020 13.952 Pfund, im Landesdurchschnitt sind es 21.440 Pfund (Office for National Statistics, 2022). Dem *Multiple deprivation index*²⁷, einem im UK häufig verwendeten Index zur Bestimmung der Armutsrisikoquote, zufolge, liegt Nottingham im UK-Durchschnitt auf Platz elf der am meisten von Armut betroffenen Städte im UK und damit im unteren Drittel der Verteilung (Nottingham City Council, 2019). Die Arbeitslosenquote betrug im Januar 2023

²⁶ Im Folgenden werden Zahlen für unterschiedliche Zeiträume genannt. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass viele Informationen zur beschriebenen Maßnahme auf Eurofound (2015) beruhen. Diese Informationen konnten nicht aktualisiert werden, da mehrfache Anfragen an den NWRS unbeantwortet blieben. Informationen zum Gesamtkontext und zu bestimmten Aspekten der Maßnahmen konnten aktuelleren Quellen entnommen werden.

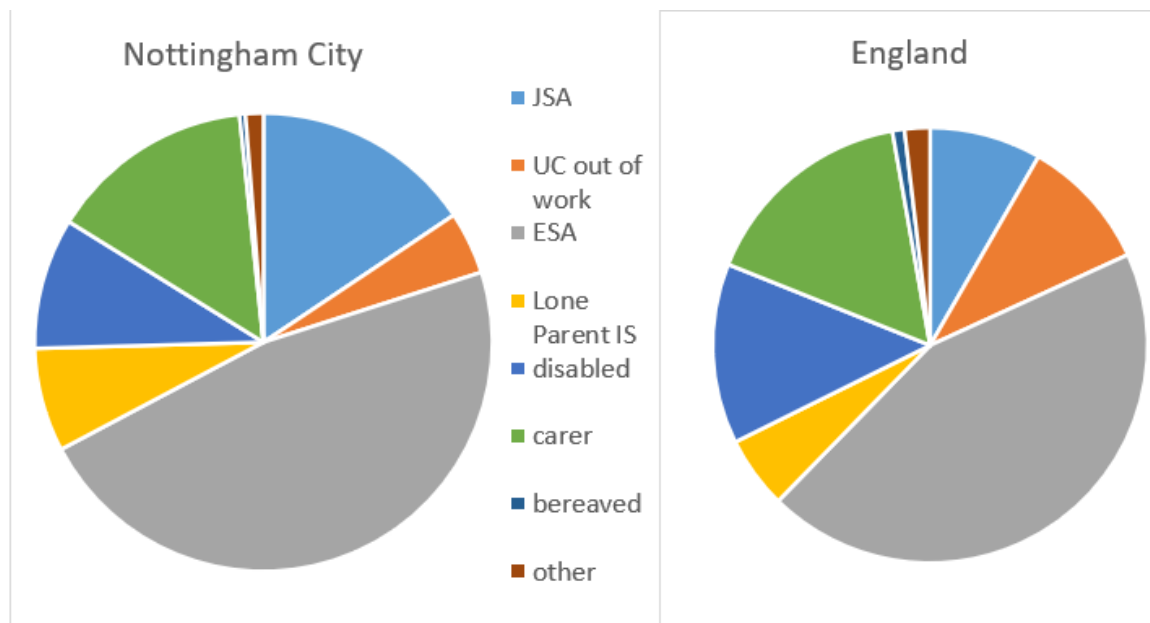
²⁷ Der Multiple Deprivation Index ist ein in UK verbreitetes Maß, welches die relative Armut in Form von kleinräumigen Daten angibt. Dabei werden verschiedene Komponenten der Armut, wie Bildung, Einkommen und Kriminalität, unterschiedlich gewichtet und zu einem finalen Index zusammengeführt.

5,1 Prozent, während sie in England im Durchschnitt nur 3,7 Prozent betrug (Policy and Research Team, 2023).²⁸

Für den NWRS spielen die Sozialleistungen für Erwerbslose eine besonders wichtige Rolle. Hierbei sind die wichtigsten (i) die *Jobseeker's Allowance* (JSA), also die Arbeitslosenversicherung, die dem deutschen Arbeitslosengeld entspricht; (ii) der *Universal Credit* (UC) für Arbeitslose, eine dem Bürgergeld ähnliche bedarfsorientierte Leistung; (iii) die *Employment and Support Allowance* (ESA), eine Leistung, die bei Arbeitsunfähigkeit gezahlt wird.²⁹

Im Mai 2018 beanspruchten fast drei Viertel aller Leistungsempfänger*innen in Nottingham eine Leistung für Personen ohne Arbeit (JSA, ESA UC). Der Rest verteilte sich auf Empfänger*innen des Pflegegeldes (*Carer's Allowance*), Leistungen für Menschen mit Behinderungen (*Disability Living Allowance*) oder Leistungen für Alleinerziehende (*Lone Parent Income Support*). Leistungen für Hinterbliebene (Verwaiste oder Verwitwete, *Bereaved*) machten einen sehr kleinen Teil aus (Policy and Research Team, 2018).

Abbildung 7.4.1 Mindestsicherungsleistungen in Nottingham im Vergleich zu England insgesamt



Quelle: Policy and Research Team (2018). Anmerkungen: Die Abbildung zeigt, wie sich die Sozialleistungen auf die einzelnen Mindestsicherungsleistungen verteilen. Die Leistungen sind: Mindestsicherungsleistungen für Personen ohne Arbeit (JSA, UC, ESA), Leistungen für Alleinerziehende (*Lone Parent Income Support*), Leistungen für Menschen mit Behinderungen (*Disability Living Allowance*), das Pflegegeld (*Carer's Allowance*), Leistungen für Hinterbliebene (Verwaiste oder Verwitwete, *Bereaved*) sowie Andere (*Other*). Die linke Abbildung zeigt die jeweiligen Anteile für Nottingham und die rechte für ganz England.

Abbildung 7.4.1 zeigt die in Anspruch genommenen Sozialleistungen in Nottingham im Vergleich zum englischen Durchschnitt. Dabei zeigt sich, dass in beiden Fällen ESA fast die Hälfte der in Anspruch

²⁸ Eine relativ niedrige Arbeitslosenrate steht hierbei einem steigenden Anteil beschäftigter Personen gegenüber, die von Armut betroffen sind (JRF, 2020).

²⁹ In der Umfrage des Policy and Research Team (2018) wird nur der *Universal Credit* für Arbeitslose betrachtet. Insgesamt umfasst der *Universal Credit* weitere Grundsicherungsleistungen für sechs verschiedene Zielgruppen. Die bisher separat gezahlten Leistungen werden derzeit sukzessive zum *Universal Credit* gebündelt. Die Umstellung ist für einzelne Gruppen, Regionen und Leistungen bereits abgeschlossen und soll bis 2028 vollständig umgesetzt sein. Die Umstellung wird in Kapitel 8.3 beschrieben.

genommenen Sozialleistungen ausmacht. Hingegen ist in Nottingham ein höherer Anteil an JSA und an Leistungen für Alleinerziehende zu verzeichnen. Dies deutet zum einen auf die Problematik relativ hoher Arbeitslosigkeit, zum anderen auf bestimmte Risikogruppen (in diesem Fall Alleinerziehende) hin.

Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahme

Die **Verantwortlichkeit für die Umsetzung** des NWRS liegt beim Stadtrat von Nottingham sowie dem Team des NWRS. Das Team bestand im Jahr 2015 aus 22 Mitarbeitenden, darunter zwei Vollzeitmanager*innen, fünf leitende Berater*innen, elf Sozialrechtsbeauftragte, drei Vollzeitverwaltungsmitarbeitende und einem/einer Verwaltungstrainee (Eurofound, 2015). Zum Erreichen des Ziels der Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen arbeitet der NWRS eng mit verschiedenen Stakeholdern zusammen, darunter das örtliche Arbeitsamt, *Nottingham City Homes* und registrierte Sozialvermieter*innen. Zudem kooperiert er mit Beratungsdiensten wie *Advice Nottingham* und *Citizens Advice Bureau*. Diese Zusammenarbeit ermöglicht es dem NWRS, den Bedürfnissen der Ratsuchenden besser gerecht zu werden.

Der NWRS genießt generell große Unterstützung vonseiten der Politik. Diese ergibt sich insbesondere dadurch, dass die Gründung des NWRS durch den Stadtrat von Nottingham erfolgte. Auch zwei Jahrzehnte nach der Gründung hält die Unterstützung an, wie sich bspw. an der Aussage des Stadtratsvorsitzenden David Mellen zeigt, der im NWRS einen wichtigen Beitrag zur Lösung der sozialen Probleme sieht (Whitfield & Mitchell, 2019).

Die **Leistungen des NWRS** bestehen aus der Bereitstellung von Informationen, spezifischer Beratung, Vermittlungsdiensten und praktischer Unterstützung. Diese Maßnahmen werden zudem von einer breit angelegten Öffentlichkeitskampagne flankiert. Zielgruppe sind sowohl arbeitslose Leistungsempfänger*innen als auch geringverdienende Arbeitnehmer*innen.³⁰

Informationen werden für eine Vielzahl von Sozialleistungen angeboten, insbesondere zu Mindestsicherungsleistungen und den jeweiligen Antragsprozessen. Zudem wird auf mögliche Gefahren durch illegale Kreditgeber*innen bzw. „Kredithaie“ aufmerksam gemacht. Spezifische Beratungen erfolgen unter anderem zu den Ansprüchen auf Sozialleistungen. In diesem Zusammenhang erhält jede Person, die den NWRS kontaktiert, zunächst eine Leistungsüberprüfung, bei der zwei Dinge überprüft werden: erstens, ob die Person Anspruch auf eine Leistung hat, die noch nicht in Anspruch genommen wird; zweitens, ob sie den richtigen Leistungssatz für eine Leistung erhält, die sie bereits in Anspruch nimmt (Eurofound, 2015).

Vermittlungsdienste und praktische Unterstützung erfolgen in verschiedenen Bereichen (Nottingham City Council, o.D.-a). So gibt es Hilfsangebote für die Beantragung von Sozialleistungen und Steuerrückerstattungen sowie Beratung im Fall von Abzügen bei Sozialleistungen. Darüber hinaus wird beim Umgang mit den Haushaltsfinanzen unterstützt, um das Einkommen zu steigern und die Ausgaben zu reduzieren. Dies beinhaltet Hilfe bei der Erstellung eines Haushaltsbudgets, beim Umgang mit Rechnungen und Schulden, bei der Eröffnung eines neuen Bankkontos, bei der

³⁰ Geringverdienende werden hauptsächlich bezüglich der für sie in Frage kommende Steuergutschriften beraten. Im UK gibt es zwei Formen von Steuerbegünstigungen für Geringverdienende: *Working Tax Credit* und *Child Tax Credit*.

Kommunikation und Verhandlungen mit Gläubiger*innen sowie bei der Arbeits- und Wohnungssuche. Diese Leistungen werden grundsätzlich kostenlos angeboten.

Die **Öffentlichkeitsarbeit des NWRS** hat zum Ziel, möglichst viele potenziell Leistungsberechtigte auf die Angebote des NWRS aufmerksam zu machen. Sie erfolgt über verschiedene Kanäle (Nottingham City Council, o.D.-b). Erstens werden *Outreach Sessions* veranstaltet, bei denen Orte besucht werden, an denen vermutlich potenziell Leistungsberechtigte anzutreffen sind, wie bspw. Bibliotheken und Kindergärten. Eurofound (2015) zufolge werden im Durchschnitt 40 Outreach-Sitzungen- pro Woche durchgeführt. Zweitens erfolgt die Ansprache durch Flyer und Plakate, z.B. in Arztpraxen und Bibliotheken. Drittens wird mit Auftritten auf einer Webseite und sozialen Plattformen auf die Angebote des NWRS aufmerksam gemacht. Die Ansprache der potenziell Leistungsberechtigten wurden in Folge von Brexit und Coronapandemie durch eine Marketingkampagne über das Internet nochmal verstärkt, um die Aufmerksamkeit auf die vorhandenen Unterstützungsangebote des NWRS zu lenken (My Nottingham, 2021). Abbildung 7.4.2 zeigt eine dieser Facebook-Kampagnen. Abbildung 7.4.3 zeigt einen der Flyer des NWRS, welcher ansprechend und leicht verständlich für breite Teile der Bevölkerung gestaltet ist. Potenziell Leistungsberechtigte können sich per E-Mail- oder Telefonkontakt beim NWRS melden, wobei der Telefonkontakt mehr genutzt wird.

Abbildung 7.4.2 Facebook-Kampagne des Nottingham Welfare Rights Service



Quelle: My Nottingham (2021). Anmerkung: Die Abbildung zeigt eine Zusammenfassung der Leistungen und bisher erzielten Resultate.

Abbildung 7.4.3 Flyer des Nottingham Welfare Rights Service

Nottingham City Council

Welfare Rights Service

Advice and help with benefits, tax credits and debt

FREE. Confidential. Impartial. Advice and Advocacy

"Once again without your effort and knowledge, we would never have been able to cope"

In 2019-2020 the Welfare Rights team helped 6,125 local people to improve their financial situation. We helped people to get £11.8million in benefit entitlements and negotiated affordable debt repayment arrangements on £2.5million of debt.

Your Welfare Rights Team

The service offers FREE advice and advocacy to improve the income and living standards of Nottingham people.

You can get help and advice with:

Benefits and Tax Credits

- Benefit checks to make sure that you're claiming all that you're entitled to
- Help with benefit claims forms
- Supporting you to challenge decisions
- Representation at benefit appeal tribunals

Debts

- Preparing financial statements and offering budgeting advice
- Negotiating repayment arrangements with creditors
- Supporting tenants and homeowners with arrears and possession proceedings
- Help with Court forms
- Insolvency options such as Debt Relief Orders

What our clients say

"I am so very grateful, it's made a huge difference to mine and my family's life."

Welfare Rights helped this citizen to manage debts of £6,300 and gain £214.66 per week in benefit entitlement and a lump sum of £13,712 backdated benefits.

"You are all doing a wonderful job and we can't praise your service enough, because without it many of us would be left in the dark about our entitlements"

www.nottinghamcity.gov.uk

"Just wanted to say thank you so much for all the support and advice you have given over these difficult past months, I wouldn't have known where to start, your help has been very much appreciated."

Welfare Rights assisted this client with successful benefit claims and helped to win an appeal tribunal, resulting in £18,000 financial gain.

How to access our service

The services we provide are available through:

- Telephone advice from 8.30am to 4.50pm, Monday to Friday
- Advice sessions at various locations across the city
- Home visits if you are unable to attend an appointment

☎ **0115 915 1355**

🌐 www.nottinghamcity.gov.uk/welfarerights

✉ welfarerights@nottinghamcity.gov.uk

How to comment, compliment or complain

🌐 www.nottinghamcity.gov.uk/haveyoursay

☎ **0115 915 1355**, Welfare Rights Service Management Team, or **0115 876 4943**, Comments and Complaints (Customer Focus)

📞 Textphone or Minicom: **18001**, then **0115 915 1355**

✉ Write: Welfare Rights Service Management Team, Nottingham City Council, Loxley House, Station Street, Nottingham NG2 3NG

If you need our help to access or understand this information, please call **0115 915 1355** or email welfarerights@nottinghamcity.gov.uk

"Have Your Say..."

Where can people get more information, advice or help?

Adult Social Care Services - Nottingham Health and Care Point

☎ 0300 131 0300, Monday to Friday, 8:30am to 5:00pm

✉ adult.contactteam@nottinghamcity.gov.uk

Welfare Rights Service, Nottingham City Council (Welfare benefit and debt advice and advocacy)

☎ 0115 915 1355

✉ welfarerights@nottinghamcity.gov.uk

🌐 www.nottinghamcity.gov.uk/welfarerights

Civil Legal Advice

Advice for housing, family, discrimination and education

☎ 0345 3454 345

Council Tax Support Scheme, Nottingham City Council

☎ 0115 718 4444

✉ benefits.housing@nottinghamcity.gov.uk

🌐 www.nottinghamcity.gov.uk/counciltax

Council Tax, Nottingham City Council

If you are struggling to pay your bill or have queries

☎ 0115 718 1777

✉ counciltax@nottinghamcity.gov.uk

🌐 www.nottinghamcity.gov.uk/counciltax

Department for Work and Pensions

☎ 0800 055 6688 – new benefit claims

☎ 0345 608 8545 – Enquiry line

Energy Advice Team, Nottingham City Council

☎ 0115 876 3537

✉ energyteam.housing@nottinghamcity.gov.uk

Housing Aid Team, Nottingham City Council (For homelessness or housing need)

☎ 0115 876 3300

🌐 www.nottinghamcity.gov.uk

Housing Benefit, Nottingham City Council

☎ 0115 718 4444

✉ benefits.housing@nottinghamcity.gov.uk

🌐 www.nottinghamcity.gov.uk/housingbenefit

Money Advice Service

☎ 0300 500 5000

🌐 www.moneyadviceservice.org.uk

National Debtline

☎ 0808 808 4000

GOV.UK

The Government's official website

🌐 www.gov.uk

Universal Credit Helpline

☎ 0800 328 5644

www.nottinghamcity.gov.uk

Quelle: Nottingham City Council (o.D.-c). Anmerkung: Der Flyer beinhaltet vier Seiten, auf denen Informationen zu angebotenen Leistungen, Erfahrungsberichte und Kontaktinformationen stehen.

