

Hofmann, Barbara et al.

Research Report

Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung: Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen

IAB-Stellungnahme, No. 5/2011

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Hofmann, Barbara et al. (2011) : Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung: Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen, IAB-Stellungnahme, No. 5/2011, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/89201>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IAB-Stellungnahme

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung

Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen

Barbara Hofmann
Susanne Koch
Peter Kupka
Angela Rauch
Franziska Schreyer
Michael Stops
Joachim Wolff
Franz Zahradnik

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestags am 6. Juni 2011

Wirkung und Nutzen von Sanktionen in der Grundsicherung

Zur Stärkung der Rechte von Arbeitslosen

Barbara Hofmann

Susanne Koch

Peter Kupka

Angela Rauch

Franziska Schreyer

Michael Stops

Joachim Wolff

Franz Zahradnik

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

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Stärkung der Rechte der Arbeitslosen	5
2 Verzicht auf bzw. Aussetzen von Sanktionen.....	9
2.1 Wirkung von Sanktionen: Arbeitssuchtheorie und Ergebnisse quantitativer Studien	9
2.2 Befunde zu den schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-Jährigen	11
Literatur	14

Zusammenfassung

In seiner Stellungnahme äußert sich das IAB zunächst zu dem Antrag „Rechte der Arbeitsuchenden stärken – Sanktionen aussetzen“ der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 17/3207). Er sieht vor, durch eine Reihe von Maßnahmen die Eigeninitiative der Arbeitsuchenden zu fördern, die Möglichkeiten zur Selbstbestimmung der Arbeitsuchenden im Eingliederungsprozess zu stärken sowie verschiedene Maßnahmen für die Gewährleistung einer Zusammenarbeit von Jobcentern und Arbeitsuchenden auf Augenhöhe zu ergreifen. Darüber hinaus fordert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, ein Sanktionsmoratorium zu erlassen, die jetzt geltenden Sanktionsregeln zu ändern und nicht weiter zu verschärfen. Schließlich sollen die Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Betreuung und ein individuelles Fallmanagement mit den dafür erforderlichen personellen Grundlagen geschaffen und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende verschiedene fachliche Mindestanforderungen gesetzlich verankert werden. Zudem nimmt das IAB Stellung zu einem Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke. Sie fordert, in der bestehenden Grundsicherung die Sanktionsregelungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und die Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) abzuschaffen (Bundestagsdrucksache 17/5174).

Abstract

In its statement, IAB comments first on the petition “Enforcing the rights of people in search of employment – defer sanctioning”, filed by the Green parliamentary party (Bündnis 90/Die Grünen) (parliamentary publication No. 17/3207). The petition envisions a promotion of jobseekers’ own initiative by various measures, enforcing possibilities of self-direction in the process of reintegration into employment, and taking various means to ensure eye-level cooperation of jobcentres and jobseekers. Furthermore, the Green party faction calls for a moratorium on sanctions, changes in the current regulation of sanctions, and for sanctions not to be further sharpened. Lastly, conditions for high-quality assistance of jobseekers should be created, as well as for individualised case management based on sufficient human resource endowment, and various minimum professional requirements for placement officers should be implemented by law in the realm of the Social Code II. Furthermore, IAB comments on a petition filed by the Left parliamentary party (Die Linke), which calls for abolishing the existing regulations on sanctioning according to the Social Code II and restriction of benefits according to Social Code XII (parliamentary publication No. 17/5174).

1 Stärkung der Rechte der Arbeitslosen

Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen fordert in ihrem Antrag „Rechte der Arbeitsuchenden stärken – Sanktionen aussetzen“ (Bundestagsdrucksache 17/3207) unter Punkt II/1a), dass Arbeitsuchende zukünftig das Recht haben, zwischen angemessenen Maßnahmen zu wählen, ihre Wünsche hinsichtlich der Gestaltung des Integrationsprozesses berücksichtigt und sie auf diese Rechte im Erstgespräch hingewiesen werden.

Das IAB hatte in einer Bilanz vier Jahre nach Inkrafttreten des Sozialgesetzbuchs (SGB) II darauf hingewiesen, dass die Fallbearbeitung deutliche Mängel hat und dass die individuellen Problemlagen der Kundinnen und Kunden oft nicht hinreichend berücksichtigt werden (Koch et al. 2009). Da Aktivierung die Selbständigkeit und Autonomie der Hilfeempfänger stärken soll, wäre eine entsprechende Ausgestaltung des Betreuungsprozesses selbst zielkonform. Eine stärkere Beteiligung der Arbeitsuchenden an der Ausgestaltung des Prozesses und der Auswahl von Maßnahmen entspricht demnach einer reziproken Vorstellung von Aktivierung. Dabei kann es nur um angemessene Maßnahmen gehen: Die Jobcenter sollten nicht angemessene Maßnahmen (zum Beispiel Unterstützung von Selbständigkeit bei problematischen Voraussetzungen) nach wie vor nicht unterstützen.

