

Wolff, Joachim

Research Report

Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen

IAB-Stellungnahme, No. 2/2014

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Wolff, Joachim (2014) : Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen, IAB-Stellungnahme, No. 2/2014, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/120924>

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.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Stellungnahme

2/2014

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen

Joachim Wolff

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und
Soziales des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 23. Mai 2014

ISSN 2195-5980

Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen

Joachim Wolff

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

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	5
1 Vorbemerkung	6
2 Mögliche Wirkungen von Sanktionen	6
3 Studien zu Sanktionswirkungen	7
3.1 Erkenntnisse quantitativer Analysen zu Sanktionswirkungen.....	7
3.2 Erkenntnisse qualitativer Analysen zu Sanktionswirkungen.....	12
3.3 Folgerungen	13
Literatur	15

Zusammenfassung

In dieser Stellungnahme äußert sich das IAB zu einem Antrag der Fraktion der Piraten des Landtags von Nordrhein-Westfalen zur Aussetzung der Sanktionen im ALG-II-Bezug (Drucksache 16/4162). Die Fraktion der Piraten fordert eine Aussetzung der Sanktionen im ALG-II-Bezug, weil ihrer Ansicht nach deren Effekte nicht bewiesen seien. Der Antrag unterstellt eine Vergeudung von Mitteln im Bereich der Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter sowie im Justizbereich. Der Antrag betont insbesondere, dass es keinerlei wissenschaftliche Betrachtung über den „Erfolg“ von Sanktionsmaßnahmen gebe. Dass Wirkungen von Sanktionen im SGB II nicht wissenschaftlich untersucht wurden, kann das IAB allerdings nicht bestätigen. Die Stellungnahme des IAB beschreibt potentielle Wirkungen von Sanktionen im ALG-II-Bezug und stellt die zentralen Ergebnisse der Wirkungsforschung hierzu dar.

Das Sozialgesetzbuch II sieht verschiedene Pflichten für erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor. Es geht insbesondere darum, dass sie sich eigenständig um die Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung bemühen, bei Schritten mitwirken, die ihre Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung erleichtern, und Termine mit dem Jobcenter wahrnehmen. Wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte ohne einen wichtigen Grund diesen Pflichten nicht nachkommen, werden ihre Leistungen (im Regelfall für drei Monate) gemindert. Die Befunde einiger quantitativer Studien weisen darauf hin, dass Bezieherrinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG) II aufgrund einer Leistungsminderung verstärkt in Beschäftigung übergehen. Eine Befragung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Nordrhein-Westfalen liefert ferner Anhaltspunkte dafür, dass ein Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten den im Sozialgesetzbuch II festgelegten gesetzlichen Pflichten ohne die Sanktionsmöglichkeit nicht nachkommen würde. Verschiedene Befragungsstudien verdeutlichen allerdings, dass sehr hohe Leistungsminderungen in Höhe von 60 Prozent des Regelsatzes, Wegfall des Regelsatzes bis hin zur „Totalsanktion“ besondere Einschränkungen der Lebensbedingungen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit sich bringen können. Darunter fallen unter anderem verschärfte seelische Probleme, eingeschränkte Ernährung, Sperren der Energieversorgung und in Einzelfällen Obdachlosigkeit.

Die Erkenntnisse sprechen nicht für ein generelles Aussetzen der Sanktionen im ALG-II-Bezug. Bei einer Reform der Sanktionsregeln sollte es vielmehr darum gehen, sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch Sanktionen zu vermeiden und gleichzeitig eine Anreizwirkung der Sanktionen im Blick zu behalten.

Abstract

In this Statement the IAB is commenting on the motion of the parliamentary party Die Piraten (The Pirate Party) of the North Rhine-Westphalian Parliament which urges that the sanctions connected to unemployment benefit II (sanctions against welfare recipients) be suspended (parliamentary printed document 16/4162). The motion argues that there is no evidence to prove that the sanctions are effective and that sanctioning implies the waste of resources of the German Federal Employment Agency, of the job centres, and of the judiciary. The motion emphasizes that there has been a complete lack of research on the effects of the sanctions related to unemployment benefit II. This Statement of the IAB describes the potential effects of unemployment benefit II sanctions and presents key research results on their effects.