Die **Wirksamkeit des NWRS** wurde bisher nicht kausal untersucht. Jedoch liegen Zahlen aus der Umsetzung des Programms vor, die auf eine gute Wirksamkeit hindeuten. Durch die Bereitstellung von Informationen, Vermittlungsdiensten und praktischer Unterstützung trägt der NWRS in Nottingham dazu bei, die Probleme fehlender Informationen und bürokratischer Hürden anzugehen. In den Jahren 2012 und 2013 konnten durch den NWRS zusätzlich rund 4,3 Mio. Pfund (entspricht etwa 5 Mio. Euro) geltend gemacht werden (Eurofound, 2015). Außerdem wurde von 2019 bis 2020 6.125 Bürger*innen mit finanziellen Schwierigkeiten geholfen, dabei wurden 11,8 Mio. Pfund (entspricht etwa 13,9 Mio. Euro) geltend gemacht. Für den Zeitraum von März 2020 bis Dezember 2020 wurden 8,7 Mio. Pfund (entspricht etwa 10,2 Mio. Euro) zusätzlich an Sozialleistungen abgerufen (My Nottingham, 2021). Einzelne Erfahrungsberichte von Bürger*innen befürworten diese Dienstleistungen und bestätigen die Effektivität des NWRS (Nottingham City Council, o.D.-c). Abbildung 7.4.3 zeigt Beispiele für Rückmeldungen von zufriedenen Nutzenden.

Die deskriptiven Ergebnisse zur Wirksamkeit des NWRS stehen im Einklang mit **wissenschaftlicher Evidenz** zu vergleichbaren Beratungsdiensten. So kommen Wiggan und Talbot (2006) in einem Überblicksartikel zu vergleichbaren Beratungsdiensten zu dem Schluss, dass vor dem Hintergrund der Komplexität der Leistungssysteme, der Diversität der potenziell Leistungsberechtigten sowie der Vielfalt der Gründe für Nichtinanspruchnahme eine maßgeschneiderte Beratung wie beim NWRS erfolgsversprechend ist. Insgesamt zeigt die Literatur, dass Institutionen wie der NWRS die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen erhöhen und für die Leistungsberechtigten erhebliche finanzielle Vorteile bringen, die zur Verbesserung des Lebensstandards und zur Verringerung der sozialen Ungleichheit führen (Craig, 2004; Preston, 2008; Wiggan & Talbot, 2006). Zudem könnten Einrichtungen wie der NWRS nicht nur direkte Effekte auf die Inanspruchnehmenden haben, sondern auch indirekte Effekte auf die Wirtschaft der Region, da durch eine höhere Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen die durchschnittliche Kaufkraft der Region wächst (Ambrose & Stone, 2003). Zu diesen indirekten Effekten sind jedoch ebenfalls stringente kausale Untersuchungen und sich anschließende Kosten-Nutzen-Analysen nötig, um weitergehende Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Die Wirksamkeit von Beratungsdiensten wie dem NWRS hängt entscheidend davon ab, ob die potenziell Leistungsberechtigten erreicht werden. Hierzu gibt es aus anderen Städten innovative Ansätze. So wurden in der britischen Stadt Bradford Anfang der 2000er Jahre Dienste wie der NWRS in Arztpraxen eingegliedert. Greasley und Small (2005) untersuchen deskriptiv den Effekt auf die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen. In den ersten 24 Monaten nutzten 2.484 Patient*innen diese Beratung in 30 Praxen mit einem entsprechenden Angebot. Die am meisten in Anspruch genommene Mindestsicherungsleistung war die finanzielle Unterstützung von Menschen mit Behinderung. Mehr als drei Viertel der Nutzenden hatten einen Migrationshintergrund, was darauf hindeutet, dass die proaktive Ansprache, insbesondere bei ansonsten schwer zu erreichenden Gruppen erfolgreich ist. Eine zusätzliche Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen in Höhe von 2,4 Mio. Pfund wurden generiert. Moffatt und Scambler (2008) führten eine ähnliche Studie durch und kommen zu der Schlussfolgerung, dass die Lebensqualität von Pensionierten durch einen dem NWRS ähnlichen *Welfare Advice Service* die Lebensqualität signifikant erhöht hat.

Neben Auswirkungen von Einrichtungen wie dem NWRS auf Inanspruchnahme und Lebensqualität untersuchten weitere Studien, ob die Beratungsdienste auch in Bezug auf die **Gesundheit** der Nutzer*innen der Beratungen wirksam waren. Haighton et al. (2019) führen ein randomisiertes Experiment im Nordosten von England durch. Sie finden keine Effekte auf die Gesundheit. Abbott und Hobby (2000) kommen zu anderen Ergebnissen. Sie untersuchen die Lebensqualität und den

Gesundheitszustand auf individueller Ebene und finden signifikante Verbesserungen für diejenigen Personen, deren Einkommen infolge einer Beratung wie der des NWRS angestiegen sind. Dementsprechend ist die Literatur nicht einig, wie und ob Einrichtungen wie der NWRS auf die Gesundheit der sie nutzenden Personen wirken.

Eine dem NWRS vergleichbare Maßnahme wurde auch in Liverpool ins Leben gerufen. Diese wurde 2006 gestartet und gehört mittlerweile zu den größten Dienstleistungen dieser Art im UK (Eurofound, 2015; Liverpool City Council, 2023). Das dort tätige *Benefit Maximisation Team* bietet ebenso eine leistungsbezogene Beratung und Unterstützung an. Durch die Nutzung einer Datenbank zum Wohngeldbezug werden betroffene Personen identifiziert, die möglicherweise einen Anspruch auf eine Unterstützungsleistung haben. Es wurde festgestellt, dass Wohngeldbezieher*innen oft auch Anspruch auf andere Unterstützungsleistungen haben. Zusätzlich werden Informationen von Kooperationspartner*innen wie dem *National Health Service*, den Stadträten, anderen öffentlichen Sozialdiensten und Nichtregierungsorganisationen einbezogen. Ein Online-Portal ermöglicht auch eine individuelle Kontaktaufnahme. Besondere Aufmerksamkeit gilt vulnerablen Gruppen wie bspw. Personen ab 80 Jahren, die gezielt per Post kontaktiert werden.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im Jahr 1998 gründete der Stadtrat in Nottingham eine Initiative mit dem Namen *Nottingham Welfare Rights Service* (NWRS). Ziel dieser Einrichtung ist die Bereitstellung von Informationen und die Unterstützung bei der Antragstellung zu verschiedenen Sozialleistungen, um die Inanspruchnahme der Sozialleistungen durch Anspruchsberechtigte zu steigern. Die Kernidee dieser Maßnahme ist die Beseitigung von fehlenden Informationen und Bürokratiehürden.

Generell sind Angebote, wie sie vom NWRS gemacht werden, von großem Interesse, da sie der Beseitigung von Bürokratiehürden und Informationsasymmetrien dienen, um dadurch die Inanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen zu erhöhen. Im **deutschen Kontext** ist die Maßnahme am ehesten mit einer Sozialberatung vergleichbar. Es gibt städtische Bürgerberatungen, die jedoch nicht immer einen Fokus auf Sozialleistungen haben. Vereine und Verbände wie Caritas und Diakonie, Paritätischer Wohlfahrtsverband oder Sozialverband Deutschland (SoVD), bieten ebenfalls entsprechende Sozialberatungen an. Die Finanzierung der einzelnen Verbände erfolgt teilweise u.a. durch Zuschüsse aus Bund, Ländern und Kommunen. Informationen und Beratung zu sozialrechtlichen Ansprüchen werden auch hier angeboten. Die Nutzung solcher Angebote ist jedoch relativ sichtbar, was die Gefahr von Stigmaeffekten mit sich bringt (Baisch et al., 2023).

Ein großer Vorteil des NWRS ist das direkte Zugehen auf potenziell anspruchsberechtigte Bevölkerungsgruppen. Mit der hohen Anzahl von mehr als 40 Informationsveranstaltungen in kleineren Institutionen wie Bibliotheken oder Kindergärten konnten viele Personen direkt angesprochen werden (Eurofound (2015). Zudem nutzt der NWRS intensiv sowohl traditionelle Verbreitungswege (z.B. Facebook-Kampagnen), was zu einer höheren Wahrnehmung und einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz führt. Insbesondere diese Maßnahmen machen den NWRS zu einem interessanten Fallbeispiel auch für den deutschen Kontext.

Quellen zum Steckbrief

- Abbott, S. & Hobby, L. (2000). Welfare benefits advice in primary care: evidence of improvements in health. *Public Health*, 114(5), 324–327. <https://doi.org/10.1038/sj.ph.1900680>
- Ambrose, P. & Stone, J. (2003). *Eleven Plus to One: The value of the Brighton and Hove Citizens Advice Bureau to the local economy*. Health and Social Policy Research Centre (Brighton University).
- Baisch, B., Müller, D., Zollner, C., Castiglioni, L. & Boll, C. (2023). *Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien*. Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2023/DJI_Barrieren_der_Inanspruchnahme_2023.pdf
- Craig, G. (2004). Citizenship, Exclusion and Older People. *Journal of Social Policy*, 33(1), 95–114. <https://doi.org/10.1017/S0047279403007207>
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxemburg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1536en.pdf
- Greasley, P. & Small, N. (2005). Providing welfare advice in general practice: referrals, issues and outcomes. *Health and Social Care in the Community*, 13(3), 249–258. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2005.00557.x>
- Haighton, C., Moffatt, S., Howel, D., Steer, M., Becker, F., Bryant, A., Lawson, S., McColl, E., Vale, L., Milne, E., Aspray, T. & White, M. (2019). Randomised controlled trial with economic and process evaluations of domiciliary welfare rights advice for socioeconomically disadvantaged older people recruited via primary health care (the Do-Well study). *Public Health Research*, 7(3). <https://doi.org/10.3310/phr07030>
- JRF. (2020). *UK Poverty 2019/20*. Joseph Rowntree Foundation. <https://www.jrf.org.uk/report/uk-poverty-2019-20-work>
- Liverpool City Council. (2023). *Liverpool's Benefit Maximisation Service*. Liverpool City Council. <https://liverpool.gov.uk/benefits/advice-and-support/>
- Moffatt, S. & Scambler, G. (2008). Can welfare-rights advice targeted at older people reduce social exclusion? *Ageing & Society*, 28, 875–899. <https://doi.org/10.1017/S0144686X08007253>
- My Nottingham. (2021, 18. März). *Our Welfare Rights team can help you with your benefits your debts emergency support with energy bills access to food* [Bild angehängt] [Beitrag]. Facebook. <https://www.facebook.com/mynottingham/posts/our-welfare-rights-team-can-help-you-with-your-benefits-your-debts-emergency-sup/4037573116306097/>
- Nottingham City Council. (2019). *Indices of Deprivation (2019)*. Nottingham City Council. <https://www.nottinghaminsight.org.uk/themes/deprivation-and-poverty/indices-of-deprivation-2019/>
- Nottingham City Council. (o.D.-a). *Further help with debt and money advice issues*. Nottingham City Council. <https://nottinghamcity.gov.uk/information-for-residents/benefits/welfare-rights-service/further-help-with-debt-and-money-advice-issues/>
- Nottingham City Council. (o.D.-b). *Welfare Rights Service*. Nottingham City Council. <https://nottinghamcity.gov.uk/welfare-rights/>
- Nottingham City Council. (o.D.-c). *Welfare Rights Service (Broschüre)*. Nottingham City Council. <https://www.nottinghamcity.gov.uk/media/3373855/welfare-rights-service-advice-and-help-with-benefits-tax-credits-and-debt.pdf>
- Office for National Statistics. (2022). *Regional gross disposable household income: 1997 to 2020*. ONS website. <https://www.ons.gov.uk/economy/regionalaccounts/grossdisposablehouseholdincome/bulletins/regionalgrossdisposablehouseholdincome/gdhi/1997to2020>
- Policy and Research Team. (2018). *Benefits Bulletin November 2018*. Nottingham City Council. <https://www.nottinghaminsight.org.uk/Document-Library/Document-Library/aAXL1rm>

- Policy and Research Team. (2023). *Benefits Bulletin Feb 2023 - Universal Credit*. Nottingham City Council. <https://www.nottinghaminsight.org.uk/Document-Library/Document-Library/aAXL1rm>
- Preston, G. (2008). *Helter Skelter: Families, Disabled Children and the Benefit System* (No. CASE092). LSE STICERD Research Paper. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1159323
- Whitfield, D. & Mitchell, H. (2019, 9. Juni). Why is Nottingham the UK's poorest city? Family, student and officials have their say. *Nottinghampost*.
<https://www.nottinghampost.com/news/nottingham-news/nottingham-uks-poorest-city-family-2958364>
- Wiggan, J. & Talbot, C. R. (2006). *The Benefits of Welfare Rights Advice: A Review of the Literature*. National Association of Welfare Rights Advisors.
<https://nawra.org.uk/Documents/Benefitsofwelfareightsadvicelitreview.pdf>

8. Steckbriefe zur Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen

8.1 Vereinfachung von Antragsprozessen für Betreuungsgeld (Finnland)

Einleitung

In Finnland erhalten Eltern, die ihre Kinder bis zu einem Alter von drei Jahren zu Hause betreuen, ein staatliches Kinderbetreuungsgeld. Dieses kann aus bis zu drei Komponenten bestehen: einem universalen Basisbetrag, einem bedarfsorientierten Zuschuss sowie einem Gemeindegeldzuschuss. Manche Gemeinden bieten die dritte Komponente überhaupt nicht an, manche haben die Beantragung dieser Komponente in den letzten Jahren vereinfacht. Zudem unterscheiden sich die Gemeinden darin, seit wann die Vereinfachung des Antragsverfahrens ggf. besteht. Diese zeitliche und regionale Variation wird in der Studie von Blumkin et al. (2018) verwendet, um den kausalen Effekt der Antragskomplexität auf die Inanspruchnahme des Zuschusses zu ermitteln.

Die Autor*innen der Studie verwenden ökonomische Untersuchungsmethoden, um Gemeinden mit Änderungen im Antragsprozess mit solchen zu vergleichen, die keine Änderungen durchführten. Die Resultate zeigen, dass die Umstellung von einem separaten Antragsdokument auf einen mit den weiteren Antragskomponenten gebündelten Antrag die Inanspruchnahme des Gemeindegeldzuschusses um bis zu 35 Prozentpunkte erhöht. Die Gemeinden, in denen diese vereinfachende Umstellung nicht durchgeführt wurde, unterscheiden sich zusätzlich insofern im Grad der Komplexität der Antragstellung, als in einzelnen Gemeinden dem Antrag gesonderte Nachweise beigefügt werden müssen. Dort ist die Inanspruchnahme des Zuschusses um bis zu 28 Prozentpunkte geringer als in Gemeinden, in denen zwar ein separater Antrag für den Gemeindegeldzuschuss, aber keine zusätzlichen Nachweise erforderlich sind.

Obwohl das Modell eines Gemeindegeldzuschusses für Betreuungsgeld in Deutschland weniger relevant sein mag, sind die Erkenntnisse aus der Studie von Blumkin et al. (2018) trotzdem von Interesse. Die Komplexität des Antragsverfahrens ist ein wesentlicher Faktor für die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen (Currie, 2006). Eine Vereinfachung bis hin zur Automatisierung des Antragsverfahrens stellt eine kostengünstige Alternative dar, um die bürokratischen Hürden bei der Inanspruchnahme von Leistungen zu reduzieren.