Des Weiteren beantragt die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen unter Punkt II/1c), dass eigene Vorschläge der Arbeitsuchenden, wie sie zum Nutzen der Gesellschaft beitragen und eine Gegenleistung erbringen können und wollen, Priorität in der Hilfeplanung haben müssen und bürgerschaftliches Engagement als Gegenleistung anerkannt werden soll.

Grundsätzlich ist es zweckmäßig, dass eigene Wünsche der Arbeitsuchenden stärker als bislang üblich in die Fallbearbeitung eingebracht und dort berücksichtigt werden. Den Wünschen oberste Priorität einzuräumen, schießt allerdings über das sinnvolle Prinzip der Reziprozität hinaus und würde häufig zu unerwünschten Ergebnissen führen. Schließlich sind nicht alle Vorstellungen der Arbeitslosen zielführend und es sind bei weitem nicht alle SGB-II-Kundinnen und -kunden in der Lage, sinnvolle Strategien ihrer Integration zu entwickeln. Neue Ergebnisse zur Fallbearbeitung im SGB II weisen darauf hin, dass ein Teil der Defizite im Umgang mit Arbeitsuchenden darin besteht, dass man sie bei ihrer persönlichen Arbeitssuchstrategie häufig zu lange gewähren lässt, obwohl es klare Anzeichen für dysfunktionales Verhalten und inadäquate Strategien der Arbeitsuchenden gibt, mit dem sie sich selbst schaden.

Der Vorschlag, bürgerschaftliches Engagement stärker als bisher in den Aktivierungsprozess einzubeziehen, erscheint grundsätzlich sinnvoll. Dabei kann es sich aber in aller Regel nur um eine temporäre Aktivität handeln, um soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Das Ziel, Selbständigkeit und soziale Integration in erster Linie durch Erwerbstätigkeit zu erreichen, bleibt indes vorrangig.

Alle Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit weisen darauf hin, dass Surrogate für Erwerbsarbeit wesentlich weniger zu Wohlbefinden und Lebenszufriedenheit beitragen als Erwerbsarbeit selbst.

In Punkt II/2 a) fordert die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen, dass bei allen Trägern des SGB II unabhängige Ombudsstellen eingerichtet und finanziert werden sollen, die in Konfliktfällen zwischen Arbeitssuchenden und Trägern vermitteln.

Es gibt keine Forschung des IAB, mit der sich eine solche einzelne Maßnahme begründen ließe. Die Forschung zur Fallbearbeitung legt jedoch eine Dominanz der Fachkräfte im Beratungsprozess nahe sowie häufig eine fehlende Berücksichtigung der Kundenperspektive; darüber hinaus werden häufig Problemlagen nicht erkannt, die den Einsatz vermittlungsunterstützender Leistungen erfordern würden. Schließlich zeigt sich in den Befunden gelegentlich die Verhängung von Sanktionen, die sich fachlich nur schwer rechtfertigen lassen. All diese Befunde sprechen eher für die Einrichtung von Ombudsstellen. Zudem wäre dies einerseits ein Beitrag zur Stärkung der Beteiligung der Arbeitssuchenden und ihres Gefühls, über eigene Handlungsoptionen zu verfügen, andererseits könnten solche Stellen ganz praktisch die Sozialgerichte entlasten.

Des Weiteren wird durch die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen unter Punkt II/ 2 b) gefordert, dass in Zukunft Arbeitssuchende die Möglichkeit haben müssen, den persönlichen Ansprechpartner bei schwerwiegenden Konflikten auf Wunsch zu wechseln.

Die im Rahmen von IAB-Projekten ermittelte große Schwankungsbreite der Beratungsqualität und die allgemeine Erkenntnis, dass es zum Gelingen einer Beratungsinteraktion einer gewissen Passung zwischen beiden Seiten bedarf, befinden sich im Einklang mit einer solchen Möglichkeit. Allerdings erfordert sie eine klare Regelung, wann von einem schwerwiegenden Konflikt auszugehen ist, der dann auch durch einen Wechsel des Ansprechpartners behoben werden kann. Zu vermeiden wäre, dass Arbeitssuchende auf diese Weise die Ansprechpartner etwa bei unklarer Weisungslage oder mangelnder Kommunikation innerhalb der Dienststellen gegeneinander ausspielen oder sich jemanden suchen können, der ihre Wünsche leichter erfüllt. Die jüngste Forschung des IAB zu Dienstleistungsprozessen zeigte auch, dass zu einer angemessenen Beratung Konfliktfähigkeit gehört und die Bereitschaft, Arbeitssuchende gegebenenfalls mit dysfunktionalem Verhalten oder unrealistischen Erwartungen zu konfrontieren.

Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen beantragt in Punkt II/2 c), dass bei den Trägern der Grundsicherung qualifizierte Anlaufstellen eingerichtet werden, die einen möglichen Rehabilitationsbedarf von Menschen mit Behinderung erkennt und an die zuständige Agentur für Arbeit weiterleiten.

Im Sozialgesetzbuch IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ (SGB IX) ist in § 104(4) festgelegt, dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) für die Durchführung der ihr übertragenen Aufgabe zur Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben besondere Stellen einzurichten hat. In den Agenturen für Arbeit finden sich daher sogenannte Reha-SB-Teams¹. Auf die Träger der Grundsicherung wird in diesem Zusammenhang nicht verwiesen. Inwieweit diese Institutionen, das heißt die zugelassenen kommunalen Träger, flächendeckend eigene Reha-SB-Teams implementiert haben, liegen dem IAB keine Informationen vor. Weiter legt das SGB IX fest, dass „für gesundheitlich beeinträchtigte Leistungsbezieher des SGB II die Bundesagentur für Arbeit als Rehabilitationsträger zuständig (ist), wenn dies keinem anderen Rehabilitationsträger obliegt (§ 6a SGB IX). Gleichzeitig sind die Rehabilitationsleistungen an erwerbsfähig hilfebedürftige Personen vom Gesetzgeber mit einer Trennung von Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung diversifiziert angelegt worden“ (Dornette et al. 2008). Zur Erkennung eines möglichen Rehabilitationsbedarfs soll der Kunde an die korrespondierende Arbeitsagentur verwiesen werden. Diese unterrichtet dann die zuständige gemeinsame Einrichtung oder den zugelassenen kommunalen Träger und die Leistungsberechtigten schriftlich über den festgestellten Rehabilitationsbedarf und ihren Eingliederungsvorschlag (§ 6a SGB IX). Die gemeinsame Einrichtung oder der zuständige kommunale Träger entscheidet unter Berücksichtigung des Eingliederungsvorschlages innerhalb von drei Wochen über die Leistungen zur beruflichen Teilhabe. Dabei ist zu beachten, dass dieses Vorgehen hauptsächlich im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung (Erwachsener) greift. Im Bereich der beruflichen Ersteingliederung verbleibt in den meisten Fällen der Kunde bei der BA (zur geteilten Leistungsverantwortung vergleiche Bundesagentur für Arbeit 2006).

Studien aus den Jahren 2007 und 2008 zeigen, dass „selbst drei Jahre nach Start des Grundsicherungssystems für Arbeitsuchende (...) das Erkennen und Einordnen von handlungsrelevanten Symptomen bei den Trägern noch als das Schlüsselproblem in der Leistungsprozesskette bewertet (wurde, die Autoren)“ (ISR/infas/WZB 2008, S. 185ff, zitiert in Schröder et al. 2009, S. 33; siehe auch Dornette et al. 2008). Zudem ermöglichen oftmals „nur das rehabilitationsspezifische Fachwissen der Mitarbeiter und die gezielte Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte im Gespräch [...] das Erkennen gesundheitlicher Problemlagen. So üben die SGB-II-Vermittler bei der Zugangssteuerung in die berufliche Rehabilitation eine Schlüssel-funktion aus, denn ohne dieses Wissen ist das komplexe Geflecht von unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen nur schwer durchschaubar“ (Rauch et al. 2008, S. 6). Aktuellere Forschungsergebnisse stehen nicht zur Verfügung.

Es lässt sich aber ableiten, dass spezialisierte Anlaufstellen in den jeweiligen regionalen Einheiten zweckmäßig sind. Jedoch sollte das „Erkennen“ eines Rehabilitationsbedarfes nicht ausschließlich auf eine spezialisierte Stelle innerhalb der Organi-

¹ Dabei steht „SB“ für „Schwerbehinderte“.

sation konzentriert sein. Wichtig wäre auch, dass das Wissen über die Unterstützungsleistungen bei allen Vermittlungskräften verankert ist, insbesondere weil diese die ersten Ansprechpartner der Kunden sind.

In Punkt II/4 a) fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass Eingliederungsvereinbarungen in Zukunft regelmäßig innerhalb von acht Wochen – beziehungsweise im Falle von unter 25-Jährigen innerhalb von drei Wochen – geschlossen werden müssen.