The Second Book of the Social Code specifies the obligations of unemployment benefit II recipients. In particular they have to actively search for work or apprenticeships, take steps that improve their prospects of finding work or apprenticeships, and attend appointments at their job centre. If unemployment benefit II recipients do not comply with such obligations without good cause, their benefit can be reduced temporarily (usually for three months). Some evaluation studies estimate ex-post effects of benefit sanctions and find that benefit recipients (on average) react to sanctions with a faster take-up of employment. Results from a survey of unemployment benefit II recipients in the State of North Rhine-Westphalia are in line with the view that a considerable part of unemployment benefit II recipients would not comply with their obligations without the sanction system. However, research based on survey studies demonstrates that when benefit sanctions are particularly high at a rate of 60 per cent of the basic cash benefit, or when the cash benefit is cancelled, or the entire benefit (including the benefit that covers the cost of accommodation and heating) is cancelled, this can severely affect the living conditions of sanctioned unemployment benefit II recipients. For instance, the studies provide evidence for increased emotional distress, a restricted diet, the cutting off of power supplies, and, in some cases, homelessness.

The results of this body of research do not support a general suspension of unemployment benefit II sanctions. A reform of the sanction system should rather be concerned with avoiding the very severe effects on the living conditions of sanctioned unemployment benefit II recipients, while retaining substantial incentives to comply with the obligations of the benefit system.

1 Vorbemerkung

Der Antrag der Fraktion der Piraten im Landtag von Nordrhein-Westfalen zur Aussetzung der Sanktionen im ALG-II-Bezug (Drucksache 16/4162) geht davon aus, dass die Wirkungen von Sanktionen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch/SGB II) nicht wissenschaftlich untersucht wurden. Der Antrag unterstellt eine Vergeudung von Mitteln im Bereich der Bundesagentur für Arbeit und der Jobcenter sowie im Justizbereich. Da die Wirkungen von Sanktionen nach Ansicht der Fraktion der Piraten nicht erwiesen sind, soll eine Aussetzung der in den §§ 31; 31a; 31b; 32 und 39 des SGB II geregelten Sanktionen erfolgen. Dass Wirkungen von Sanktionen im SGB II nicht wissenschaftlich untersucht wurden, trifft allerdings nicht zu.

In dieser Stellungnahme werden zunächst wichtige potentielle Wirkungen von Sanktionen beschrieben und zentrale Ergebnisse von quantitativen und qualitativen empirischen Studien dargestellt, die sich mit Wirkungen von Sanktionen im SGB II befasst haben. Schließlich werden auf der Grundlage der vorliegenden wissenschaftlichen Befunde einige Folgerungen zur Gestaltung der Sanktionen im SGB II skizziert.

2 Mögliche Wirkungen von Sanktionen

Sanktionen sollen einen (finanziellen) Anreiz für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG) II darstellen, damit diese ihren im SGB II geregelten gesetzlichen Pflichten nachkommen. Insbesondere sollen sie sicherstellen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich um die Aufnahme von Arbeit oder Ausbildung bemühen und mit den Fachkräften ihres Jobcenters kooperieren, was dazu beitragen soll, ihre Chancen im Wettbewerb um Stellenangebote oder Ausbildungsangebote zu erhöhen. Im Ergebnis soll dies dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte schneller eine Arbeit oder Ausbildung aufnehmen. Eventuell wird durch das Prinzip des Forderns der Bezug von Arbeitslosengeld II sogar ganz vermieden, etwa indem sich Empfänger von Arbeitslosengeld I verstärkt um eine Arbeitsaufnahme bemühen, bevor der Bezug ausläuft.

Diese Anreizwirkungen können schon durch die Möglichkeit einer Sanktionierung oder die Unterrichtung über eine bevorstehende Sanktionierung erzielt werden – und damit bereits bevor es überhaupt zu einer Leistungsminderung kommt (Ex-ante-Wirkung). Das tatsächliche Eintreten der Leistungsminderung wegen eines Pflichtverstoßes kann die Wirkungen weiter verstärken (Ex-post-Wirkung). Diese Anreizwirkungen betreffen selbstverständlich nur diejenigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die nicht bereits ohne ein Sanktionssystem ihren Pflichten nachkommen würden.