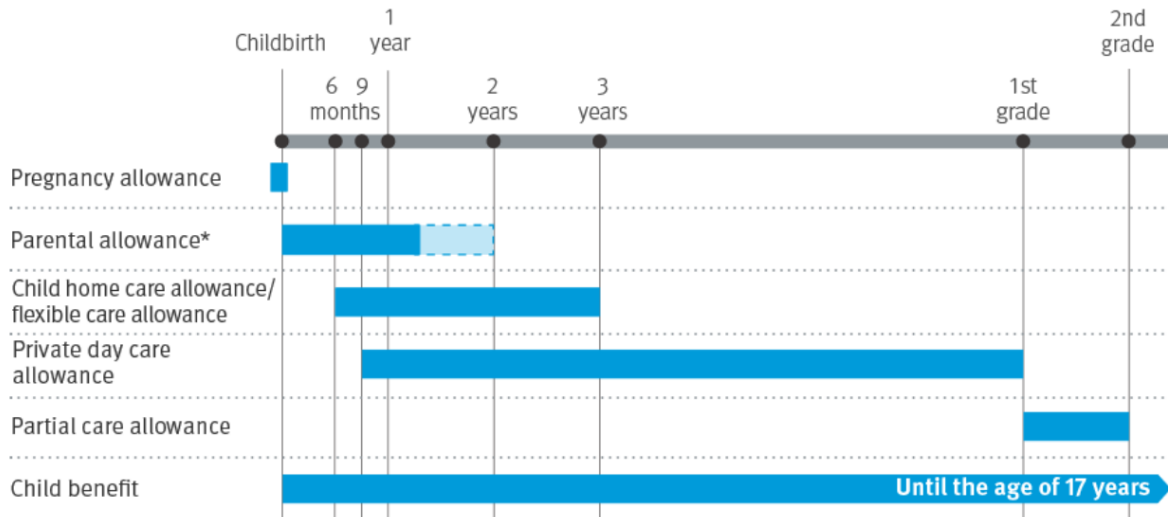
Hintergrund zum Betreuungsgeld

Finnland zeichnet sich innerhalb der Europäischen Union durch eines der großzügigsten Sozialsysteme aus. Insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung von Familien mit kleinen Kindern, weist Finnland eine Vielzahl an familienbezogenen Leistungen auf. Eine Übersicht zu diesen Leistungen sowie deren zeitliche Abfolge ist in Abbildung 8.1.1 dargestellt.

Im Fokus dieses Kapitels steht das *Kotihoidon tuki* (Betreuungsgeld, *Child home care allowance* in Abbildung 8.1.1), eine finanzielle Unterstützung für die häusliche Betreuung von Kindern. Diese Hilfeleistung wurde 1985 in Finnland eingeführt und später auch in anderen skandinavischen Ländern adaptiert (*Föräldräpning* in Schweden: Försäkringskassan, 2023; *Kontantstøtte* in Norwegen: nav, 2023). Das Betreuungsgeld entspricht in etwa dem deutschen Elterngeld, der maximale

Bezugszeitraum für das finnische Betreuungsgeld ist aber deutlich länger und die Kinder dürfen im Bezugszeitraum keine Kindertagesstätte besuchen.

Abbildung 8.1.1 Übersicht zu finnischen Sozialleistungen für Familien



*Parents can get parental allowance at the same time for a maximum of 18 working days.

You can take parental leave in periods of various length until the child reaches the age of 2 years. The leave is divided between the parents.

The leave can be taken in parts and in turns.

Graphics: Kela

Quelle: Kela (2023a). Anmerkungen: Die Abbildung zeigt verschiedene Sozialleistungen nach Alter der Kinder. Die Darstellung beinhaltet folgende Sozialleistungen (von oben nach unten): Mutterschaftsgeld, Elterngeld, Betreuungsgeld, Zuschuss für private Kinderbetreuung, Betreuungsgeld für Grundschul Kinder, Kindergeld.

Das Betreuungsgeld soll Eltern einen Einkommensausgleich zur Verfügung zu stellen, falls sie aufgrund von häuslichen Betreuungspflichten für ihr/e Kind/er nicht in der Lage sind, arbeiten zu gehen. Viele Eltern machen hiervon Gebrauch: Fast 90 Prozent der Eltern, deren Kinder in den 2000er Jahren geboren wurden, haben die Leistung zumindest zeitweise in Anspruch genommen (Haataja & Juutilainen, 2014). Dies ist u.a. einer der Gründe dafür, dass die Anzahl der Kleinkinder in öffentlichen Kindertagesstätten in Finnland im Vergleich zu anderen skandinavischen Ländern relativ niedrig ist (Ellingsæter, 2012).

Das finnische Betreuungsgeld besteht aus insgesamt **drei Komponenten**, von denen zwei landesweit und eine auf kommunaler Ebene ausbezahlt werden. Die landesweiten Komponenten umfassen einen einkommensunabhängigen Basisbetrag und einen einkommensabhängigen Zuschuss. Die Höhe des Betreuungsgeldes wird jährlich von der finnischen Sozialversicherungsanstalt *Kansaneläkelaitos* (Kela) festgelegt. Aktuell (Stand: 2023) beläuft sich der **Basisbetrag** auf 377,68 Euro pro Monat für das erste Kind. Hinzu kommen weitere 113,07 Euro pro Monat für jedes zusätzliche Kind unter 3 Jahren oder 72,66 Euro pro Monat für jedes weitere Kind im Vorschulalter (Kela, 2023b).

Zusätzlich haben einkommensschwache Familien die Möglichkeit, einen **Zuschuss zum Basisbetrag** zu beantragen. Die Höhe dieses Zuschusses hängt von der Größe der Familie und dem Haushaltseinkommen ab und kann maximal 202,12 Euro pro Monat betragen (Kela, 2023b). Der einkommensabhängige Zuschuss wird für maximal ein Kind pro Familie gewährt. Die Leistung kann bis zum Erreichen des dritten Lebensjahres des Kindes in Anspruch genommen werden. Es sind auch kürzere Bezugszeiträume möglich.

Die dritte Komponente ist ein **Gemeindezuschuss**, den einige, jedoch nicht alle Gemeinden in Finnland anbieten. Dieser Gemeindezuschuss wird ebenfalls von der Kela ausgezahlt, sofern eine Zusammenarbeit zwischen der Kela und der entsprechenden Gemeinde besteht (Kela, 2023b). Die Höhe des Gemeindezuschusses sowie die dazugehörigen Richtlinien können stark variieren³¹ und wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den Gemeinden eingeführt. So gab es 1995 in lediglich fünf Gemeinden einen entsprechenden Zuschuss, im Jahr 2012 bereits in 65 Gemeinden (Blumkin et al., 2018). Dabei kam es nicht nur zu Veränderungen bezüglich der Gemeinden, die den Zuschuss anboten, sondern auch im Antragsprozess.

Anstelle des Betreuungsgeldes können Eltern öffentliche oder private **Kindertagesstätten** nutzen, die durch die *Yksityisen hoidon tuki* (*Private day care allowance* in Abbildung 8.1.1) ebenfalls staatlich bezuschusst werden. Dieser Zuschuss wird von der Kela direkt an die privaten oder öffentlichen Betreuungsanbieter*innen gezahlt (Kela, 2023e). Pro Kind können Eltern entweder das Betreuungsgeld oder den Zuschuss zur Kindertagesstätte in Anspruch nehmen. Der Großteil der Familien bezieht für Kinder im Alter bis zu drei Jahren das Betreuungsgeld (Kela, 2023d).

Insgesamt ist die Unterstützung für die häusliche Betreuung von Kindern nicht unumstritten – u.a., da mehr als 90 Prozent der Leistungsempfänger*innen Frauen sind (Kela, 2023d) und das Betreuungsgeld zu langfristig schlechteren Beschäftigungschancen und Einkommenseinbußen führt (Gruber et al., 2023). Die Studie zeigt auch negative Auswirkungen für zu Hause betreute Kinder; diese erzielten im Durchschnitt schlechtere Testergebnisse in der Schule und streben seltener eine Hochschulausbildung an. Im Rahmen von besser werdenden öffentlichen Betreuungsmöglichkeiten ist der Anteil der Familien, die Betreuungsgeld beziehen, allerdings seit einigen Jahren rückläufig (Kela & Helsinki Region Trends, 2023).

Vereinfachung der Antragsstellung und deren Wirksamkeit

Die **Beantragung des Betreuungsgeldes** läuft aktuell über den sogenannten *OmaKela e-Service*. Dabei handelt es sich um eine Online-Plattform der finnischen Sozialversicherungsanstalt, über die sich verschiedene Sozialleistungen beantragen lassen. Anträge werden online ausgefüllt, falls zusätzliche Dokumente benötigt werden, lassen sich diese einscannen oder abfotografieren und anschließend auf der Plattform hochladen (Kela, 2023c). Neben der Online-Plattform gibt es nach wie vor auch die Möglichkeit, die notwendigen Anträge auszudrucken und der zuständigen Behörde postalisch zuzuschicken oder in den lokalen Niederlassungen abzugeben.

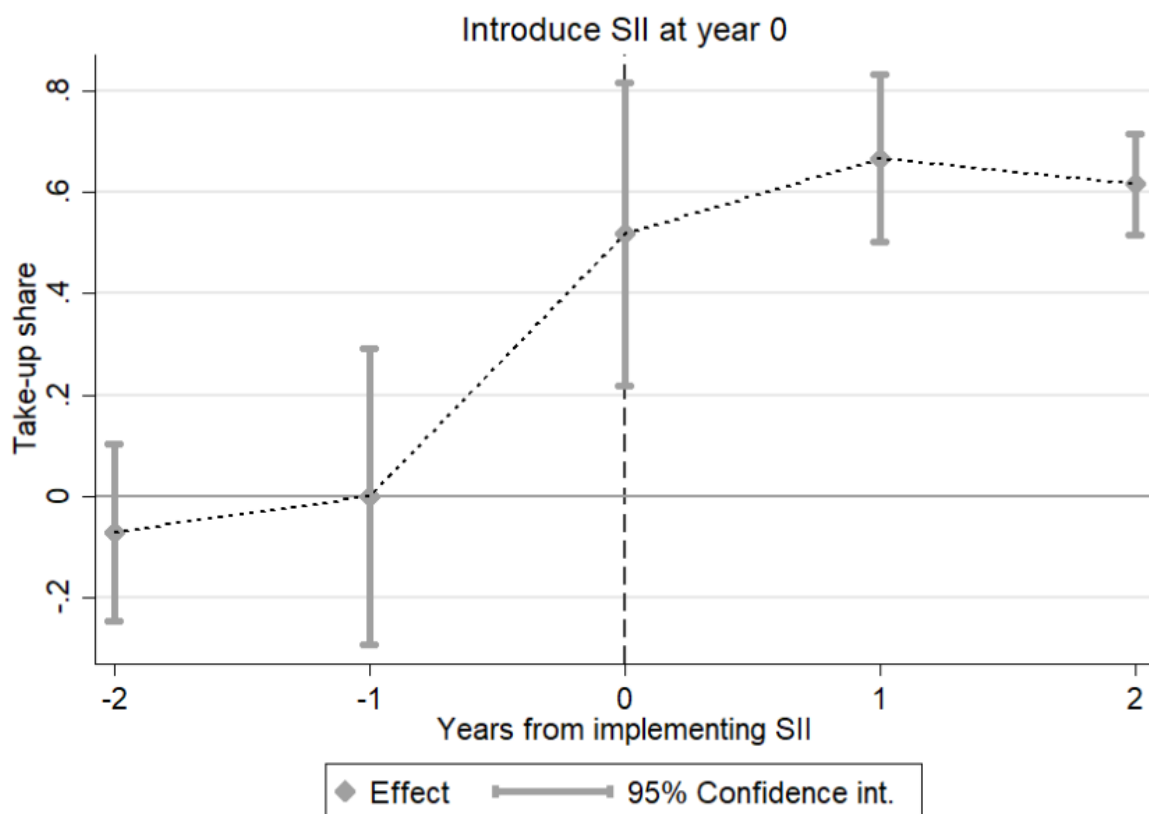
Die Studie von Blumkin et al. (2018) konzentriert sich auf die analoge **Form der Antragstellung**, da der untersuchte Zeitraum von 1995 bis 2014 reicht, in dem das Angebot der digitalen Antragsstellung noch nicht etabliert war. Die Autor*innen nutzen lokale und zeitliche Unterschiede in den Regelungen für die Beantragung des Gemeindezuschusses zum Betreuungsgeld, um einen kausalen Effekt der Antragskomplexität auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen zu ermitteln. Im betrachteten Zeitraum gab es zwei verschiedene Wege, um den Gemeindezuschuss zum Betreuungsgeld zu beantragen. In einigen Gemeinden enthielt der Antrag für die ersten beiden Komponenten des Betreuungsgeldes einfach ein weiteres Feld, in dem der Gemeindezuschuss durch das Setzen eines zusätzlichen Kreuzes beantragt werden konnte, der Antragsaufwand also minimal war. In anderen Gemeinden hingegen war für den Gemeindezuschuss ein separater Antrag

³¹ Die durchschnittliche Höhe des Gemeindezuschusses kann bis zu 200 Euro pro Monat für das jüngste Kind betragen. Im Falle von älteren Geschwistern im Haushalt kann dieser Zuschuss um durchschnittlich weitere 50 Euro pro Monat steigen (Blumkin et al., 2018).

erforderlich, für den zusätzliche Unterlagen, z.B. Arbeitsverträge oder ein Nachweis, dass das Kind keine Tagesstätte besucht, vorgelegt werden mussten. In diesen Fällen ist die Antragsstellung also deutlich komplexer und mit erheblich mehr Aufwand verbunden. Im betrachteten Zeitraum änderten einige Gemeinden ihre Antragsregelungen, was die Schätzung von *Event-Study*- bzw. Differenzen-in-Differenzen-Modellen ermöglicht. Es ist wichtig zu betonen, dass Veränderungen im Antragsverfahren auf individuellen Entscheidungen der Gemeinden beruhen und nicht aus nationalen Richtlinien entstammen.

Als **Datengrundlage für die Evaluationsstudie** verwenden Blumkin et al. (2018) einen administrativen Datensatz auf individueller Ebene. Dieser enthält Informationen über Einkommen, Beschäftigung und den Bezug von Sozialleistungen. Ergänzend dazu wurde eine eigene Umfrage in den Gemeinden zu den dort üblichen Antragsverfahren für den Gemeindezuschuss durchgeführt und die Daten dem Individualdatensatz beigelegt. Die verwendete Stichprobe wird auf Frauen beschränkt, die im Zeitraum von 1995 bis 2014 Kinder im Alter von ein bis zwei Jahren hatten, da die Anträge auf Betreuungsgeld zu über 90 Prozent von Müttern gestellt werden.

Abbildung 8.1.2 *Event-Study*-Ergebnisse zur Einführung der vereinfachten Beantragung



Quelle: Blumkin et al. (2018). Anmerkungen: Veränderung der Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes (mit 95-Prozent-Konfidenzintervallen). Der Zeitpunkt 0 entspricht dabei dem Zeitpunkt, zu dem das Antragssystem in den jeweiligen Gemeinden vereinfacht und die Anträge zu allen drei Komponenten des Betreuungsgeldes gebündelt gestellt werden konnten.

Blumkin et al. (2018) untersuchten zunächst den **Effekt einer Umstellung des Antragsystems** auf das einfachere Antragsverfahren. Hierfür wurden alle Gemeinden untersucht, die von einem komplexeren Verfahren auf die quasi-automatische Beantragung des Gemeindezuschusses durch Ankreuzen gewechselt haben. Für die Untersuchung wurde eine *Event Study* durchgeführt, bei der

die beiden Jahre vor der Umstellung als Vorperiode und das Jahr der Umstellung als *Event* betrachtet wurden. Die Auswirkungen der Umstellung auf die Inanspruchnahme wurden für die beiden Jahre nach der Umstellung untersucht. Abbildung 8.1.2 veranschaulicht die Ergebnisse dieser Analyse.

Die durchschnittliche Inanspruchnahme des Gemeindegremiums zum Betreuungsgeld lag vor der Einführung der gemeinsamen Beantragung bei knapp 40 Prozent (nicht in Abbildung 8.1.2 dargestellt). Nach der Vereinfachung stieg sie im zweiten Jahr der Einführung um mehr als 60 Prozentpunkte auf beinahe 100 Prozent.