Nach den Ergebnissen der Forschung zu Dienstleistungsprozessen lässt sich keine feste Grenze begründen, bis wann eine Eingliederungsvereinbarung (EGV) abgeschlossen werden sollte. Möglicherweise könnte bei vielen Arbeitsuchenden sogar hierauf verzichtet werden. Entscheidend ist dagegen der Prozess, wie die EGV zustande kommt. Die von uns häufig beobachtete Tendenz, dass das Profiling nicht mit einer Phase der gemeinsamen Zielbestimmung verknüpft wird und dementsprechend die EGV einseitig Verpflichtungen der Arbeitsuchenden festlegt, ist im Sinne des oben erwähnten Verständnisses von Aktivierung nicht akzeptabel. Anstelle einer Zeitschiene ist daher die Anforderung einer gemeinsamen Zielfindung unter Einbeziehung der Betroffenen – wie es der Gesetzgeber intendiert hat – bindend vorzuschreiben. Die EGV wäre dann abzuschließen, wenn man zu einem gemeinsamen Ergebnis gekommen ist. Anzumerken ist, dass dies mit der bevorstehenden Einführung der neuen Beratungskonzeption zumindest in den Jobcentern, an denen die BA beteiligt ist, verbindlicher Standard werden soll.

Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen erklärt in ihrem Antrag unter Punkt II/ 4 b), dass der Eingliederungsprozess ausnahmslos auf einem individuellen Profiling mit den Elementen Beratung und Diagnose und einer auf den Einzelfall zugeschnittenen Eingliederungsstrategie mit Hilfeplanung und Zielvereinbarung sowie jeweils erreichbaren Zwischenzielen basieren soll. Auch die Anforderungen an den Arbeitsuchenden, zum Beispiel hinsichtlich der Anzahl der erwarteten Bewerbungen, müssen auf den individuellen Fall zugeschnitten werden. Dabei müssen zukünftig die spezifischen Anforderungen von Frauen und Alleinerziehenden besser als bislang berücksichtigt werden.

Die häufig fehlende Einbindung der Arbeitsuchenden in die Zielplanung, die Tatsache, dass das Profiling häufig losgelöst vom übrigen Betreuungsprozess behandelt wird und damit seine Ergebnisse zu wenig berücksichtigt werden, sowie die häufig fehlende Berücksichtigung individueller Problemlagen gehören zu den konsolidierten Ergebnissen der Forschung zu Fallbearbeitung und Dienstleistungsprozessen im SGB II. Hier gibt es aus Sicht des IAB Potentiale für die Verbesserung des (Wieder-)Eingliederungsprozesses. Diese können in der Festlegung verbindlicher Standards bestehen, welche aber auch auf der Ebene der Qualifizierung und der Einbettung in die alltäglichen Arbeitsprozesse einer Konkretisierung bedürfen. Eventuell sind Steuerung und Controlling im Bereich der Fallbearbeitung entsprechend anzupassen.

Schließlich beantragt die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen unter Punkt II/4 c), dass die fortlaufende Begleitung des Eingliederungsprozesses für alle Arbeitssuchenden gewährleistet sein muss. Eine Einstellung des Fallmanagements auch und gerade im Falle des Nichterreichens bestimmter Integrationsziele oder Zwischenziele nach Ablauf bestimmter Zeiträume sei nicht hinnehmbar.

Diesem Punkt ist aus Sicht des IAB im Wesentlichen zuzustimmen. Die Ergebnisse des IAB zu Zuweisungen in Maßnahmen deuten darauf hin, dass die Bedürfnisse der Arbeitssuchenden nicht im Vordergrund stehen. Gerade angesichts der Komplexität der Problemlagen vieler Arbeitssuchender im SGB II ist davon auszugehen, dass der Eingliederungsprozess langfristig anzulegen ist, aus einer Abfolge von aufeinander abgestimmten Maßnahmen und Aktivitäten besteht und dort, wo es notwendig ist, auch eine Phase nach dem (erstmaligen) Erreichen einer ungeforderten Beschäftigung einschließt.

2 Verzicht auf bzw. Aussetzen von Sanktionen

Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen fordert in Punkt II/3 ihres Antrags ein Sanktionsmoratorium. Die Fraktion Die Linke fordert in ihrem Antrag (Bundestagsdrucksache 17/5174) eine Abschaffung von Sanktionen.

Das IAB skizziert im Folgenden Forschungsbefunde zu Sanktionen im SGB II. Abschnitt 2.1 befasst sich mit Wirkungen von Sanktionen und dabei insbesondere mit der Frage, inwieweit Sanktionen zum (Wieder-)Eintritt in Beschäftigung beitragen. Die hier vorgestellten Forschungen basieren auf quantitativen Methoden, die Ergebnisse sind statistisch-repräsentativ. Abschnitt 2.2 befasst sich mit den schärferen Sanktionsregeln und deren Folgen bei unter 25-Jährigen. Basis sind hier vor allem qualitativ-explorative Interviews; diese Ergebnisse sind im statistischen Sinne nicht repräsentativ, gewähren aber einen relativ tiefen Einblick in das Sanktionsgeschehen.