Sanktionen können mit einigen nicht intendierten beziehungsweise nachteiligen Wirkungen verbunden sein. Durch Sanktionen wegen Pflichtverletzungen entsteht ein Anreiz für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, ihre Ansprüche an für sie in Frage kommende Arbeitsverhältnisse zurückzunehmen und deswegen rascher eine Arbeit aufzunehmen und eher dazu bereit zu sein, eine vergleichsweise geringe Entlohnung zu erhalten. Allein die Möglichkeit der Sanktionierung kann das bewirken. Diese Wirkungen sollten für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, deren Leistungen tatsächlich durch eine Sanktion gemindert werden, noch stärker sein.

Ob diese Wirkungen tatsächlich nachteilig für erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind, kann nicht allein durch die Betrachtung der Beschäftigungssituation direkt nach dem Verlassen des Arbeitslosengeld-II-Bezuges beantwortet werden. So könnten als Folge einer rascheren Arbeitsaufnahme kurzfristige Lohneinbußen mittelfristig durch höhere Erwerbseinkommen ausgeglichen werden. Ebenso könnten anfangs instabilere Beschäftigungsverhältnisse in der mittleren Frist in eine stabilere Beschäftigung münden.

Weitere nicht intendierte Nebenwirkungen von Sanktionen können dann auftreten, wenn die Leistungsminderung sehr hoch ausfällt. Dies ist beispielsweise bei unter 25-Jährigen der Fall, die bei bestimmten Pflichtverletzungen zunächst für drei Monate keinen Regelsatz erhalten und denen bei einer wiederholten gleichartigen Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres zusätzlich die Kosten der Unterkunft nicht erstattet werden. Sehr hohe Sanktionen könnten nicht intendierte Wirkungen wie beispielsweise Wohnungslosigkeit, verstärkte Verschuldung, eingeschränkte Ernährung oder seelische Probleme bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auslösen. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn eine hohe Leistungsminderung nicht durch die Ausübung/Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder auf anderem Wege – zum Beispiel durch die Unterstützung durch Familienmitglieder – wenigstens teilweise entschärft werden kann: Hohe Leistungsminderungen könnten dann bewirken, dass ein Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Schwarzarbeit verrichtet oder dass für sie mangels anderer Optionen Kleinkriminalität in Frage kommt.

3 Studien zu Sanktionswirkungen

3.1 Erkenntnisse quantitativer Analysen zu Sanktionswirkungen

Die bislang vorliegenden quantitativen Studien erlauben vor allem Aussagen über die Wirkungen tatsächlich ausgesprochener Sanktionen auf das Verhalten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Zum Teil finden sich aber Indizien dafür, dass schon allein die Möglichkeit einer Sanktionierung bewirkt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit den Fachkräften in den Jobcentern kooperieren. Die vorliegenden quantitativen Wirkungsanalysen haben sich mit Auswirkungen der Sanktionierung auf die Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne, auf den Abgang aus Ar-

beitslosigkeit und aus dem Leistungsbezug sowie auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit befasst.

Schneider (2008, 2010) untersucht mit Personendaten der IAB-Befragung „Lebenssituation und soziale Lage 2005“ und Matching-Methoden Wirkungen einer tatsächlichen Sanktionierung auf die Arbeitssuchintensität, Anspruchslöhne und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Sanktionierten. Die Studie hat die Phase kurz nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zum Beginn des Jahres 2006 im Blick. Die Autorin unterscheidet zwischen Wirkungen von Sanktionen, die im ersten, zweiten, dritten und vierten Quartal nach dem Beginn des Arbeitslosengeld-II-Bezugs der Befragten eingetreten sind. Wegen geringer Fallzahlen wurde aber weder zwischen Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen und härteren Sanktionen aufgrund anderer Pflichtverletzungen unterschieden noch zwischen Personen im Alter von unter und über 25 Jahren. Die Autorin konnte nicht nachweisen, dass durch die Sanktionierung die Anspruchslöhne der Betroffenen niedriger ausfallen und diese verstärkt nach Arbeit suchen. Das mag daran liegen, dass die Interviews häufig mehrere Monate nach der Sanktionierung stattfanden und diese Effekte nur vorübergehend auftreten. Dass sich keine Wirkungen auf die Anspruchslöhne zeigen, hängt womöglich auch damit zusammen, dass diese von vornherein nicht sehr hoch waren. Die Befunde sprechen aber dafür, dass die Chancen zunehmen, dass Sanktionierte einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Die Beschäftigtenquoten der Sanktionierten fallen je nach untersuchter Gruppe zwischen rund zwei und 8,6 Prozentpunkte höher aus als die Beschäftigtenquoten der Vergleichspersonen, die von keiner Leistungsminderung betroffen waren (Schneider, 2010).