Um zusätzliche Einflussfaktoren angemessen zu berücksichtigen, wurde außerdem ein **Differenzen-in-Differenzen-Modell** angewendet. In diesen Modellen werden Veränderungen der Inanspruchnahme des Gemeindegremiums in Gemeinden mit vereinfachten Antragsverfahren mit Veränderungen der Inanspruchnahme von Gemeinden ohne Vereinfachung der Antragsverfahren verglichen. Ein Vorteil dieser Herangehensweise besteht darin, dass Trends, die alle Gemeinden betreffen, herausgefiltert werden und die Beeinflussung des Effekts durch weitere Variablen herausgerechnet werden kann. In Bezug auf den Effekt der Einführung der gemeinsamen Beantragung zeigt sich in den Differenzen-in-Differenzen-Modellen eine Effektgröße von ca. 35 Prozentpunkten. Diese ist zwar etwas geringer als in der *Event Study*, jedoch immer noch relativ groß und statistisch signifikant.

Innerhalb der Teilgruppe der Gemeinden, die die Antragstellung nicht durch eine Bündelung der Anträge aller Komponenten vereinfachten, ist die Beantragung des Gemeindegremiums aufwendiger. Zusätzlich gibt es in dieser Teilgruppe Abstufungen der Komplexität des Antragsverfahrens: Während in einigen Gemeinden nur ein separater Antrag für den Gemeindegremium erforderlich ist, müssen dem Antrag in anderen Gemeinden zusätzliche Nachweise beigefügt werden, z.B. zur Erwerbstätigkeit vor der Geburt des Kindes oder dem Nachweis, dass das Kind keine Tagesstätte besucht (siehe vorangegangener Abschnitt). Um den Effekt dieser Abstufungen der Komplexität der Antragstellung zu analysieren, führten Blumkin et al. (2018) eine zusätzliche Regressionsanalyse zur Inanspruchnahme durch, in der sie diese beiden Teilgruppen von Gemeinden unterschieden. Die Ergebnisse zeigen, dass die Inanspruchnahme in Gemeinden, die zusätzliche Nachweise erfordern, um bis zu 28 Prozentpunkte geringer ausfällt als in Gemeinden, die lediglich den separaten Antrag für den Gemeindegremium ohne zusätzliche Nachweise verlangen.

Weiterhin wurde in zusätzlichen Analysen geprüft, ob die Höhe des Gemeindegremiums einen Einfluss auf die Inanspruchnahme hatte. Dafür wurden Gemeinden verglichen, die unterschiedliche hohe Zuschüsse eingeführt haben. Die Untersuchungen zeigten, dass die Inanspruchnahme des Gemeindegremiums in Gemeinden mit hohen Zuwendungen sehr ähnlich zu denen mit niedrigeren Zuwendungen war. Zusätzlich wurde in den vorangegangenen Analysen auch eine Kontrollvariable für die Höhe des Gemeindegremiums inkludiert, welche jedoch nur insignifikante oder sehr geringe Auswirkungen auf die Ergebnisse hatte. Insgesamt folgern die Autor*innen der Studie daraus, dass die Höhe des Gemeindegremiums im Vergleich zum Antragsprozess in ihrem Kontext eine untergeordnete Rolle spielt.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das finnische Sozialsystem bietet Eltern verschiedene Leistungen zur Auswahl, um die Kosten der Kinderbetreuung zu unterstützen. Im Fokus dieses Kapitels steht das Betreuungsgeld, welches vor allem Mütter in Anspruch nehmen. Die Leistung besteht aus bis zu drei Komponenten, wobei der

Gemeindezuschuss als dritte Komponente nicht in allen finnischen Gemeinden existiert. Diese regionalen Unterschiede, ergänzt durch zeitlich gestaffelte Einführungen des Gemeindezuschusses, bilden die Grundlage für die Evaluationsstudie von Blumkin et al. (2018), in der die Autor*innen die Auswirkungen der Antragskomplexität auf die Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes unter Verwendung von *Event-Study*- sowie Differenzen-in-Differenzen-Methoden analysieren.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass einfachere Beantragungsprozesse die Inanspruchnahme des Gemeindezuschusses erheblich erhöht haben. Insbesondere wenn die Beantragung mit minimalem Aufwand möglich ist, im vorliegenden Fall durch ein einfaches Ankreuzen eines zusätzlichen Kästchens auf dem Antrag für die ersten beiden Komponenten des Betreuungsgelds, lässt sich eine Erhöhung der Inanspruchnahme um durchschnittlich 35 Prozentpunkte erreichen.

In Deutschland gibt es kein Betreuungsgeld, das als Alternative zur Nutzung von Kindertagesstätten an Eltern ausgezahlt wird, die ihre Kinder zu Hause betreuen. Das deutsche Elterngeld ist – über den Grundbetrag hinaus – lediglich an eine Erwerbstätigkeit im Jahr vor der Geburt des Kindes gekoppelt. Der Elterngeldanspruch reduziert sich, wenn im Bezugszeitraum eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Zudem liegt in der Höhe der bundesweit geregelten Leistung keine regionale Variation vor. Dennoch lassen sich aus der Studie von Blumkin et al. (2018) auch für den hiesigen Kontext interessante Erkenntnisse ableiten.

Erstens belegt die Studie, dass die Komplexität von Anträgen³² für Sozialleistungen die Inanspruchnahme dieser Leistungen tatsächlich beeinflusst – im finnischen Fall in einem sehr großen Maße, da die Inanspruchnahme von 40 Prozent ausgehend je nach Schätzmodell um 35 bis 60 Prozentpunkte steigt. Im untersuchten Fall besteht die Reduzierung der Komplexität aus einer Bündelung der Anträge für verwandte Leistungsarten. Daher könnte auch hierzulande geprüft werden, ob Anträge stärker vereinfacht bzw. gebündelt werden könnten, um die Inanspruchnahme bestimmter Sozialleistungen zu erhöhen. Hier ist allerdings zu bedenken, dass die Verlagerung von Antragsprozessen von der lokalen auf die nationale Ebene auch zu unerwünschten, negativen Effekten führen kann. So zeigten Blomberg und Kroll (2020), dass eine entsprechende Verlagerung für die finnische Sozialhilfe zwar die Inanspruchnahme der Leistung erhöhte, die aber den bedürftigsten Personengruppen kaum zugutekam. Diese konnten infolge der veränderten Antragsprozesse sogar schlechter von Sozialarbeiter*innen erreicht und zu verwandten Sozialleistungen beraten werden. Dies sollte bei einer Umsetzung entsprechender Reformen daher berücksichtigt und durch geeignete Begleitmaßnahmen verhindert werden.

Zweitens stellt die Evaluationsstudie generell ein schönes Beispiel dafür dar, wie Evaluierungen von Maßnahmen zur Erhöhung der Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch die Ausnutzung zeitlicher und regionaler Variation im Sinne eines quasi-experimentellen Kontextes auch ohne die Durchführung einer randomisierten Kontrollstudie gelingen können. Ähnliche Evaluationsmethoden könnten im deutschen föderalen System Anwendung finden, sofern es bspw. Unterschiede in den Beantragungsprozessen von Sozialleistungen zwischen den Bundesländern oder Kreisen gibt.

³² Gemessen anhand von separaten Dokumenten und Unterlagen, welche für die Beantragung eingereicht werden müssen.

Quellen zum Steckbrief

- Blomberg, H. & Kroll, C. (2020). For Better and for Worse? On the Transformation of the Finnish Social Assistance Scheme. *Social Work and Society International Online Journal*, 18(1). <https://ejournals.bib.uni-wuppertal.de/index.php/sws/article/view/646/1235>
- Blumkin, T., Kosonen, T. & Kotakorpi, K. (2018). *Complexity and benefit take-up: Empirical evidence from the Finnish homecare allowance*. SEO Amsterdam Economics.
- Currie, J. (2006). The take-up of social benefits. In *Public Policy and the Distribution of Income* (S. 80–148). Russell Sage Foundation. <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-84882260780&origin=inward&txGid=8d3a64e22cc4e54e48446fc8b2a5d5a2>
- Ellingsæter, A. L. (2012). *Cash for Childcare: Experiences from Finland, Norway and Sweden*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/id/09079.pdf>
- Försäkringskassan. (2023, 21. Juni). *Föräldrapenning*. Försäkringskassan. <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/foraldrapenning>
- Gruber, J., Kosonen, T. & Huttunen, K. (2023). *Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children* (Nr. 30931). NBER Working Papers. <https://doi.org/10.3386/w30931>
- Haataja, A. & Juutilainen, V.-P. (2014). *Kuinka pitkään lasten kotihoitoa? Selvitys äitien lastenhoitajaksoista kotona 2000-luvulla* (Työpapereita 58/2014). Kelan tutkimusosasto.
- Kela. (2023a, 17. August). *Allowances for parents*. Kansaneläkelaitos. <https://www.kela.fi/parental-allowances-after-4-9-2022>
- Kela. (2023b, 12. April). *Amount of the child home care allowance*. Kansaneläkelaitos. <https://www.kela.fi/home-care-allowance-amount-and-payment>
- Kela. (2023c, 17. März). *How to claim child home care allowance*. Kansaneläkelaitos. <https://www.kela.fi/home-care-allowance-how-to-claim>
- Kela. (2023d). *Kela Statistical Yearbook 2021*. Kansaneläkelaitos. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202301122473>
- Kela. (2023e, 4. Juli). *Private day care allowance*. Kansaneläkelaitos. <https://www.kela.fi/private-day-care-allowance>
- Kela & Helsinki Region Trends. (2023, 22. Mai). *Child home care allowance*. Helsinki Region Trends. <https://www.helsinginseudunsuunnat.fi/en/well-being/services/child-home-care-allowance>
- nav. (2023, 10. Mai). *Venter eller har nylig fått barn*. Ny arbeids- og velferdsetaten. <https://www.nav.no/barn>

8.2 Umfassende Reform der Grundsicherung (Österreich)

Einleitung

Österreich reformierte im Jahr 2010 seine Grundsicherungsleistungen, wodurch die bis dahin existierende Sozialhilfe durch die sogenannte Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) abgelöst wurde. Ziel der Reform war u.a., die Nichtinanspruchnahme der Sozialleistung zu reduzieren (BMAK, o.D.). Die Beantragung von Sozialhilfe war zuvor insbesondere aufgrund von zwei Faktoren nicht attraktiv für viele potenziell Anspruchsberechtigte: (i) die Bezieher*innen waren grundsätzlich verpflichtet, die Leistung zurückzuzahlen, sobald sie dazu finanziell in der Lage waren und (ii) die Antragstellung musste in der jeweils zuständigen Bezirkshauptmannschaft in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden gestellt werden, was in kleineren Gemeinden die Gefahr der Stigmatisierung barg (Fink & Grand, 2008). Im Zuge der Einführung der BMS wurden diese Hürden reduziert, indem die Rückzahlungspflicht aufgehoben wurde und die Leistung fortan in den Niederlassungen des Arbeitsmarktservice (AMS, ähnlich dem deutschen Jobcenter) beantragt werden konnte. Darüber hinaus wurde die Leistungshöhe angehoben, die Verpflichtungen zu gegenseitigem Unterhalt in der erweiterten Familie wurden reduziert und die Leistungsempfänger*innen wurden in das System der gesetzlichen Krankenversicherung aufgenommen.

Fuchs et al. (2020) analysieren die Reform, indem sie die Inanspruchnahme in den Jahren 2009 und 2015 unter Zuhilfenahme einer quantitativen Mikrosimulation vergleichen. Zudem ziehen sie qualitative Ergebnisse aus Expert*innen-Befragungen heran. Die Ergebnisse attestieren der Reform eine Steigerung der Inanspruchnahme der Mindestsicherungsleistung von 47 auf 70 Prozent (Fuchs et al., 2020). Weitere Analysen vergleichen die Inanspruchnahme für verschiedene sozioökonomische Gruppen mithilfe ökonomischer Modelle. Da die von Fuchs et al. (2020) durchgeführten Analysen vor allem auf einem Vorher-Nachher-Vergleich basieren, können ihre Ergebnisse nicht eindeutig auf die Reform zurückgeführt werden.

Im Jahr 2019 wurde das Grundsicherungssystem in Österreich erneut reformiert, sodass inzwischen wieder der Begriff Sozialhilfe verwendet wird. Zentrale Änderung im Vergleich zur BMS ist, dass die neue Sozialhilfe nun Höchstsätze (Maximalbeträge) statt Mindestleistungen vorsieht. Allerdings haben noch nicht alle Bundesländer die erforderlichen Sozialhilfe-Ausführungsgesetze erlassen, sodass aktuell (Stand: 2023) weiterhin teilweise BMS gezahlt werden (BMSGPK, 2023b). Die Reform von 2019 ist nicht Gegenstand der im Folgenden dargestellten Wirkungsanalysen.

Hintergrund zu den Grundsicherungsleistungen vor der Reform

Bis zur Reform im Jahr 2010 verfügte Österreich über zwei Arten von Mindestsicherungsleistungen: Die Notstandshilfe und die Sozialhilfe (Fink & Grand, 2008). Die Notstandshilfe besteht weiterhin, die Reform der Sozialhilfe wird im folgenden Abschnitt beschrieben. Die **Notstandshilfe** ist eine Lohnersatzzahlung, die gezahlt wird, nachdem der Anspruch auf Arbeitslosengeld abläuft und eine Notsituation, d.h. unzureichendes Einkommen, nachgewiesen wird. Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld liegt in Abhängigkeit von der Dauer der vorangegangenen versicherungspflichtigen Beschäftigung bei zwischen 20 und 52 Wochen, bei Absolvieren von Rehabilitationsmaßnahmen oder Schulungsmaßnahmen kann sie um maximal vier Jahre verlängert werden (BMSGPK, 2023a). Die anschließende Notstandshilfe kann bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen unbegrenzt in Anspruch genommen werden und ist ebenfalls proportional zum vorher bezogenen Arbeitslosengeld (92 bis 95 Prozent dieser Leistung). Damit ist die österreichische Notstandshilfe vergleichbar mit der in Deutschland bis zum Jahr 2004 bestehenden Arbeitslosenhilfe.

Die **Sozialhilfe** war eine bis 2010 existierende bedarfsorientierte Geldleistung, die ausgezahlt wurde, wenn das eigene Einkommen – einschließlich des Bezugs von Notstandshilfe oder anderen Unterstützungsleistungen – nicht zur Deckung des Lebensunterhalts entsprechend einer vorgegebenen Grenze ausreichte. Tabelle 8.2.1 stellt beispielhaft für Vorarlberg dar, über welche weiteren Einkommensquellen die Sozialhilfeempfänger*innen verfügten.

Tabelle 8.2.1 Einkommensquellen von Sozialhilfeempfänger*innen in Vorarlberg

Weiteres Einkommen aus ...	2007	
	absolut	in %
Arbeitslosenhilfe/Notstandshilfe	1 482	35,0
Erwerbstätigkeit	548	13,0
Kinderbetreuungshilfe	205	4,8
Pension	517	12,2
Unterhalt	82	1,9
sonstigen Einkünften	107	2,5
Kein weiteres Einkommen	1 072	25,3
Keine Angabe	217	5,1
Gesamt	4 230	100,0

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2008, 11.

Quelle: Fink und Grand (2008).

Während die Notstandshilfe auf Bundesebene geregelt war, ist die **Ausgestaltung von Sozialhilfe** Ländersache. Die im Folgenden skizzierten Grundzüge dieser Leistung waren jedoch in allen österreichischen Bundesländern ähnlich (Fink & Grand, 2008). Demnach hatte die Sozialhilfe die folgenden Ziele:

- (i) Sicherung des Lebensunterhalts
- (ii) Hilfe in außergewöhnlichen Notsituationen
- (iii) Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen (für Kurz- und Langzeitpflege).

Die Leistungshöhe sollte grundsätzlich so festgelegt werden, dass sie den notwendigen Lebensbedarf deckte. Die Festlegung erfolgte jedoch auf Landesebene, ohne dass ein gemeinsames Prinzip für die Berechnung existierte (Fink & Grand, 2008). Entsprechend spielten auch politische Beweggründe eine Rolle bei der Berechnung. Tabelle 8.2.2 fasst die Leistungshöhen der Sozialhilfe in den Bundesländern für das Jahr 2009 zusammen.