2.1 Wirkung von Sanktionen: Arbeitssuchtheorie und Ergebnisse quantitativer Studien

Ziel eines arbeitsmarktpolitischen „Sanktionsinstrumentariums“ ist es, potentiellen Fehlanreizen in Arbeitslosenversicherungssystemen oder Sozialhilfesystemen entgegenzuwirken und damit sicherzustellen, dass die Leistungsbezieher mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Arbeitsagenturen oder Jobcentern kooperieren.

In der Arbeitssuchtheorie geht man davon aus, dass Sanktionen Fehlanreizen entgegenwirken, indem sie das Arbeitssuchverhalten von Leistungsempfängern und -empfängerinnen beeinflussen. Hierbei werden zwei Wirkkanäle in Betracht gezogen: die Wirkung der Sanktionen auf die Intensität, mit der Arbeitslose nach Arbeit suchen und die Wirkung der Sanktionen auf den Anspruchs- oder Reservationslohn,

also den Lohn, ab dem ein Arbeitsloser bereit wäre, zu arbeiten (zum Beispiel van den Berg/van der Klaauw/van Ours, 2004). In diesem theoretischen Rahmen senken Sanktionen den Anspruchslohn und erhöhen die Suchintensität, was insgesamt die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen sollte.

Betrachtet man die Wirkung von Sanktionen, lassen sich zwei Effekte unterscheiden: Ex-post-Effekte von Sanktionen entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sanktion und beziehen sich somit auf das Verhalten von sanktionierten Personen nach der Sanktion. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass prinzipiell Sanktionen möglich sind. Hieraus kann abgeleitet werden, dass allein aufgrund einer möglichen Sanktionierung die Arbeitssuchintensität nahezu aller Arbeitsloser höher ist und Anspruchslöhne geringer sind im Vergleich zu Systemen ohne Sanktionen (zum Beispiel Boone und van Ours 2006).

Bislang gibt es für Deutschland kaum quantitative empirische Studien zu Wirkungen von Sanktionen in der Grundsicherung. Boockmann/Thomsen/Walter (2009) untersuchen den Ex-post-Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und kommen zu dem Ergebnis, dass verhängte Sanktionen in der Grundsicherung die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der sanktionierten Personen erhöhen.

Schneider (2010) untersucht mit Befragungsdaten den Ex-post-Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und den Reservationslohn. Auch ihren Ergebnissen zufolge lassen sich positive Beschäftigungseffekte finden.² Ein Nachweis, dass sanktionierte Grundsicherungsempfänger/innen ihren Anspruchslohn senkten oder ihre Suchintensität erhöhten, gelingt allerdings nicht, was mit daran liegen kann, dass Angaben dazu erst Monate nach einer Sanktion und gegebenenfalls nach einer Beschäftigungsaufnahme vorliegen. Vorübergehend mögen solche Effekte aufgetreten sein, so dass Sanktionierte eher bereit waren, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Schneider (2010) betont, dass den gemessenen Beschäftigungseffekten auch andere Wirkungskanäle zugrunde liegen könnten und zeigt zwei mögliche auf: Im Mittel haben die untersuchten sanktionierten Personen entweder ihre nicht-monetären Erwartungen an eine Arbeitsstelle gesenkt oder sie erhielten durch das Jobcenter intensivere Betreuung, nachdem sie zuvor durch die Sanktionierung auffällig geworden waren.

In einer weiteren Studie untersuchen Nivorozhkin/Romeu-Gordo/Schneider (2010) die Wirkung der 58er-Regelung auf das Arbeitssuchverhalten und Anspruchslöhne von älteren Arbeitslosengeld-II-Beziehern. Die Studie befasst sich nicht direkt mit Auswirkungen von Sanktionen, sondern indirekt mit den Wirkungen eines verringerten Sanktionsrisikos. Bei einer Inanspruchnahme der 58er-Regelung waren Leistungsbezieher nicht mehr dazu verpflichtet, Arbeit zu suchen oder an arbeitsmarkt-

² Zu beachten ist, dass weder bei Boockmann, Thomsen, Walter (2009) noch bei Schneider (2010) der Fokus auf der Wirkung von Sanktionen auf der Qualität der aufgenommenen Beschäftigung liegt.

politischen Maßnahmen teilzunehmen. Daher bestand auch kein Sanktionsrisiko aufgrund einer entsprechenden Pflichtverletzung. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Arbeitslose, die – aufgrund der bis 2008 gültigen sogenannten 58er-Regelung – dem Jobcenter keine Arbeitssuchanstrengungen nachweisen mussten, tatsächlich einen signifikant höheren Reservationslohn hatten.