Boockmann/Thomsen/Walter (2009) und Walter (2012) untersuchen mit Hilfe einer Personenbefragung (im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Untersuchungsfeld III), die mit administrativen Personendaten verknüpft wurde, und einem Instrumentalvariablenansatz Sanktionswirkungen. Sie betrachten den Zeitraum von Ende 2006 bis Anfang 2008. „Konkret berechnen wir den Sanktionseffekt für diejenigen Hilfebedürftigen, die in einer Grundsicherungsstelle mit moderater Sanktionspolitik nicht sanktioniert werden, aber eine Leistungskürzung hinnehmen müssten, wenn sich die Grundsicherungsstelle entscheiden würde, Sanktionen häufiger einzusetzen.“ (Boockmann/Thomsen/Walter, 2009, Das Wichtigste in Kürze). Um dies zu bestimmen, nutzen sie Ergebnisse einer Befragung der Geschäftsführer der Jobcenter zur Sanktionsstrategie, aber auch Angaben über unterschiedliche Sanktionsquoten der Jobcenter. Auch diese Wirkungsanalysen unterscheiden nicht zwischen Wirkungen von Sanktionen wegen unterschiedlicher Pflichtverletzungen und Wirkungen für Personen im Alter unter beziehungsweise ab 25 Jahren. Sie kommen zu folgendem Ergebnis und folgender Interpretation: „Eine Leistungskürzung erhöht die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von acht Monaten nach

der Sanktion aus dem Leistungsbezug abzugehen, um etwa 70 Prozentpunkte. Ebenso steigt die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, um mehr als 50 Prozentpunkte. Ein verstärkter Einsatz von Sanktionen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben würde somit zu einer effektiveren Aktivierung der Hilfebedürftigen beitragen und die Übergangsraten aus der Hilfebedürftigkeit hinaus in Beschäftigung deutlich erhöhen.“ (Boockmann/Thomsen/Walter, 2009, Das Wichtigste in Kürze). Walter (2012) findet ganz ähnliche Ergebnisse für den Übergang in eine bedarfsdeckende Beschäftigung.

Die Studien von Boockmann/Thomsen/Walter (2009) und Walter (2012) finden unrealistisch hohe Sanktionseffekte für eine kleine Gruppe von Personen, die erst dann sanktioniert würden, wenn ihr Jobcenter von einer anfänglich moderaten zu einer strikteren Sanktionspolitik übergehen würde. Dabei vernachlässigen sie, dass eine solche strikte Sanktionspolitik auch das Drohpotential auf alle anderen ALG-II-Bezieher erhöhen würde, woraus ebenfalls höhere Abgangsraten in Beschäftigung zu erwarten wären (Ex-ante-Wirkung). Die Erklärung für die unrealistisch hohen Sanktionswirkungen für die wenigen zusätzlich Sanktionierten könnte also darin liegen, dass eine moderate positive Ex-ante-Wirkung auf alle ALG-II-Bezieher fälschlicherweise als sehr hohe Ex-post-Wirkung für wenige zusätzlich Sanktionierte gemessen wird.

Hillmann/Hohenleitner (2012) untersuchen den Effekt der ersten Sanktion auf Abgangsraten von Arbeitslosengeld-II-Beziehern in Beschäftigung und auf den Rückzug aus dem Erwerbsleben. Sie verwenden Angaben der Personenbefragung „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des IAB, die jährlich durchgeführt wird. Sie stützen ihre Analysen auf eine Stichprobe von Personen, die sowohl bei der ersten Welle als auch der zweiten Welle von PASS befragt wurden; ihr Betrachtungszeitraum erstreckt sich von Anfang 2005 bis Mitte 2008. Auch diese Untersuchung unterscheidet nicht zwischen Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen und aufgrund anderer Pflichtverletzungen. Hauptergebnis der Studie ist, dass Sanktionen die Abgangswahrscheinlichkeit von arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus Arbeitslosigkeit sowohl in Beschäftigung als auch durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt erhöht. Die Autorinnen verwenden eine Analyseverfahren (Verweildauermodelle), die ein spezifisches Stichprobendesign voraussetzt, um verlässliche Ergebnisse zu liefern. Die Autorinnen wählten jedoch eine Stichprobe, die diese notwendigen Designvoraussetzungen nicht erfüllt, sodass die Resultate nur mit großen Einschränkungen zu interpretieren sind und deshalb hier nur qualitativ dargestellt wurden.