Die Sozialhilfe war ursprünglich nur für Ausnahmefälle gedacht bzw. sollte Personen ohne ausreichendes Einkommen helfen, eine kurze finanzielle Notlage zu überbrücken. Entsprechend sahen die Sozialhilfegesetze der Bundesländer vor, dass Sozialhilfe-Empfänger*innen und ihre Angehörigen zur Rückzahlung dieser Leistung verpflichtet werden konnten, sobald die Einkommenssituation dies ermöglichte. Die Rückzahlungs- bzw. Unterhaltspflicht für Angehörige erstreckte sich neben aktuellen bzw. ehemaligen Eheleuten auch auf gegenseitige Unterstützungen von Eltern und deren volljährigen Kindern. Auch nach dem Versterben von Leistungsempfänger*innen konnten Erb*innen zur Rückzahlung von Leistungen verpflichtet werden. Dies war insbesondere relevant, da ein signifikanter Teil der Leistungen im Rahmen der sogenannten „geschlossenen Sozialhilfe“ für Betreuungsleistungen in Pflegeheimen verwendet wurde (die sogenannte „offene Sozialhilfe“ deckte alle anderen Fälle ab). Nach Angaben von Fink und Grand (2008) wurden die Rückzahlungsverpflichtungen zwar de facto nur sehr selten durchgesetzt.

Dennoch war die Angst vor selbst oder durch Angehörige zu leistenden Rückzahlungen ein bedeutender Grund für die Nichtinanspruchnahme der Leistung. Ein weiterer Grund war die Angst vor Stigmatisierung. Da die Antragstellung in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden bei der zuständigen der insgesamt 79 Bezirkshauptmannschaften erfolgte, war in den kleinen österreichischen Gemeinden häufig allgemein bekannt, wer einen entsprechenden Antrag gestellt hatte.

Tabelle 8.2.2 Leistungshöhen der Sozialhilfe nach Bundesland

Tabelle 1: Monatliche Sozialhilferichtsätze 2009 in EUR (Stand: 1.1.2009)

	Alleinunterstützte („Alleinstehende“)	Hauptunterstützte („Haushaltsvorstand“)	Mitunterstützte (ohne Familienbeihilfeanspruch)	Mitunterstützte (mit Familienbeihilfeanspruch)
Burgenland	473,60 534,50 ¹⁾	391,90 452,80 ¹⁾	285,90 335,60 ¹⁾	140,30 190,00 ¹⁾
Kärnten	506,00 ³⁾ 556,60/581,90/657,80 ⁴⁾	379,50 430,10/455,50/531,30 ⁴⁾	379,50 430,10/455,50/531,30 ⁴⁾	151,80 ⁵⁾ 202,40 ⁵⁾
Niederösterreich	532,30 362,40 ²⁾	467,50	257,30	144,30
Oberösterreich	569,50/424,30 ²⁾ 590,00 ¹⁾ /448,00 ²⁾	514,70 536,00 ¹⁾	333,90 360,00 ¹⁾	160,40
Salzburg	464,50	418,50	268,00	155,50
Steiermark	540,00	492,00 ²⁾	329,00	166,00
Tirol	459,90	393,50	273,70	152,90
Vorarlberg	514,50	432,00	275,50	159,80
Wien	454,00 ³⁾ 733,00 ¹⁾	352,00 549,50 ¹⁾	352,00 549,50 ¹⁾	135,00

Quelle: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

- 1) Erhöhter Richtsatz für „Dauerunterstützte“ (insbesondere Erwerbsunfähige, Hilfebedürftige im Pensionsalter).
- 2) Geringerer Satz für an sich alleinunterstützte Personen in Haushaltsgemeinschaft mit ihnen gegenüber nicht Unterhaltspflichtigen (z. B. Geschwister).
- 3) Alleinerziehende.
- 4) Erhöhter Richtsatz für drei Personengruppen: +10 % des Mindeststandards für arbeitsunfähige Personen, +15 % des Mindeststandards für Personen nach Vollendung des 60. Lebensjahrs, wenn sie selbst keinen Anspruch auf eine Pension haben und zumindest ein Kind erzogen wurde, +30 % des Mindeststandards, wenn für eine Person erhöhte Familienbeihilfe bezogen wird (die bei einem Kind mit Behinderung gewährt wird).
- 5) Richtsätze für Minderjährige sind nach Alter gestaffelt: vor Vollendung des 10. Lebensjahrs 151,80 EUR, nach Vollendung des 10. Lebensjahrs 202,40 EUR.

Quelle: Fink und Grand (2008).

Entgegen der ursprünglichen Konzeptionierung entwickelte sich die Sozialhilfe allerdings von einer nur in Ausnahmefällen genutzten zu einer sehr häufig gezahlten Grundsicherungsleistung. Aufgrund einer Anfang der 2000er Jahre schlechten allgemeinen Wirtschaftslage waren gleichzeitig sehr viele Personen leistungsberechtigt, sodass die Nichtinanspruchnahme ebenfalls hoch war.

Insgesamt wurde die Sozialhilfe zu Beginn der 2000er Jahre damit immer mehr zum Auffangnetz von Defiziten in anderen Bereichen des Sozialsystems und änderte ihren ursprünglichen Zweck. U.a. aufgrund von struktureller Arbeitslosigkeit konnten insbesondere Geringqualifizierte dem Ziel kontinuierlicher Beschäftigung häufig nicht nachkommen, wodurch ihre Einkommen immer weniger „armutsfest“ wurden (Fink & Leibetseder, 2019). Zusätzlich änderten sich die Formen des familiären Zusammenlebens, sodass bspw. Alleinerziehende mit höheren sozialen Risiken und Problemen konfrontiert waren (Fink & Leibetseder, 2019).

Umsetzung und Wirksamkeit der Reform der Grundsicherung

Die Reform des österreichischen Grundsicherungssystems trat zum 1. September 2010 in Kraft (BMASK, o.D.). Zentrales Element der Reform war die Abschaffung der Sozialhilfe und die Einführung der sogenannten bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS). Die Reform stellte nach Aussage des zuständigen Ministeriums „ein Maßnahmenpaket der Bundesregierung dar, das zur Armutsbekämpfung in Österreich beitragen soll“ (BMASK, o.D.).

Tabelle 8.2.3 Leistungshöhen der bedarfsorientierten Mindestsicherung

	Prozentsatz	Absolutbetrag (Wert für 2010)
Alleinstehende	100	€ 744,0
AlleinerzieherInnen	100	€ 744,0
(Ehe)Paare	150 (2x75)	€ 1.116,0
Jede weitere leistungsberechtigte erwachsene Person in einem Haushalt, die unterhaltsberechtig ist	50	€ 372,0
Personen in einer Wohngemeinschaft ohne gegenseitige Unterhaltsansprüche	75	€ 558,0
1.-3. minderjähriges Kind	18	€ 133,9
Ab dem 4. minderjährigen Kind	15	€ 111,6

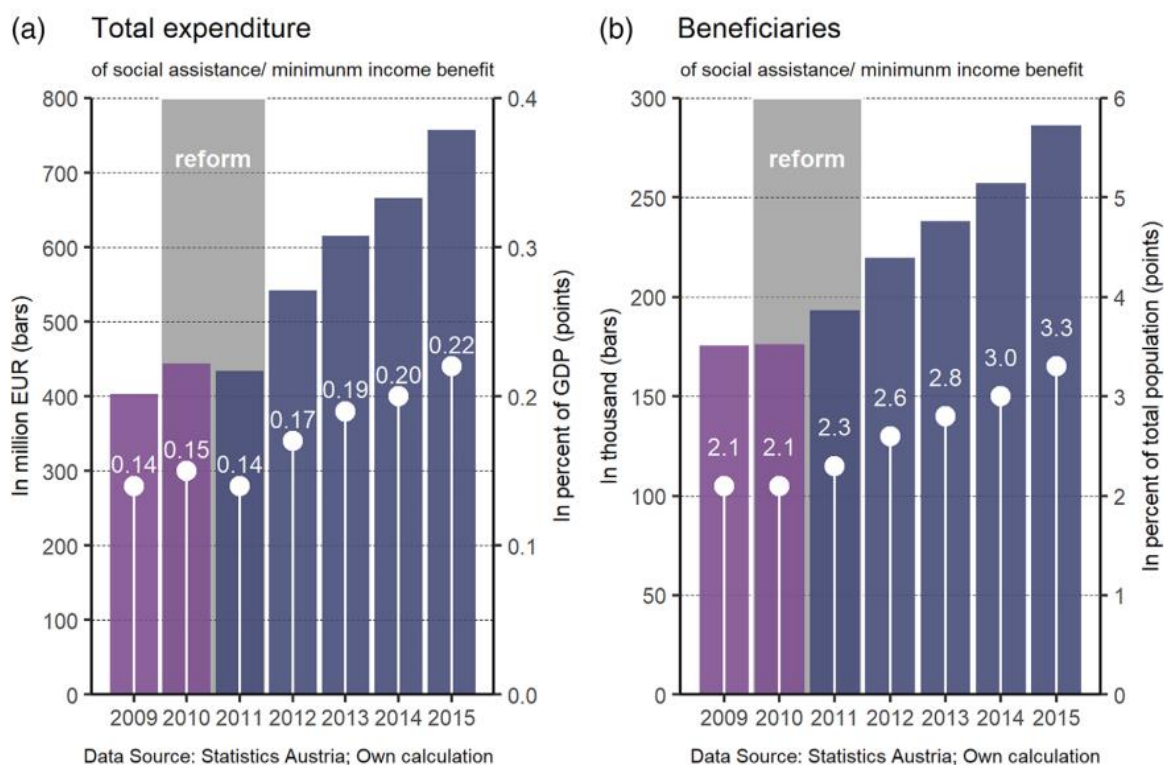
Quelle: BMASK (o.D.). Stand: 2010.

Im Rahmen der Reform wurden die Hürden, die als zentrale Ursachen für die hohe **Nichtinanspruchnahme** der Sozialhilfe identifiziert worden waren, explizit **adressiert** (BMASK, o.D.). Erstens wurden die Rückzahlungsverpflichtungen aufgehoben. Zweitens konnte die Beantragung der Leistung durch arbeitsfähige Antragsteller*innen fortan beim Arbeitsmarktservice (AMS, ähnlich den deutschen Jobcentern) erfolgen, wodurch eine höhere Anonymität der Antragstellung ermöglicht wurde (BMASK, o.D.). Außerdem wurden die Leistungshöhen angehoben und in ganz Österreich vereinheitlicht, die BMS-Empfänger*innen wurden in die gesetzliche Krankenversicherung aufgenommen und für den Leistungsbezug wurde eine sogenannte E-Card eingeführt, die die Verwaltungsabläufe u.a. in der Kommunikation mit Arbeitslosenversicherung und Krankenversicherung vereinfachte (BMASK, o.D.). Tabelle 8.2.3 zeigt die Leistungshöhen der BMS zu Beginn der Einführung der Leistung. Mit 744 Euro für Alleinstehende liegen diese deutlich über den in Tabelle 8.2.2 dargestellten Leistungshöhen der Sozialhilfe (regulär 454 Euro bis 569,50 Euro für Alleinstehende).

Die Reform des österreichischen Grundsicherungssystem von 2010 wurde im Rahmen einer **Evaluationsstudie** von Fuchs et al. (2020) hinsichtlich der Wirkung auf die Nichtinanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen untersucht. Dazu wurden sowohl quantitative als auch qualitative

Methoden verwendet. Im ersten Schritt simulierten die Autor*innen die Nichtinanspruchnahme im Jahr 2009, also direkt vor der Reform, und 2015, also so weit nach der Reform, wie es die Datenverfügbarkeit ermöglichte. Dafür nutzten sie die Daten aus der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) und nutzten diese für Berechnungen mithilfe des Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodells EUROMOD/SORES. Pro Jahr gehen ca. 6.000 Beobachtungen in die Analysen ein. In einem zweiten Schritt verwendeten die Autor*innen ein zweistufiges Heckman-Selektionsmodell, um zu untersuchen, wie sich die Zusammensetzung der Anspruchsberechtigten (erste Stufe) sowie die der Leistungsempfänger*innen (zweite Stufe) vor und nach der Reform unterschied, was indirekt Rückschlüsse auf die Wirkungsmechanismen der Reform erlaubt. In einem dritten Schritt wurde die Plausibilität der Ergebnisse anhand von Expert*innen-Interviews untersucht.

Abbildung 8.2.1 Ausgaben für und Empfänger*innen von Sozialhilfe bzw. Bedarfsorientierter Mindestsicherung über die Zeit



Quelle: Fuchs et al. (2020). Anmerkungen: Im linken Teil der Abbildung sind die Gesamtausgaben der BMS dargestellt, in Mio. Euro (Säulen, linke Achse) bzw. in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Punkte, rechte Achse). Der rechte Teil der Abbildung enthält Zahlen zu den Leistungsempfänger*innen in Tausend (Säulen, linke Achse) bzw. in Prozent der Bevölkerung (Punkte, rechte Achse).

Die **Simulationsergebnisse** der Studie von Fuchs et al. (2020) zeigen, dass nach der Reform eine deutliche Zunahme der Leistungsempfänger*innen und finanziellen Ausgaben zu beobachten ist. Abbildung 8.2.1 zeigt die Entwicklung der Ausgaben und Empfänger*innen über die Zeit. Demzufolge erhöhte sich die Anzahl der Leistungsempfänger*innen von 2,1 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2009 auf 3,3 Prozent im Jahr 2015. Die Gesamtausgaben stiegen von 407 Mio. Euro (0,14 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, BIP) auf 765 Mio. Euro (0,22 Prozent des BIP).

Ein Großteil der Leistungsempfänger*innen (ca. 70 Prozent) bezog im Jahr 2015 ein weiteres Einkommen neben dem BMS, welches entsprechend häufig als „Aufstockungsleistung“ fungierte.

Fuchs et al. (2020) führen als Gründe für diesen Befund an, dass Beschäftigte häufig niedrige Einkommen beziehen und daher aufstocken bzw. im Falle eines Beschäftigungsverlustes niedrige Zahlungen von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe erhalten.

Der Anstieg des finanziellen Volumens des Leistungsbezugs geht einher mit einer erhöhten Anzahl von Leistungsempfänger*innen, also einer höheren Inanspruchnahme (bzw. reduzierten Nichtinanspruchnahme) der BMS im Vergleich zur Sozialhilfe, wie in Tabelle 8.2.4 dargestellt. Die Nichtinanspruchnahme der jeweiligen Grundsicherungsleistung sank im betrachteten Zeitraum von 53 Prozent (2009) auf 30 Prozent (2015). Aufgrund des großen Umfangs der Reform lässt sich jedoch nicht genau ermitteln, auf welche der Änderungen des Grundsicherungssystem dieser Rückgang zurückzuführen ist.

Tabelle 8.2.4 Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe bzw. Bedarfsorientierter Mindestsicherung vor und nach der Reform

TABLE 2 Overview non-take-up rates 2009 (monetary social assistance) and 2015 (minimum income benefit)

	2009 monetary social assistance		2015 minimum income benefit	
	Caseload in 1,000	Expenditure in million	Caseload in 1,000	Expenditure in million
Actual (external)	102	407	168	765
Simulated	216	830	241	1,093
Non-take-up	114	423	73	328
Non-take-up (%)	53%	51%	30%	30%
CI (95%)	48–57%	–	23–37%	–
Needs ±5%	49–58%	45–56%	22–38%	23–36%

Source: Authors' calculations based on EUROMOD/SORESI using EU-SILC 2010 and 2016; Pratscher, 2011 and Pratscher, 2016 for external information.

Quelle: Fuchs et al. (2020). Anmerkung: Die Tabelle enthält Zahlen zur Inanspruchnahme bzw. Nichtinanspruchnahme (*non-take-up*) von Sozialhilfe (*monetary social assistance*) bzw. Bedarfsorientierter Mindestsicherung (*minimum income benefit*) vor und nach der Reform (in den Jahren 2009 bzw. 2015).

Indirekte Schlussfolgerungen erlauben jedoch die Ergebnisse des Heckman-Selektionsmodells zur Zusammensetzung der Leistungsempfänger*innen, die Hinweise darauf geben, welche Hürden der Inanspruchnahme besonders stark gesenkt wurden.

Die Ergebnisse der ersten Stufe des **Heckman-Selektionsmodells** in Bezug auf die Zusammensetzung der Anspruchsberechtigten zeigen, dass sich die soziodemografischen Charakteristika dieser Gruppe mit dem Übergang von Sozialhilfe auf die BMS nicht grundsätzlich verändert haben. Die Anspruchsberechtigten sind nach wie vor meist arbeitslos, im Ruhestand bzw. geringqualifiziert. Allerdings sind ältere Personen 2015 nicht mehr häufiger anspruchsberechtigt als jüngere, wie dies im Jahr 2009 der Fall war. Dafür sind mehr Familien mit Kindern anspruchsberechtigt.

Die Ergebnisse dieser ersten Stufe werden in der zweiten Stufe berücksichtigt, wodurch die Ergebnisse zur Inanspruchnahme der Grundsicherung in der zweiten Stufe nicht dadurch beeinflusst sind, dass sich die Gruppe der Anspruchsberechtigten durch die Reform leicht verändert hat. Dies wäre bspw. durch veränderte Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Meldung von Arbeitslosigkeit möglich.