Neben intendierten Beschäftigungseffekten können Sanktionen jedoch möglicherweise nicht-intendierte Wirkungen entfalten. Zu nicht-intendierten Wirkungen von Sanktionen gibt es bislang ebenso wenig empirische Evidenz. Schneider/Reinhold (2010) untersuchen potentielle Nebenwirkungen des „Forderns“ von Arbeitssuchanstrengungen bei älteren Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherungsleistungen auf die mentale Gesundheit. Auch in dieser Studie geht es um die Auswirkungen der 58er-Regelung und damit verbunden auch eines verringerten Sanktionsrisikos. Den Ergebnissen zufolge waren Personen in Ostdeutschland, die aufgrund der Inanspruchnahme der 58er-Regelung keine Suchanstrengungen nachweisen mussten, in besserer mentaler Verfassung als knapp unter 58-Jährige, für die die Inanspruchnahme der 58er-Regelung noch nicht in Frage kam. Für Westdeutschland konnten die Autoren keine negative Wirkung des „Forderns“ von Arbeitssuchanstrengungen auf die mentale Gesundheit finden. Die Autoren interpretieren diesen Befund als Hinweis darauf, dass das „Fordern“ und damit auch Sanktionen dann keine Gefährdung für die Gesundheit darstellen, wenn die Arbeitslosen durch verstärkte Suchanstrengungen in der Lage sind, tatsächlich Arbeit zu finden.

Zusammenfassend gibt es also erstens eine gewisse empirische Evidenz dafür, dass Sanktionen in der Grundsicherung Fehlanreize entgegenwirken und intendierte Beschäftigungseffekte entfalten können. Zweitens lassen sich negative Nebenwirkungen nicht ausschließen. Drittens kann man jedoch davon ausgehen, dass sich Grundsicherungsempfänger/innen in einem System ohne Sanktionen im Vergleich zu einem System mit Sanktionen ex ante anders verhalten und höhere Anspruchslöhne sowie eine geringere Suchintensität aufweisen würden.

2.2 Befunde zu den schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-Jährigen

Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II bedeuten für Sanktionierte ein zeitlich befristetes Leben unter dem soziokulturellen Existenzminimum. Unter 25-jährige Arbeitslose werden dabei mit rund zehn Prozent dreimal so häufig sanktioniert wie 25-jährige und ältere (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S. 3f.). Vor allem

aber gelten für sie schärfere Sanktionsregeln (§31 SGB II bzw. – seit 01.04.2011 – §31a SGB II).³

Eine wissenschaftlich fundierte Begründung dieser Sonderregeln bei Jüngeren fehlt unseres Wissens (vergleiche auch Berlit 2010, 2011). Empirische Belege für die Annahme, dass härtere Sanktionen gegen junge Arbeitslose tatsächlich zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (Bundestagsdrucksache 15/1516) beitragen, liegen nicht vor. Die im vorherigen Abschnitt skizzierten Forschungen von Schneider (2010) sowie Boockmann/Thomsen/Walter (2009) untersuchen altersgruppenübergreifend, ob Sanktionen die Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbsarbeit, das Arbeitssuchverhalten oder die Lohnerwartungen von Arbeitslosen verändern. Vertiefte Analysen zur Frage solcher Sanktionswirkungen speziell für unter 25-Jährige liegen bislang für Deutschland nicht vor. Zudem mangelt es an Erfahrungen aus dem Ausland; so kennen England und Frankreich keine schärferen Sanktionen gegen junge Arbeitslose (Bieback 2009, S. 262).

Um mehr über das Sanktionsgeschehen zu erfahren, wurden in einem qualitativ-explorativen Forschungsprojekt des IAB 26 Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement zu ihren Erfahrungen mit den schärferen Sanktionen bei Jüngeren interviewt⁴ (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010). Fast alle Interviewten halten eine Sanktionsmöglichkeit grundsätzlich für sinnvoll. Ihre Erfahrungen variieren aber deutlich je nach Sanktionsregel.

Die milde Sanktion infolge eines Meldeversäumnisses greift aus Sicht der Interviewten am ehesten positiv, kann sie doch Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit bei jungen Hilfebedürftigen fördern. Weitaus negativer sind die Erfahrungen und Einschätzungen der meisten Interviewten in Hinblick auf die scharfen Sanktionen größerer Pflichtverletzungen. Zwar können diese im Einzelfall zu Verhaltensänderungen beitragen, die mittelfristig Integrationen in Ausbildung und Beschäftigung erleichtern. Kritisch reflektieren Interviewte aber, dass sie junge Arbeitslose damit vor allem in schlecht bezahlte, unqualifizierte und prekäre Erwerbsarbeit drängen müssten, was dem Ziel einer Qualifizierung und nachhaltigen Integration entgegen stünde.