Im Gegensatz zu den bereits genannten Studien betrachten van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2014) speziell die Gruppe der unter 25-jährigen arbeitssuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Sie analysieren die Wirkungen ei-

ner ersten Sanktion aufgrund von Meldeversäumnissen und einer ersten Sanktion aufgrund anderer Pflichtverletzungen auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung) für unter 25-jährige Männer in Westdeutschland. Sie betrachten einen Zeitraum von Anfang des Jahres 2007 bis zum Ende des Jahres 2009. Die Studie verwendet administrative Personendaten und bestimmt die Wirkungen mit Hilfe einer Verweildaueranalyse. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass infolge von Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen, die eine Leistungskürzung in Höhe von zehn Prozent des Regelbedarfs für drei Monate nach sich ziehen, die Übergangsraten in Beschäftigung um knapp 37 Prozent steigen. Für eine erste Sanktion wegen anderer Pflichtverletzungen, die dazu führen, dass die Leistungen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung beschränkt werden, sind es knapp 119 Prozent.¹ Daher sind höhere Kürzungen mit stärkeren Wirkungen verbunden. Allerdings muss das nicht allein an den höheren Sanktionsbeträgen liegen, sondern kann auch mit der Pflichtverletzung selbst und einer veränderten Betreuung, aber womöglich auch Überwachung der sanktionierten Leistungsberechtigten durch Fachkräfte der Jobcenter zusammenhängen. Die Untersuchung kann nicht nachweisen, dass die Auswirkungen der Sanktionen auf die Übergangsraten in Beschäftigung schwächer oder stärker ausfallen, je später es zu einer ersten Sanktion nach dem Beginn der Arbeitssuchperiode kommt.

Eine Studie zu den Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in Nordrhein-Westfalen wurde vom Institut für Sozial- und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Hier wird ausschließlich auf die Erkenntnisse zu Sanktionen im SGB II eingegangen. Dazu wurde im Zeitraum von 2012 bis 2013 eine Befragung von mehr als 1.800 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mehr als 1.200 Sanktionierten durchgeführt. Die Studie des ISG (2013) wertet die Angaben häufig getrennt für Männer und Frauen aus und getrennt für Personen im Alter von unter und von mindestens 25 Jahren. Für die unter 25-Jährigen wird zwischen Sanktionen mit einer Minderung von zehn Prozent und 100

¹ Anders als in einigen der bereits beschriebenen Studien handelt es sich hier um eine prozentuale Erhöhung einer Übergangswahrscheinlichkeit und nicht um eine Änderung in Prozentpunkten. Beispielsweise würde der Effekt von 37 Prozent bei Sanktionen wegen Meldeversäumnissen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit einer Übergangsrate in (ungeforderte versicherungspflichtige) Beschäftigung von monatlich vier Prozent ohne Sanktion (ein realistischer Wert für Personen aus der Stichprobe) folgendes bedeuten: Ohne die Sanktion würden innerhalb von acht Monaten knapp 28 Prozent dieser Personen in eine Beschäftigung übergehen, mit einer Sanktion wären es hingegen mehr als 36 Prozent. Daher liegt der Anteil der Übergänge in Beschäftigung aufgrund der Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach acht Monaten um mehr als acht Prozentpunkte höher. Werden hingegen die Sanktionen wegen anderer Pflichtverletzungen betrachtet, so würde der Effekt von 119 Prozent nach acht Monaten implizieren, dass der Anteil von Beschäftigungsübergängen aufgrund der Sanktion um rund 24 Prozentpunkte erhöht wurde. Die Wirkung nach acht Monaten wäre also in beiden Fällen viel niedriger als die Beschäftigungswirkungen, die Bockmann/Thomsen/Walter (2009) ausweisen.