Die Ergebnisse der zweiten Stufe des Heckman-Selektionsmodells zeigen, dass sich die Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen in der Gruppe der Anspruchsberechtigten für den Bezug der BMS im Jahr 2015 nicht mehr so stark zwischen verschiedenen soziodemografischen Gruppen unterscheidet wie für den Bezug der Sozialhilfe im Jahr 2009. Bspw. nahmen Alleinerziehende die Sozialhilfe überproportional oft in Anspruch. Für den Bezug der BMS lässt sich kein signifikanter Unterschied mehr zu den übrigen Anspruchsberechtigten feststellen. Auch zwischen Erwerbstätigen, Arbeitslosen und Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, lag im Jahr 2015 kein Unterschied mehr in der Inanspruchnahme vor.

Die potenzielle Anspruchshöhe war positiv mit der Inanspruchnahme der Sozialhilfe korreliert, dies galt für die generell höheren Leistungshöhen der BMS jedoch ebenfalls nicht mehr. Möglicherweise sorgten die veränderten Antragsprozesse und die Abschaffung der Rückzahlungspflichten ebenfalls dafür, dass auch bei geringeren Anspruchshöhen Anträge auf die BMS gestellt wurden.

Die **Expert*innen-Interviews**³³ ergänzten die quantitativen Befunde mit Hinweisen darauf, dass Anspruchsberechtigte mit Staatsbürgerschaft aus Nicht-EU-Ländern die Grundsicherungsleistungen erfahrungsgemäß häufiger in Anspruch nehmen, obwohl sich in den quantitativen Analysen kein Unterschied gezeigt hatte. Zudem erklärten sie die höhere Inanspruchnahme der BMS in größeren Städten damit, dass die Informationsflüsse dort häufig besser funktionieren. Weitere Expert*innen-Befragungen ergaben, dass die Bereitstellung von Informationen an die anspruchsberechtigten Gruppen generell weiterhin ein zentraler Bestimmungsgrund der Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistung ist. Dies wurde im Rahmen der österreichischen Reform nicht explizit adressiert, stützt jedoch die internationale Evidenz, dass dieser Punkt generell bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen berücksichtigt werden sollte.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Ablösung der österreichischen Sozialhilfe im Jahr 2010 durch die neu geschaffene Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) war eine umfassende Reform des Grundsicherungssystems. In diesem Rahmen wurde die Rückzahlungspflicht für die Leistung abgeschafft, wodurch einem der Gründe für die hohe Nichtinanspruchnahme der Sozialhilfe entgegengewirkt wurde. Außerdem wirkte die Verschiebung der für die Antragstellung zuständigen Behörde – von der Bezirkshauptmannschaft zum Arbeitsmarktservice (AMS) – einem weiteren Grund, der zuvor hohen Angst vor Stigmatisierung bei der Beantragung der Sozialhilfe, entgegen. Außerdem wurden die Leistungshöhen angehoben – die der neuen Bedarfsorientierten Mindestsicherung lagen oberhalb derer der zuvor gezahlten Sozialhilfe. Auch die höheren Leistungen haben erwartungsgemäß wahrscheinlich zur höheren Inanspruchnahme beigetragen haben. Die Effekte der einzelnen Reformkomponenten konnten aus methodischen Gründen jedoch nicht isoliert ausgewertet werden.

Die deskriptive Studie von Fuchs et al. (2020) zeigt mithilfe von Simulationsberechnungen der Nichtinanspruchnahme vor vs. nach der Reform, dass die Inanspruchnahme der neuen BMS mit 70 Prozent deutlich oberhalb derer der Sozialhilfe lag, die 47 Prozent betragen hatte. Auch wenn derartige Simulationsstudien immer mit einer gewissen statischen Unsicherheit versehen sind, legt

³³ Die Interviews wurden mit einem Abteilungsleiter der Stadt Wien, einem Professor für Sozialrecht sowie Mitarbeiter*innen eines Armutsnetzwerks und der Diakonie geführt.

der große Unterschied zwischen BMS und Sozialhilfe eine Wirkung der Maßnahme nahe. Insgesamt verdeutlicht das Beispiel die Bedeutung der Angst vor Rückzahlungen und des Stigmas bei der Antragsstellung.

Quellen zum Steckbrief

- BMASK. (o.D.). *Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS). Fragen & Antworten*. S. u. K. Bundesministerium für Arbeit.
https://bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/BMS/Infos/BMS-Fragen_und_Antworten.pdf
- BMSGPK. (2023a, 17. Februar). *Arbeitslosengeld – Anspruchsdauer*. Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.
https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/unterstuetzungen_bzw_beihi_lfen_fuer_arbeitsuchende_sowie_arbeitgeber/1/1/Seite.3610011.html
- BMSGPK. (2023b, 1. Januar). *Leistungen*. Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialhilfe-und-Mindestsicherung/Leistungen.html>
- Fink, M. & Grand, P. (2008). *Österreich. Mindesteinkommenssysteme. Eine Analyse der nationalen Politikmaßnahmen*. Europäische Kommission.
- Fink, M. & Leibetseder, B. (2019). Die Österreichische Mindestsicherungsreform 2010: Von der Armuts- zur Arbeitsmarktpolitik. *Austrian Journal of Political Science*, 48(1), 19–36.
<https://doi.org/10.15203/ozp.2714.vol48iss1>
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K. & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration*, 54(5), 827–843. <https://doi.org/10.1111/spol.12581>

8.3 Zeitliche Ausgestaltung der Bewilligung von Mindestsicherungsleistungen (UK)

Einleitung

Seit 2003 wird der *Working Tax Credit* (WTC) an Haushalte mit geringem Einkommen im UK ausgezahlt. Beziehende Haushalte mit Kindern können außerdem Anspruch auf den *Child Tax Credit* (CTC) haben. Beide Leistungen werden direkt an die anspruchsberechtigten Haushalte ausbezahlt, sie sind also – anders, als ihre Bezeichnungen vermuten lassen – keine Steuerfreibeträge. Die Auszahlung folgt dem Motto „*pay now, establish entitlement later*“ („Jetzt zahlen, Anspruch später klären“) (Millar & Whiteford, 2020; Revenue Benefits, 2023). Dies bedeutet, dass die ausgezahlte Leistungshöhe vorläufig ist und erst zwölf Monate nach Auszahlungsbeginn endgültig festgelegt wird. Hierdurch kann die Auszahlung nach Antragstellung besonders schnell starten und der unterjährige bürokratische Aufwand für Leistungsbezieher*innen und Behörden ist gering. Allerdings führt dieser Ansatz per Konstruktion zu einer hohen Anzahl an nachträglichen Korrekturen der Anspruchshöhen und damit zu Rück- oder Nachzahlungen.

Um solche Korrekturen zukünftig zu vermeiden, wird das Auszahlungssystem derzeit umgestellt. Zentraler Unterschied hierbei ist eine Reduktion der Bewilligungszeiträume auf nur einen Monat. Das Berechnungssystem wird zudem stärker IT-gestützt. An der Umstellung wird bereits seit 2013 gearbeitet und die Leistungen WTC und CTC sowie vier weitere Mindestsicherungsleistungen (*Housing Benefit, Income Support, Jobseeker's Allowance, Employment and Support Allowance*) werden seitdem sukzessive zum sogenannten *Universal Credit* (UC) zusammengefasst. Die Umstellung soll 2028 abgeschlossen sein.

Bisherige Studien zu bereits im Rahmen des *Universal Credit* ausgezahlten Leistungen zeigen, dass die Umstellung auf das neue System bei einkommensschwachen Haushalten zu einem Rückgang der finanziellen Sicherheit führt und dass dies – anstelle der vor der Umstellung auf den *Universal Credit* häufig vorliegenden Angst vor hohen Rückzahlungen – ebenfalls problematische Auswirkungen haben kann. Infolge der Einführung des *Universal Credit* stieg bspw. die Anzahl an Einbrüchen und Fahrzeugdiebstählen in denjenigen Monaten und Gemeinden, wo der *Universal Credit* bereits eingeführt war, wie d'Este und Harvey (2022) mithilfe eines Differenzen-von-Differenzen-Ansatzes berechneten. Ferner stieg die Häufigkeit von mentalen Problemen unter den Leistungsbezieher*innen (Wickham et al., 2020) sowie die Nutzung von Lebensmitteltafeln für Bedürftige (Reeves & Loopstra, 2020). Die Ergebnisse deuten somit darauf hin, dass die Haushalte weniger finanzielle Mittel zur Verfügung hatten. Da die Umstellung auf den *Universal Credit* noch nicht für alle Regionen, Leistungen bzw. Bevölkerungsgruppen abgeschlossen ist, stehen umfassende Analysen zur Wirkung der Verkürzung des Bewertungszeitraums auf weitere Ergebnisvariablen jedoch noch aus. Die Tatsache, dass der WTC und – da er noch weitere Leistungen umfasst, der UC umso mehr – sehr weit verbreitet sind, erschwert jedoch die Durchführung kausaler Evaluationsstudien.

Aus deutscher Perspektive ist das aufgeführte Beispiel dahingehend interessant, dass es die Vor- und Nachteile besonders kurzer bzw. langer Bewilligungszeiträume bei Mindestsicherungsleistungen aufzeigt. Die Bewilligungszeiträume von deutschen Grundsicherungsleistungen wie dem Bürgergeld sind mit dem ursprünglichen Bewilligungszeitraum des WTC vergleichbar, also eher lang.

Hintergrund: Der Working Tax Credit

Der *Working Tax Credit* (WTC, Grundsicherung für Erwerbstätige) und der *Child Tax Credit* (CTC, Grundsicherung für Haushalte mit Kindern) werden im UK seit April 2003 an Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen gezahlt. Im Folgenden wird die Ausgestaltung dieser beiden einkommensabhängigen Sozialleistungen dargestellt, insbesondere die des WTC. Der CTC erhöht den WTC für Haushalte mit Kindern im Alter von maximal 20 Jahren, weist ansonsten jedoch keine weiteren Besonderheiten auf und wird daher nicht gesondert vertieft. Die **Bedingungen für den Bezug des WTC** umfassen ein eigenes, geringes Erwerbseinkommen in Verbindung mit einer Mindestanzahl an wöchentlichen Arbeitsstunden. Tabelle 8.3.1 zeigt, dass für Erwerbstätige ohne Kinder eine wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 30 Stunden Voraussetzung für den Leistungsbezug ist. Für Beschäftigte mit Kindern, ältere Beschäftigte sowie Beschäftigte mit Behinderung liegen die für den Leistungsbezug erforderlichen Arbeitszeiten bei 8 bis 16 Stunden.

Tabelle 8.3.1 Bedingungen für den Bezug des Working Tax Credit für Gruppen potenziell Anspruchsberechtigter

Personengruppe	Mindestanzahl an Arbeitsstunden pro Woche
Zwischen 25 und 59 Jahre alt	30
Mindestens 60 Jahre alt	16
Person mit Behinderung	16
Alleinstehend mit mindestens einem Kind	16
Paar mit mindestens einem Kind	Normalerweise 24 für beide Elternteile zusammen (davon ein Elternteil mit mindestens 16 Stunden)

Quelle: UK GOV (2023b). Anmerkung: Die Tabelle gibt an, wie viele Stunden verschiedene Personengruppen mindestens arbeiten müssen, um für den WTC anspruchsberechtigt zu sein. Stand: 2023.

Tabelle 8.3.2 zeigt die maximalen **Leistungshöhen** für verschiedene Gruppen von Anspruchsberechtigten im Jahr 2023. Der Basisbetrag liegt bei 2.280 Pfund jährlich.³⁴

Tabelle 8.3.2 Maximale Beitragshöhen des Working Tax Credit für Gruppen potenziell Anspruchsberechtigter

Basisbetrag	Bis zu 2.280 Pfund pro Jahr
Zusatzbetrag für Personengruppe	Maximale Leistungshöhe pro Jahr
Paar	2.340 Pfund
Alleinerziehende	2.340 Pfund
Arbeitszeit mindestens 30 Stunden pro Woche	950 Pfund
Personen mit Behinderung	3.685 Pfund
Personen mit Schwerbehinderung	1.595 Pfund (zusätzlich zum obigen Betrag)
Mit Kindern in Kindertagesstätte	122,50 Pfund pro Kind und Woche oder ab zwei Kindern 210 Pfund pro Woche

Quelle: UK GOV (2023b). Stand: 2023.

Je nach Haushaltszusammensetzung (u.a. Paarhaushalte, Alleinerziehende, Menschen mit Behinderung) bzw. Erwerbsstatus oder Ausgaben für Kinderbetreuung sind zusätzliche Leistungselemente möglich. Die Leistungen werden typischerweise um 41 Pence reduziert für jedes

³⁴ Im Jahr 2023 entsprach 1 Pfund ca. 1,15 Euro.

Pfund, das die jeweiligen Einkommensfreibeträge übersteigt. Diese Freibeträge liegen aktuell (Stand: 2023) bei 7.455 Pfund für Erwerbstätige und darüber für andere Haushaltszusammensetzungen (UK GOV, 2023a). Die Leistungen werden von *HM Revenue and Customs* (His Majesty's Revenue and Customs, HMRC, britisches Zoll- und Finanzamt) verwaltet.

Der **Bewilligungszeitraum** für die Leistungen beträgt zwölf Monate. Bei der Erstbeantragung läuft er ab dem Tag der Beantragung bis zum 5. April, an dem das Steuerjahr im UK endet. Danach läuft er jeweils von April eines Jahres bis April des Folgejahres. Nachdem das tatsächliche Brutto-Haushaltseinkommen für diesen Zeitraum feststeht, wird die Anspruchshöhe rückwirkend präzisiert. Unterjährige Änderungen der Leistungshöhe erfolgen nur bei gravierenden Änderungen der Lebensumstände, die von den Leistungsbezieher*innen aktiv innerhalb eines Monats gemeldet werden müssen. Hierzu zählen bspw. die Trennung oder der Tod von Lebenspartner*innen, oder Änderungen in der Erwerbstätigkeit, die zur Unterschreitung der Mindeststundenzahl führen. Andere Änderungen der Lebensumstände oder des Einkommens können ebenfalls unterjährig gemeldet werden, dies ist jedoch nicht verpflichtend. Die Auszahlungen erfolgen normalerweise alle vier Wochen, allerdings sind auch wöchentliche Auszahlungen möglich

Die prospektive Festlegung der Leistungshöhen wird unter dem Claim „*pay now, establish entitlement later*“ („Jetzt zahlen, Anspruch später klären“) zusammengefasst (Millar & Whiteford, 2020). Die daraus resultierenden **nachträglichen Korrekturen der ausgezahlten Leistungen** erfordern jedoch deutlich häufiger Rückzahlungen der Leistungsbezieher*innen an den Staat als Nachzahlungen des Staates an die Haushalte, wie Tabelle 8.3.3 für das Einführungsjahr des WTC dargestellt. Demnach erforderten 54 Prozent der Auszahlungen keine Korrektur, 13 Prozent führten zu Nachzahlungen des Staates an die Haushalte und 33 Prozent zu Rückzahlungen der Leistungsbezieher*innen an den Staat (Treasury Committee, 2006). Millar (2008) zeigt, dass die durch fehlerhafte Auszahlungen entstehenden Rückzahlungen insbesondere Alleinerziehende sehr beeinträchtigen.