Besonders kritisch gesehen wird die zusätzliche Streichung der Kostenübernahme für Unterkunft und Heizung bei wiederholter größerer Pflichtverletzung (Totalsanktion). Nur wenige der Befragten halten diese Sanktionsmöglichkeit für richtig, der Großteil betrachtet sie als zu hart und kontraproduktiv in Hinblick auf die angestreb-

³ Bereits bei der ersten größeren Pflichtverletzung – etwa dem Abbruch einer Maßnahme – wird unter 25-jährigen Hilfebedürftigen der Regelsatz gestrichen (und nicht, wie bei Älteren, gekürzt). Bei wiederholter Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres werden auch die Kosten für Heizung und Miete nicht mehr erstattet. Lediglich Meldeversäumnisse werden altersunabhängig, und mit einer Kürzung des Regelsatzes um zehn Prozent relativ milde, sanktioniert. Sanktionen gelten für drei Monate; seit 2006 kann bei Jüngeren auf sechs Wochen verkürzt werden.

⁴ Darüber hinaus wurden mit jungen Sanktionierten biografisch ausgerichtete Interviews durchgeführt; Veröffentlichungen hierzu sind in Arbeit.

te Integration ins Erwerbsleben (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S. 5). Auch der Schutz der Menschenwürde und das Recht auf Wohnung sprechen aus Sicht der Befragten gegen besonders harte Sanktionen.

Interviewte Fachkräfte sehen infolge harter Sanktionierung die Gefahr von Schwarzarbeit oder Verschuldung und mit Blick auf einige Jugendliche auch die Gefahr von Kleinkriminalität (ähnlich für England: Machin/Marie 2006) oder Obdachlosigkeit. Vereinzelt beobachten Interviewte, dass Sanktionierte aus dem Leistungsbezug (vorübergehend) verschwänden; der Kontakt zu ihnen und damit die Möglichkeit der Aktivierung können dann verloren gehen. Das Risiko von Fehlentscheidungen bestehe gerade bei Jugendlichen mit nicht-manifesten psychischen Erkrankungen, die gegebenenfalls gar nicht in der Lage seien, den Anforderungen nachzukommen. Sanktionen träfen häufig nicht nur die jungen Sanktionierten allein, sondern gleichzeitig die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen, zum Beispiel ihre Eltern oder Kinder. Darüber hinaus könne es zu Einschränkungen beim Krankenversicherungsschutz kommen (vergleiche Strömer 2010). Diese Erfahrungen führen dazu, dass einige der interviewten Fachkräfte gerade die Totalsanktion bei wiederholter größerer Pflichtverletzung nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können.

Die meisten interviewten Fachkräfte sprechen sich gegen die harten Sonderregeln bei jungen Arbeitslosen im SGB II-Bezug aus und wünschen sich ein gestuftes Sanktionssystem wie bei den 25-Jährigen und Älteren. Sie befinden sich dabei in Einklang mit Davilla (2010) und Berlitz (2010, 2011), die diese Sonderregeln aus juristischer Sicht als nach Alter diskriminierend einstufen und für deren Abschaffung plädieren.

Schließlich scheinen hinter dem sanktionierten Verhalten oft nicht mangelnde Arbeitsbereitschaft, sondern „behindernde Lebensumstände und/oder Kompetenzdefizite“ (Ames 2009, S. 171) zu stehen. Von Fachkreisen wird deshalb insbesondere für mehrfach benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene ein Vorrang der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) gegenüber den Sanktionsregeln des SGB II gefordert, um Ausgrenzung entgegenzuwirken (Der Paritätische 2010).

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-Jährigen entbehren einer wissenschaftlichen Begründung. Die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit durch schärfere Sanktionen bei dieser Zielgruppe ist empirisch nicht nachgewiesen. In explorativen Interviews begrüßen Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement grundsätzlich eine Sanktionsmöglichkeit. Die Sanktionsregeln bei Jüngeren seien aber zu hart und wenig zielführend. So trügen sie allenfalls zur Aufnahme von unqualifizierter und prekärer Erwerbsarbeit bei, kaum aber zur nachhaltigen Integration junger Menschen ins Erwerbsleben.

Literatur

Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Düsseldorf: Edition Hans-Böckler-Stiftung.

Berlit, Uwe (2010): Diskriminierung von Jugendlichen bei Hartz-IV-Sanktionen beseitigen. In: Soziale Sicherheit, 4/2010, S.124.

Berlit, Uwe (2011): Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II (Teil 1). In: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 02/2011; S.59-68.

Bieback, Karl-Jürgen (2009): Rechtliche Grundstrukturen der „Aktivierung“ arbeitsloser Sozialhilfeempfänger. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. In: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch ZfSH/SGB, 5/2009, S.259-269.

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? ZEW-Discussion Paper, 09-072.

Boone, Jan; van Ours, Jan C. (2006): Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work, Journal of Institutional and Theoretical Economics, 162(2), S. 227-252.