Tabelle 8.3.3 Rück- und Nachzahlungen von *Tax Credits* in Pfund

Table 1: Tax credits awards, 2003–04

	Numbers of awards
Awards underpaid	713,000
Awards neither under nor overpaid	3.078 million
Awards overpaid	1.879 million
Total	5.670 million

Source: HMRC, *Child and Working Tax Credits Statistics, Finalised awards 2003–04, table 1*

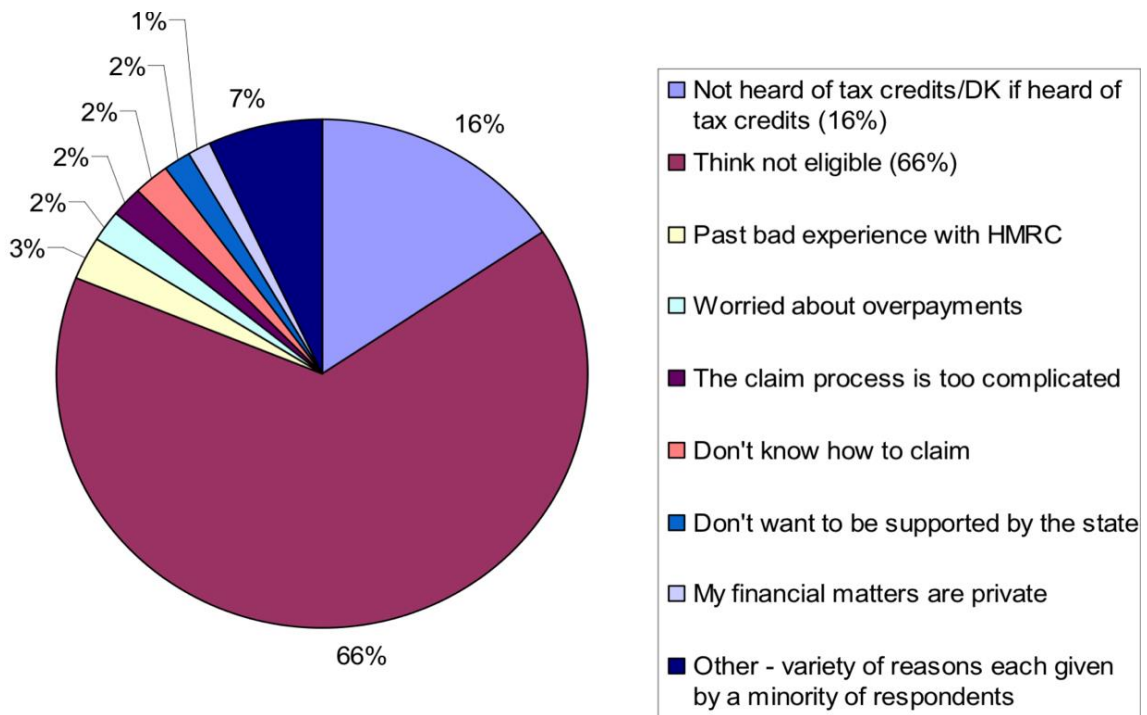
Quelle: Treasury Committee (2006). Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die Anzahl an Auszahlungen von *Tax Credits* (WTC und CTC) für 2003/2004 insgesamt (*Total*) zzgl. entsprechender Zahlen für Rück- bzw. Nachzahlungen. Dementsprechend waren 13 Prozent aller Leistungen zu niedrig (*Awards underpaid*), 33 Prozent zu hoch (*Awards overpaid*) und 54 Prozent der ausgezahlten Leistungshöhen wurde im Nachhinein als richtig bestätigt (*Awards neither under nor underpaid*).

Um die Anzahl von erforderlichen Rückzahlungen zu reduzieren, erhöhte die Regierung den **Freibetrag für Einkommensabweichungen** von ursprünglich 2.500 Pfund pro Jahr ab April 2006 auf 25.000 Pfund (Millar & Whiteford, 2020). Ab 2010 wurde dieser Betrag jedoch im Rahmen der Austeritätspolitik der konservativ-liberalen Regierung wieder kontinuierlich reduziert auf zunächst

10.000 Pfund (ab April 2011), dann 5.000 Pfund (ab April 2013) und schließlich wieder 2.500 Pfund (ab April 2016). Dadurch stiegen die zwischenzeitlich gesunkenen erforderlichen Rückzahlungen wieder an (Millar & Whiteford, 2020). Von 2003/2004 bis 2008/2009 war die Höhe der Rückzahlungen von 1,9 Mrd. Pfund auf knapp unter eine Milliarde Pfund gesunken (Millar & Whiteford, 2019).

Die **Gründe für die Korrekturen der Leistungshöhen** wurden durch das Treasury Committee (2006) untersucht. Die Veröffentlichung zeigt, dass die meisten Korrekturen der Leistungshöhen auftreten, weil Änderungen im Einkommen oder in den Lebensumständen erst bei der Jahresabrechnung gemeldet wurden. Diese Änderungen umfassen bspw. Einkommenssteigerungen von einem Jahr zum nächsten; Überschätzungen von unterjährigem Einkommensrückgängen; vorläufige Zahlungen zu Beginn des Steuerjahres, die auf veralteten Informationen basieren sowie Verzögerungen bei der Meldung von Änderungen in den persönlichen Umständen von Familien an das HMRC.

Abbildung 8.3.1 Gründe der Nichtinanspruchnahme von Tax Credits



Quelle: Breese et al. (2011). Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Gründe, warum Leistungsempfänger*innen WTC oder CTC nicht in Anspruch nehmen.

Die Rate der **Nichtinanspruchnahme von WTC** wurde in einer vom HMRC beauftragten Studie für das Jahr 2008/2009 auf 42 Prozent geschätzt (Breese et al., 2011). Die Studie untersucht zudem die Gründe für diese relativ hohe Nichtinanspruchnahme. Dazu nutzten die Autor*innen eine Umfrage, in der 715 potenziell Anspruchsberechtigte³⁵ enthalten waren und befragten diese zu den Gründen. Die Ergebnisse sind in Abbildung 8.3.1 zusammengefasst. Demnach sind Informationsfraktionen nicht der Hauptgrund dafür, dass Leistungsberechtigte die *Tax Credits* nicht in Anspruch nehmen. 16 Prozent der Befragten gaben an, noch nie von diesen Leistungen gehört zu haben oder sich nicht mehr daran zu erinnern. Am häufigsten wird die Annahme genannt, nicht anspruchsberechtigt zu

³⁵ Diese Gruppe wurde in den Umfragen des *Office for National Statistics* (ONS) und des *National Centre for Social Research* (NatCen) durch spezifische Fragen zum Einkommen und zur persönlichen Lebenssituation identifiziert.

sein. Die weiteren häufigsten Gründe sind schlechte Erfahrungen mit der zuständigen Behörde sowie die Angst vor Rückzahlungen. Weitere Ergebnisse der Studie zeigten, dass 8 Prozent aller WTC-Empfänger*innen angaben, anderen Personen negativ über WTC bzw. CTC zu berichten. Dabei handelt es sich zumeist um Leistungsempfänger*innen, die bereits eine Rückzahlung an die Behörde hatten tätigen müssen.

Umstellung auf den *Universal Credit* und dessen Wirksamkeit

Neben der mehrmaligen Anpassung der Freibeträge für erforderliche Rückzahlungen der *Tax Credits* hat das UK in den vergangenen Jahren auch den Bewilligungszeitraum der *Tax Credits* stark verändert und das System der Leistungsberechnung und Meldung von Änderungen, die die Leistungshöhe beeinflussen, stärker IT-basiert gestaltet. Diese Änderungen erfolgen im Rahmen einer umfassenden Reform des britischen Systems von Mindestsicherungsleistungen, die mit dem sogenannten *Universal Credit* (UC) viele bisher separat laufende Leistungen bündelt. Der Reformprozess läuft seit dem Jahr 2013 und ersetzt sukzessive die beiden *Tax Credits* sowie vier weitere Leistungen (*Housing Benefit*, *Income Support* sowie teilweise *Jobseeker's Allowance* und *Employment and Support Allowance*) (Millar & Whiteford, 2020). Der *Universal Credit* vereint damit alle Mindestsicherungsleistungen für erwerbsfähige Personen in einer einzigen Leistung, die entweder im Falle einer Erwerbstätigkeit mit niedrigem Einkommen oder im Fall von Arbeitslosigkeit gezahlt wird. Die Umstellung soll im Jahr 2028 vollständig abgeschlossen sein, sodass alle anspruchsberechtigten Personengruppen anstelle der sechs bisher verschiedenen Leistungen nur noch den *Universal Credit* beziehen können.

Bezogen auf die Auszahlung der Leistungen besteht zwischen *Universal Credit* und *Tax Credits* ein großer Unterschied in einem **verkürzten Bewilligungszeitraum**. Während dieser für die *Tax Credits* noch zwölf Monate betragen hatte, liegt er für den *Universal Credit* bei nur noch einem Kalendermonat. Der Zeitraum beginnt am Tag der Antragstellung. Die erste Zahlung erfolgt sieben Tage nach Ablauf des ersten Bewilligungszeitraums. In der Regel vergehen fünf Wochen vom Antragsdatum bis zur ersten Zahlung. Die Zahlungen werden jeden Monat am gleichen Tag geleistet (Millar & Whiteford, 2020). Da die Leistung jeden Monat angepasst wird, wenn Änderungen in den Lebensumständen erfolgen, werden Rück- bzw. Nachzahlungen auf ein Minimum reduziert. Der kurze Bewilligungszeitraum wird jedoch teilweise auch kritisch bewertet. Tucker und Norris (2018) sehen ein großes Problem darin, dass viele Geringqualifizierte, die den *Universal Credit* besonders häufig in Anspruch nehmen, oft wöchentlich entlohnt werden. Somit erhalten sie in manchen Monaten vier und in anderen Monaten fünf Auszahlungen. Dies erfordert ständige Neuberechnungen und entsprechend auch schwankende Auszahlungshöhen des *Universal Credit*. Zusätzlich dazu werden Einmalzahlungen wie Urlaubsgeld oder Steuerrückerstattungen als Einkommen im jeweiligen Bewilligungsmonat angerechnet, sodass der *Universal Credit* in solchen Monaten reduziert werden muss (Millar & Whiteford, 2020; Tucker & Norris, 2018).

Zusammen mit der Verkürzung des Bewilligungszeitraums wurde zudem das System zur Berechnung der Leistungshöhen **stärker digitalisiert**, sodass die meisten Anträge oder Änderungen der Umstände online getätigt bzw. gemeldet werden sollen (Millar & Whiteford, 2020). Allerdings werden, sofern möglich, für die Berechnung der Leistungshöhen relevante Informationen auch direkt und automatisiert von anderen Stellen an das System übermittelt, sodass manuelle Eingaben weniger häufig erforderlich sind. Die Einkommensinformationen von vielen Leistungsbezieher*innen werden von ihren Arbeitgeber*innen über ein sogenanntes „Echtzeit-Informationssystem“ übermittelt. Selbstständige und Personen, deren Einkommen nicht automatisch an HMRC übermittelt wird, müssen ihre Einkünfte eigenständig monatlich melden.

Da die Umstellung auf den *Universal Credit* noch andauert und da die Reform äußerst umfangreich ist, liegen noch keine umfassenden **Evaluationsstudien** zur Wirkung des *Universal Credit*, insbesondere auf die Inanspruchnahme der Sozialleistungen, vor. Einige Studien adressieren jedoch die Wirkung auf einzelne Ergebnisvariablen und nutzen zur Identifikation des Effekts mehrheitlich die schrittweise Einführung des *Universal Credit*, die für regionale Variation sorgt.

Bspw. evaluieren d'Este und Harvey (2022) den Effekt des *Universal Credit* im Zeitraum von 2010 bis 2019 in England und Wales in Bezug auf Zwangsräumungen und Kriminalität. Sie zeigen, dass die Einführung des *Universal Credit* 6.000 Zwangsräumungen von Sozialwohnungen, 35.000 Einbrüche und 25.000 Fahrzeugdiebstähle verursachte. Wickham et al. (2020) analysieren den Effekt des *Universal Credit* für England, Wales, und Schottland im Zeitraum von 2009 bis 2018 im Rahmen des *Understanding Society UK Longitudinal Household Panel Study*, einer repräsentativen Umfrage im UK. Sie zeigen, dass die Bezieher*innen des *Universal Credit* vermehrt mentale Probleme hatten. Reeves und Loopstra (2020) führen die gestiegene Inanspruchnahme von Tafeln auf die Einführung des *Universal Credit* zurück. Sie zeigen, dass der *Universal Credit* die Unsicherheit bei der Finanzierung von Grundbedürfnissen ansteigen ließ. Thornton und Iacoella (2022) zeigen, dass durch den *Universal Credit* die Lebenszufriedenheit zurückgegangen ist. Vilanova und Ghelani (2018) untersuchen den Effekt des *Universal Credit* auf den Arbeitsmarkt. Sie zeigen, dass die Leistungsbezieher*innen eine höhere Arbeitsmarktbeteiligung zeigten als Bezieher*innen des Arbeitslosengeldes *Jobseeker's Allowance* (JSA). Untersuchungen, die die Auswirkungen des *Universal Credit* auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen umfassend evaluieren, liegen aktuell noch nicht vor. Allerdings zeigt das Gesamtbild der bisher verfügbaren Studien zu einzelnen Ergebnisvariablen bzw. Regionen eher negative Auswirkungen in unterschiedlichen Dimensionen, weshalb die finanzielle Situation der bedürftigen Haushalte und die Inanspruchnahme der Sozialleistungen sich im Rahmen der Einführung des *Universal Credit* wahrscheinlich nicht verbessert haben.

In Bezug auf die **stärkere Automatisierung** der Meldungen zur Berechnung der Leistungshöhe ergab eine im Jahr 2018 vom *Department for Work and Pensions* (DWP,ritisches Ministerium für Arbeit und Rente) durchgeführte Umfrage, dass die meisten (98 Prozent) der Leistungsbezieher*innen das Online-Portal nutzten. Allerdings konnte nur etwas über die Hälfte (54 Prozent) der Antragsteller*innen das Portal ohne Hilfe nutzen. Insbesondere die digitale Identitätsüberprüfung wurde als herausfordernd angesehen (DWP, 2018; Millar & Whiteford, 2020).

In **anderen Ländern** liegen schon seit längerer Zeit Erfahrungen mit kurzen Bewilligungszeiträumen und stark IT-basierten Berechnungssystemen vor. Bspw. beträgt der Bewilligungszeitraum für australische Sozialleistungen wie den *Family Tax Benefit*, eine den britischen *Tax Credits* ähnliche Mindestsicherungsleistung für Familien, nur 14 Tage. Die Leistung wird auch vierzehntägig ausgezahlt, was dem Auszahlungszeitraum für Löhne und Gehälter in Australien entspricht. Persönliche Änderungen, die die individuelle Leistungshöhe beeinflussen können, müssen entsprechend innerhalb von 14 Tagen an den Leistungsträger *Centrelink* kommuniziert werden. Die Leistungshöhe wird anschließend umgehend angepasst, falls erforderlich (Millar & Whiteford, 2020). Für die häufig erforderlichen Anpassungen der Leistungshöhen wurde in Australien ebenfalls früh eine starke IT-Unterstützung eingeführt. Nach Änderungen der Leistungshöhen erforderliche Rückzahlungen erhaltener Leistungen an den Staat wurden dabei automatisch berechnet, teilweise unter Einsatz von *Machine-Learning*-Methoden. Die so erstellten Rückzahlungsbescheide waren jedoch häufig fehlerhaft, was teilweise dramatische Folgen für einzelne Personen hervorrief. Das automatisierte System wurde als *Robodebt scheme* bezeichnet (ABC News, 2022; Hegarty, 2022). Aufgrund der negativen Erfahrungen wurde das System jedoch revidiert und der Prozess seiner

Einführung und Ausgestaltung wird aktuell von einer öffentlichen Kommission aufgearbeitet (Royal Commission, o.D.).

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das Beispiel aus UK zeigt, dass die Ausgestaltung der zeitlichen Dimension von Mindestsicherungsleistungen zur Nichtinanspruchnahme dieser Leistungen führen kann – insbesondere, da sie die Angst vor Rückzahlungen von Leistungsbezügen beeinflusst (siehe auch Kapitel 8.2). Vor diesem Hintergrund werden die Zeiträume für vorläufige Bewilligungen von *Tax Credits* an Haushalte mit Kindern bzw. geringen Erwerbseinkommen von zwölf Monaten auf nur einen Monat verkürzt. Außerdem wird die Aktualisierung von unterjährigen Änderungen der Erfüllung der Anspruchsbedingungen stärker automatisiert und durch ein Online-Tool gestützt. Der Reformprozess, der gleichzeitig viele verschiedene Grundsicherungsleistungen zu einem *Universal Credit* bündelt, läuft bereits seit 2013 und soll erst 2028 vollständig abgeschlossen sein. Evaluierungen von in einzelnen Regionen bzw. für einzelne Gruppen bereits vollzogenen Umstellungen auf den *Universal Credit* zeigen jedoch, dass mit dem verkürzten Bewilligungszeitraum und dem stärker IT-basierten Vorgehen auch Nachteile einhergehen.

Auch in Deutschland erfolgt die Bewilligung von Grundsicherungsleistungen wie dem Bürgergeld teilweise nur vorläufig. Die hierfür einschlägigen Umstände sind in § 41a SGB II geregelt. Zu viel gezahlte Leistungen („Überzahlungen“) werden gemäß Absatz 6 auf die abschließend bewilligten Leistungen angerechnet und sind zurückzuzahlen, sofern sie mindestens 50 Euro pro Bedarfsgemeinschaft betragen. Zur Feststellung von Überzahlungen werden durch die Bundesagentur für Arbeit und die zugelassenen kommunalen Träger regelmäßig automatisierte Überprüfungen durchgeführt. Hierzu erfolgt jeweils zu Quartalsbeginn ein automatisierter Datenabgleich zwischen Bundesagentur, Finanzamt und Sozialversicherungen (§ 52 SGB II). Auch eine Überprüfung von weiteren Daten durch Austausch mit dem Zentralen Fahrzeugregister, dem Melderegister, dem Ausländerzentralregister sowie die für Wohngeld zuständigen Behörden sind gemäß §52a SGB II möglich. Damit bestehen in Deutschland zumindest bereits teilweise IT-gestützte Systeme zur Ermittlung der Leistungshöhen.

Die Erfahrungen zur Verkürzung von Bewilligungszeiträumen und der stärkeren Automatisierung von unterjährigen Anpassungen der Leistungshöhen aus UK können vor diesem Hintergrund für den deutschen Kontext bspw. von Interesse sein, falls erwogen werden sollte, die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen wie dem Bürgergeld durch entsprechende Maßnahmen zu erhöhen. Das britische Beispiel demonstriert, dass die Angst vor Rückzahlungen durch einen kurzen Bewilligungszeitraum zwar zurückgeht, gleichzeitig jedoch ggf. unerwünschte Folgen auftreten können. Zur Vermeidung entsprechender negativer Auswirkungen kann die Berücksichtigung der britischen Maßnahmenhistorie hilfreich sein.

Quellen zum Steckbrief

ABC News. (2022, 26. August). Here's how we got to this point. *ABC News*.

<https://www.abc.net.au/news/2022-08-26/robodebt-royal-commission-explained/101374912>

Breese, H., Maplethorpe, N. & Toomse, M. (2011). *Take-up of tax credits* (Bericht Nr. 144). HM Revenue and Customs Research. <https://revenuebenefits.org.uk/pdf/Take-up%20of%20tax%20credits.pdf>

- d'Este, R. & Harvey, A. (2022). The Unintended Consequences of Welfare Reforms: Universal Credit, Financial Insecurity, and Crime. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, ewac009. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewac009>
- DWP. (2018). *Universal Credit Full Service Survey* (Bericht Nr. 958). Department for Work and Pensions. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/714842/universal-credit-full-service-claimant-survey.pdf
- Hegarty, N. (2022, 25. August). Robodebt royal commission to investigate unlawful debt collection from hundreds of thousands of Australians. *ABC News*. <https://www.abc.net.au/news/2022-08-25/robodebt-royal-commission-to-probe-unlawful-debt-collection/101357198>
- Millar, J. (2008). Making Work Pay, Making Tax Credits Work: An Assessment with Specific Reference to Lone-Parent Employment. *International Social Security Review*, 61(2), 21–38. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2008.00308.x>
- Millar, J. & Whiteford, P. (2019, 15. August). *Timing It Wrong, Part Two: Universal Credit Inherits Overpayments from Tax Credits*. Tax and Transfer Policy Institute. <https://www.austaxpolicy.com/timing-it-wrong-part-two-universal-credit-inherits-overpayments-from-tax-credits/>
- Millar, J. & Whiteford, P. (2020). Timing it right or timing it wrong: How should income-tested benefits deal with changes in circumstances? . *Journal of Poverty and Social Justice*, 28(1), 3–20. <https://doi.org/10.1332/175982719X15723525915871>
- Reeves, A. & Loopstra, R. (2020). The Continuing Effects of Welfare Reform on Food Bank use in the UK: The Roll-out of Universal Credit. *Journal of Social Policy*, 50(4), 788–808. <https://doi.org/10.1017/S0047279420000513>
- Revenue Benefits. (2023, 4. Mai). *Tax Credits: Understanding the disregards*. Revenue Benefits. <https://revenuebenefits.org.uk/tax-credits/guidance/how-do-tax-credits-work/understanding-the-disregard/>
- Royal Commission. (o.D.). *Royal Commission into the Robodebt scheme*. Royal Commission Into the Robodebt Scheme. <https://robodebt.royalcommission.gov.au/>
- Thornton, I. & Iacoella, F. (2022). Conditionality and contentment: Universal Credit and UK welfare benefit recipients' life satisfaction. *Journal of Social Policy*, 1–29. <https://doi.org/10.1017/S0047279422000241>
- Treasury Committee. (2006). *The administration of tax credits* (6. Bericht in 2005–06). House of Commons.
- Tucker, J. & Norris, D. (2018). *ROUGH JUSTICE: Problems with monthly assessment of pay and circumstances in universal credit, and what can be done about them*. Child Poverty Action Group. <https://cpag.org.uk/sites/default/files/files/policypost/CPAG-2018-Rough-justice.pdf>
- UK GOV. (2023a, 3. April). *Tax credits, Child Benefit and Guardian's Allowance*. Government Digital Service. <https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-tax-credits-child-benefit-and-guardians-allowance/tax-credits-child-benefit-and-guardians-allowance>
- UK GOV. (2023b). *Working Tax Credit*. Government Digital Service. <https://www.gov.uk/working-tax-credit>
- Vilanova, J. A. & Ghelani, D. (2018). *The Impact of Universal Credit on Employment Outcomes*. Policy in Practice. https://policyinpractice.co.uk/wp-content/uploads/Report-for-LGA_-The-impact-of-Universal-Credit-on-employment-outcomes-Nov18-2.pdf
- Wickham, S., Bentley, L., Rose, T., Whitehead, M., Taylor-Robinson, D. & Barr, B. (2020). Effects on mental health of a UK welfare reform, Universal Credit: a longitudinal controlled study. *Lancet Public Health*, 5(3), E157–E164 [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30026-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30026-8)

9. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das Ziel der vorliegenden Studie war es, Maßnahmen zur Reduzierung der Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen außerhalb Deutschlands darzustellen. Hierzu wurden zunächst 30 Maßnahmen identifiziert („Longlist“), von denen 15 für eine detaillierte Beschreibung ausgewählt wurden („Shortlist“). Die beschriebenen Maßnahmen können ggf. als *Best-Practice*-Beispiele dafür dienen bzw. Anhaltspunkte liefern, wie die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen in Deutschland verringert werden kann. Dadurch soll ein Beitrag zur Reduktion der „verdeckten Armut“ geleistet werden.

Kern der Studie sind die 15 im Detail beschriebenen Maßnahmen, die in Form von Steckbriefen dargestellt wurden. Diese wurden in vier Gruppen eingeteilt: (i) Informationsinterventionen, (ii) Digitalisierungsmaßnahmen, (iii) lokale Dienste und proaktive Ansprache und (iv) die Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen.

Bei den **Informationsinterventionen** handelt es sich um den Versand von Briefen wobei auf Interventionen in Schweden, Finnland und Frankreich (zwei Beispiele) eingegangen wird. Dabei wurden die Empfänger*innen über verschiedene Sozialleistungen im Bereich der Rente (zwei Beispiele), Krankenversicherung und Grundsicherung informiert. Dabei zeigen sich die folgenden übergeordneten Ergebnisse:

- Generell sind diese Maßnahmen wirksam, das heißt sie senken die Nichtinanspruchnahme der jeweiligen Sozialleistung, indem sie die Hürde fehlender Informationen beseitigen bzw. reduzieren. Sie sind zudem relativ kostengünstig.
- Für die Wirksamkeit spielt die genaue Ausgestaltung und Art der Ansprache eine Rolle. So zeigt eines der Beispiele aus Frankreich, dass Informationen per Brief die Inanspruchnahme erhöhte, die Einladung zu einem Beratungsgespräch diese aber senkte. Für die negative Wirkung der Gesprächseinladung waren vermutlich mehrere Faktoren verantwortlich, insbesondere eine allgemeine Skepsis gegenüber behördlichen Vorgängen.
- Ein weiterer wichtiger Faktor für die Wirksamkeit von Informationsinterventionen ist die Identifikation und Erreichbarkeit der Anspruchsberechtigten.
- Informationsinterventionen lassen sich recht einfach evaluieren, wenn die Zielgruppe in Behandlungs- und Kontrollgruppe unterteilt wird und die Information – zumindest zu Beginn der Intervention – nur der Behandlungsgruppe zukommt. Ein Vergleich dieser Gruppen ermöglicht dann eine Ermittlung des kausalen Effekts der Maßnahme. Allerdings ist die randomisierte Unterteilung entscheidend, da ohne Randomisierung der kausale Effekt nicht sauber identifiziert werden kann.
- Teilweise können auch ohne Randomisierung belastbare Wirkungsanalysen erstellt werden, wenn die Umsetzung einer Maßnahme in Form eines Quasi-Experiments erfolgt, z.B. indem die Maßnahme in bestimmten Regionen früher implementiert wird als in anderen.
- Eine Übertragbarkeit auf Deutschland scheint in der Regel möglich, teilweise gibt es auch schon vergleichbare Maßnahmen in Deutschland und es könnten existierende Strukturen genutzt werden. Hierbei ist generell der Datenschutz zu berücksichtigen, zudem ist häufig eine intensive

Zusammenarbeit zwischen Behörden, bspw. beim Zusammenspielen verschiedener Datenbestände, notwendig (vgl. hierzu auch Bachmann et al, 2023³⁶).

Digitalisierungsmaßnahmen sind in der Regel sehr umfassend, d.h. es handelt sich häufig um Veränderungen eines kompletten (Verwaltungs-)Systems. So beinhalten die ausgewählten Maßnahmen die Digitalisierung der Arbeitslosigkeitsmeldung in Estland oder der Abläufe im Rahmen einer Reform der Sozialversicherung in Frankreich, weitere Beispiele befassen sich mit Krankenkassenrückerstattungen (Belgien) und finanziellen Leistungen für Familien (Estland). Die Steckbriefe zu Digitalisierungsmaßnahmen ergeben folgende Schlussfolgerungen:

- Digitalisierungsmaßnahmen können einen Beitrag dazu leisten, Anspruchsberechtigte besser zu identifizieren und die Antragstellung deutlich zu vereinfachen. Am deutlichsten wird dieser Vorteil am estnischen Beispiel, bei dem bei Geburt eines Kindes automatisch die Leistungsansprüche berechnet und den Eltern ein vorgefertigter Antrag präsentiert wird.
- Hierdurch ergibt sich ein starker Rückgang des Arbeitsaufwands, sowohl bei den Anspruchsberechtigten als auch in der Verwaltung. Allerdings ist der Aufbau eines digitalen Systems ein komplexer Prozess (bspw. wenn eine digitale ID neu eingeführt werden muss), der umfangreiche institutionelle und finanzielle Herausforderungen birgt.
- Aufgrund der umfassenden Art von Digitalisierungsmaßnahmen ist es in der Regel nicht möglich, Kontrollgruppen und damit kausale Effekte der jeweiligen Maßnahme zu identifizieren. Jedoch ist bei einer erfolgreichen Implementierung der Digitalisierung davon auszugehen, dass die Inanspruchnahme ansteigt, da häufig zwei Hürden der Nichtinanspruchnahme gesenkt werden, das Informationsdefizit und bürokratische Hürden. Zudem könnte durch die digitale Beantragung das Stigma einer Antragstellung reduziert werden.
- Digitale Maßnahmen bergen allerdings auch die Gefahr, dass Gruppen mit niedrigen digitalen Kompetenzen (weiter) marginalisiert werden. Es sollte daher darauf geachtet werden, dass nicht-digitale Verfahren alternativ genutzt werden können.
- Ein entscheidender Faktor für die Übertragbarkeit dieser Art von Maßnahmen nach Deutschland ist, dass sie in der Regel eine intensive Nutzung von Daten, häufig auch ein Zusammenspielen von mehreren Datenquellen, erfordern. Dies bringt besondere Herausforderungen für die Zusammenarbeit zwischen Behörden und bezüglich des Datenschutzes mit sich.

Maßnahmen im Rahmen von **lokalen Diensten und proaktiver Ansprache** haben den großen Vorteil, dass sie sich direkt an spezifische Zielgruppen wenden und ihre Ansprache und Angebote auf lokale Gegebenheiten zuschneiden. Dies kann sich auf spezifische Problemlagen wie drohende Wohnungslosigkeit (Beispiel aus Österreich) oder generelle Verschuldung (Niederlande) beziehen, oder aber auf umfassende Unterstützungsleistungen z.B. bei der Beantragung von verschiedensten Sozialleistungen (Niederlande, UK). Die vier Steckbriefe ergeben die folgenden Erkenntnisse:

- Die beschriebenen Maßnahmen werden häufig intensiv genutzt; die Nutzer*innen äußern zudem häufig große Zufriedenheit mit den jeweiligen Angeboten. Einige der Maßnahmen wurden bereits auf andere Länder (von Österreich ausgehend) bzw. auf die Landesebene (Niederlande) ausgeweitet.
- Eine kausale Evaluierung ist in der Regel nicht möglich, da die Maßnahmen hinsichtlich Zielgruppe und lokaler Gegebenheiten sehr spezifisch sind und daher keine Kontrollgruppe ermittelt werden kann. Angesichts der hohen Nutzung und der Beseitigung mehrerer Hürden der

³⁶ Zur vollständigen Quellenangabe siehe Kapitel 6.3.

Inanspruchnahme (fehlende Informationen, bürokratische Hürden, Stigma) liegt eine positive Wirkung auf die Inanspruchnahme jedoch nahe.

- Kern dieser Maßnahmen ist häufig die proaktive Ansprache. Dies erfolgt teilweise auf sehr umfassende und innovative Weise.
- Einige der beschriebenen Maßnahmen nutzen zusätzlich digitale Lösungen, bspw. zur Identifizierung drohender Wohnungslosigkeit.
- Eine direkte Übertragung auf Deutschland kann schwierig sein, da es sich um sehr spezifische Initiativen handelt. Jedoch könnten sich bspw. die Arten der aktiven Ansprache als Inspiration auch für den deutschen Kontext anbieten. Teilweise existieren Maßnahmen dieses Typs in Deutschland bereits, was Vergleiche zwischen den vorgestellten europäischen und den deutschen Maßnahmen ermöglicht.

Die letzte Gruppe von Steckbriefen beschreibt die Bedeutung der **Ausgestaltung der Beantragung und Auszahlung von Leistungen**. Hierbei handelt es sich um die Komplexität von Anträgen (Finnland) und um konkrete Regelungen zur Ausgestaltung von Aus- und Rückzahlungen von Leistungen (Österreich, UK). Dabei lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

- Die Komplexität von Anträgen spielt eine große Rolle für die Nichtinanspruchnahme. Dies bestätigt Ergebnisse aus der Literatur, dass bürokratische Hürden die Nichtinanspruchnahme erhöhen und, wie das finnische Beispiel zeigt, eine Vereinfachung der Verfahren die Inanspruchnahme steigern kann.
- Die Gestaltung von Aus- und Rückzahlungen spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Hiermit wird eine weitere Hürde der Inanspruchnahme adressiert, nämlich die Unsicherheit bzgl. der zukünftigen finanziellen Situation und die Angst vor Rückzahlungen und damit einer Verschlechterung der finanziellen Situation.
- Zur Komplexität liegen belastbare Ergebnisse aus Finnland vor, zur Ausgestaltung der Auszahlung von Leistungen ist dies aufgrund des Umfangs der betrachteten Reformen nur in eingeschränktem Maß der Fall.

Die letzte Gruppe von Steckbriefen weist auf wichtige Prinzipien zur Ausgestaltung von Leistungen hin. Generell sollte beachtet werden, dass im Rahmen der vorliegenden Studie keine vertiefte Prüfung der Möglichkeiten zur Übertragbarkeit von in den ausländischen Maßnahmen identifizierten Ansatzpunkten erfolgen konnte. Insbesondere gibt es oft relevante Unterschiede im Gesamtkontext des Systems der Mindestsicherungsleistungen und der Bezugsgruppen, die einer direkten Übertragung auf Deutschland entgegenstehen. Dennoch erscheint es sinnvoll zu prüfen, inwiefern diese Prinzipien bei der Ausgestaltung von Leistungen in Deutschland berücksichtigt werden können.

Insgesamt zeigen die 15 in der vorliegenden Studie beschriebenen Maßnahmen aus europäischen Ländern eine breite Palette an Möglichkeiten auf, mit denen die Nichtinanspruchnahme von Mindestsicherungsleistungen reduziert werden kann und liefern somit eine Reihe von Ansatzpunkten für die deutsche Sozialpolitik.