Bundesagentur für Arbeit (2006): Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben. Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 08/2006, lfd. Nr. 05 der Bundesagentur für Arbeit. (http://www.arbeitsagentur.de/nn_166482/zentraler-Content/HEGA-Internet/A05-Beruf-Qualifizierung/Dokument/HEGA-08-2006-AI-Reha-Aenderungen.html)

Davilla, Sofia (2010): Die schärferen Sanktionen im SGB II für Hilfebedürftige unter 25 Jahren – ein Plädoyer für ihre Abschaffung. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 10/2010, S.557-563.

Der Paritätische (2010): Positionspapier des Paritätischen Gesamtverbandes: Ausgrenzungsprozessen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen entgegenzutreten und dafür die Hilfen der Sozialgesetzbücher neu justieren. In: Forum Jugendhilfe, 3/2010, 47-51.

Dornette, Johanna; Rauch, Angela; Schubert, Michael; Behrens, Johann; Höhne, Anke; Zimmermann, Markus (2008): Auswirkungen der Einführung des Sozialgesetzbuches II auf erwerbsfähige hilfebedürftige Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, H. 1, S. 79-96.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht 10/2010 (<http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1010.pdf>).

ISR Institut für Stadt- und Regionalforschung FH Frankfurt/M.; infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft; WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht Mai. Frankfurt, Bonn, Berlin.

Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek, 315. Bielefeld: Bertelsmann, 354 S.

Machin, Stephen; Marie, Olivier (2006): Crime and benefit sanctions. In: Portuguese Economic Journal, S.149-165.

Nivorozhkin, Anton; Romeu Gordo, Laura; Schneider, Julia (2010): Job search monitoring and reservation wages of elderly unemployed. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 85-105 (http://www.diss.fuberlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_00000008136/?hosts=,download 6.10.2010).

Rauch, Angela; Dornette, Johanna; Schubert, Michael; Behrens, Johann (2008): Arbeitsmarktintegration: Berufliche Rehabilitation in Zeiten des SGB II. (IAB-Kurzbericht, 25/2008), Nürnberg.

Reinhold, Steffen; Schneider, Julia (2010): Job search monitoring and mental health of elderly unemployed. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 106-125 (download siehe oben).

Schneider, Julia (2010): Effects of benefit sanctions on reservation wages, search effort, and re-employment. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 19-49 (download siehe oben).

Schröder Helmut; Knerr, Petra; Wagner, Mika (2009): Vorstudie zur Evaluation von Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Forschungsbericht F392 des BMAS.

Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011) (im Erscheinen): „Vermittlungsberatung in der Praxis“ [Arbeitstitel] Ergebnisse aus dem Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“. (IAB-Bibliothek nnn), Bielefeld: Bertelsmann.

Strömer, Jens M. (2010): Der Krankenversicherungsstatus von Hilfebedürftigen, denen das Arbeitslosengeld II wegen dreimaliger Pflichtverletzung entzogen wurde. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 2/2010, S. 64-67.

Van den Berg, Gerard J.; van der Klaauw, Bas; van Ours, Jan C. (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, Journal of Labor Economics, 22(1), S. 211-210.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
5/2010	Feil, M. König, M. Stops, M. Walwei, U.	Altersarmut vermeiden: Mindestlohn ist kein Allheilmittel	5/10
6/2010	Hohendanner, C.	Befristete Arbeitsverträge begrenzen: Welche Folgen hat die Abschaffung sachgrundloser Befristungen?	6/10
7/2010	Bruckmeier, K. Dietz, M. Feil, M. Hohmeyer, K. König, M. Kupka, P. Schels, B. Walwei, U. Wiemers, J.	Arbeitsmarktwirkungen sind gering: Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende	7/10
1/2011	Dietz, M. Walwei, U.	Rente mit 67: Zur Beschäftigungslage Älterer	1/11
2/2011	Achatz, J. Brücker, H. Dietrich, H. Dietz, M. Feil, M. Haas, A. Heineck, G. König, M. Kruppe, Th. Lott, M. Plicht, H. Rauch, A. Spitznagel, E. Stops, M. Walwei, U. Wiemers, J.	Strategien entwickeln, Potenziale nutzen: Fachkräftebedarf: Angebot an Arbeitskräften wird knapper	2/11
3/2011	Jahn, E.J. Lehmer, F. Möller, J. Promberger, M. Walwei, U. Ziegler, K.	Mehr Stabilität und soziale Sicherheit: Stellung der Leiharbeitnehmer verbessern	3/11
4/2011	Baas, T. Jahn, E. König, M. Möller, J. Ziegler, K.	Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union: Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt	4/11

Stand: 22.06.2011

Eine vollständige Liste aller erschienen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 5/2011

Herausgeber

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

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Heiko Gerneth

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2011/sn0511.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 17(11)540 vom 15.2.2011,
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)538
vom 1.6.2011, S. 7-12