Prozent unterschieden, für Personen im Alter von mindestens 25 Jahren zwischen Sanktionen mit einer Minderung von zehn Prozent oder 30 Prozent und bei Männern zusätzlich von 60 Prozent und mehr. In den Auswertungen werden die Sanktionierten nicht mit statistischen Zwillingen verglichen, die nicht von Sanktionen betroffen waren und sich bezüglich persönlicher Merkmale von den Sanktionierten nicht wesentlich unterscheiden. Insofern ermittelt die Studie zwar keine kausalen Wirkungen und ist somit von beschreibender Natur; sie liefert aber wichtige Befunde und Hinweise im Hinblick auf (potentielle) Wirkungen von Sanktionen.

Aus den Auswertungen des ISG (2013) geht hervor, dass ein großer Teil der Befragten sich seit der Sanktionierung mehr Sorgen um die eigene Situation macht. Diese Einschätzung findet sich besonders häufig bei von hohen Leistungsminderungen betroffenen Personen. Der Aussage stimmen von den unter 25-Jährigen mit einer 100-Prozent-Minderung beinahe 80 Prozent der Männer und mehr als 80 Prozent der Frauen zu, ebenso wie fast 80 Prozent der befragten Männer im Alter von mindestens 25 Jahren, die von einer Minderung von 60 Prozent oder mehr betroffen waren. Es finden sich auch Hinweise, dass sich bei den Sanktionierten seit der Kürzung seelische Probleme wie Angst oder Niedergeschlagenheit verstärkt haben. Von den Sanktionierten im Alter von unter 25 Jahren mit einer Minderung von 100 Prozent geben immerhin rund die Hälfte der Männer und Frauen an, dass diese Aussage eher oder sehr zutrifft. Ferner wurde danach gefragt, ob die Sanktionierten wegen der Kürzung ihres Arbeitslosengeldes II einen (weiteren) Kredit aufnehmen mussten oder Schulden machten. Auch hier zeigt sich häufiger eine Zustimmung bei Befragten mit hohen als bei Befragten mit niedrigen Leistungsminderungen. So stimmten von den unter 25-Jährigen 32 Prozent der Befragten mit einer Minderung von 10 Prozent zu und 56 Prozent der Personen mit einer Minderung von 100 Prozent. Des Weiteren wird in der Studie verdeutlicht, dass die materiell begründete Lebensqualität und finanzielle Spielräume aufgrund der Sanktionierung eingeschränkt werden und zwar tendenziell stärker, wenn die Leistungsminderung höher ausfällt.

Die Studie des ISG (2013) erlaubt auch Aussagen über das Verhältnis zum Jobcenter. Die Analysen zeigen, dass der Kontakt zum Jobcenter von 15 bis 18 Prozent der unter 25-jährigen Sanktionierten und von acht bis 24 Prozent der ab 25-jährigen Sanktionierten abgebrochen wurde. Niedriger fallen die Anteile der Personen aus, die angaben, dass sie nach der Sanktion keine Leistung mehr beantragen werden. Allerdings zeigt sich, dass insbesondere hohe Minderungen damit einhergehen, dass die Sanktionierten kein Vertrauen mehr zu ihrem Berater beziehungsweise ihrer Beraterin haben. Das trifft auf 54 Prozent der unter 25-Jährigen mit einer Minderung von 100 Prozent zu und auf 55 Prozent der ab 25-Jährigen mit einer Minderung von mindestens 60 Prozent. Dennoch erhalten die Aussagen, dass das Jobcenter mit einer Kürzung drohen muss und dass ohne die Androhung einer Kürzung

alle machten, was sie wollen, selbst bei einer 100-Prozent-Minderung eine sehr hohe Zustimmung unter allen Sanktionierten von mindestens 70 Prozent und teils mehr als 80 Prozent. Das spricht dafür, dass allein die Möglichkeit der Sanktionierung dazu beiträgt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen und mit den Fachkräften ihres Jobcenters kooperieren.

3.2 Erkenntnisse qualitativer Analysen zu Sanktionswirkungen

Qualitative Studien beruhen auf Stichproben, die kein repräsentatives Bild des Untersuchungsgegenstands liefern können. Sie können aber dennoch eine Spannweite von Reaktionen auf eine Sanktionierung abbilden, wenn die Fallzahlen der Befragung nicht sehr klein ausfallen. Aus diesem Grund werden hier nur Studien dargestellt, die zehn oder mehr Interviews auswerten. Zudem werden wegen einer möglichen selektiven Auswahl der Befragungspersonen auch genauere Angaben zum Stichprobendesign gemacht.

Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer (2010) untersuchen die Praxissicht der Fachkräfte der Jobcenter auf die Sanktionen gegen Arbeitslosengeld-II-Bezieher im Alter von weniger als 25 Jahren. Es handelt sich um eine qualitative Befragung von 26 Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in elf Jobcentern, die von Oktober 2007 bis April 2009 stattfand.

Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen werden von den Fachkräften am ehesten positiv bewertet, zum Beispiel im Hinblick darauf, dass für den Einstieg in die Erwerbsarbeit wichtige Tugenden wie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit gefördert werden und dass die Beziehung zwischen Fachkraft und Klient oder Klientin verbindlicher und ernsthafter wird. Sanktionen wegen größerer Pflichtverletzungen (Verlust der Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs) werden hingegen tendenziell kritischer eingeschätzt. Die Bewertungen reichen von Hinweisen auf Initialkraft: „Da hat sie sich total reingehangen und nach sechs Wochen hab ich die Sanktion zurückgenommen.“ (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S. 4) bis zu keinen Wirkungen bei bestimmten Personengruppen wie (ehemaligen) Drogenabhängigen oder Personen mit anderen vermuteten Einkommensquellen wie Schwarzarbeit oder (Klein-)Kriminalität.

Sanktionen wegen wiederholter größerer Pflichtverletzung (zusätzlich Verlust der Leistungen für Miete und Heizung) halten vier von 26 Befragten für richtig, die anderen Befragten halten sie für zu scharf und setzen diese Sanktionen nur ein, wenn ein Arbeitslosengeld-II-Bezieher jegliche Mitarbeit verweigert. Ferner wird teils ein Widerspruch zwischen Totalsanktionen und dem übergeordneten Ziel der Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit (§ 1 Abs. 2 SGB II) gesehen, etwa weil die Sanktion zur Obdachlosigkeit der Betroffenen führen kann, was die Eingliederung in Arbeit erheblich erschwert.

Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) führten eine qualitative Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern im Alter von 20 bis 25 Jahren durch, die durch Fachkräfte eines Jobcenters benannt wurden. Insgesamt wurden von Mai bis November 2010 15 Interviews geführt, in denen die unter 25-Jährigen die Wirkungen der Sanktionen auf ihre Lebensbedingungen bewertet haben. Dabei zeigten sich Hinweise auf eine eingeschränkte Ernährung als Sanktionsfolge (zum Beispiel reduzierte Ausgaben für gesunde, frische Lebensmittel, aber keine Hungererfahrungen). Vier Befragte berichteten von Zahlungsrückständen verbunden mit der Sperrung der Energieversorgung und vier Totalsanktionierte vom Verlust ihrer Wohnungen und dem Umzug in Obdachlosenunterkünfte. Viele der Befragten hatten schon vor der Sanktion Schulden; die Sanktion hat die Verschuldungsproblematik verschärft, da weitere Schulden hinzukamen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass infolge der Sanktion einige Befragte schwarzarbeiten oder für sie Betrug und Kleinkriminalität in Frage kommen. Schließlich finden sich Hinweise auf nachteilige Folgen der Sanktionierung auf psychosoziale Lebensbedingungen und Teilhabe.

Ames (2009) untersucht in ihrer Studie Ursachen, die zur Sanktionierung führten. Es liegen aber auch deren Folgen für die Befragten im Mittelpunkt der Studie. Von Februar bis Mai 2009 wurden 30 Sanktionierte, vor allem in Baden-Württemberg, befragt. Der Zugang zu den Befragten erfolgte über verschiedene Wege, zum Beispiel über den Internetauftritt des Sozial- und Erwerbslosenhilfevereins Tacheles e.V. und über Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Der Feldzugang lässt vermuten, dass die Studie eher Personen erreicht hat, bei denen besonders nachteilige Folgen der Sanktionierung eingetreten sind. Viele Erkenntnisse aus der Studie von Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) wurden bereits durch Ames (2009) verdeutlicht – allerdings nicht nur für unter 25-Jährige. Ames (2009) zeigt ferner, dass bei wiederholt eingeforderten Verpflichtungen die überwiegende Mehrheit der Befragten den Pflichten ein weiteres Mal nicht nachkam. Darin sieht die Forscherin einen Beleg, dass die Sanktion kaum eine erzieherische Wirkung hat. Das und weitere Resultate könnten aber an einer sehr selektiven Stichprobe liegen. Zudem entsteht die „erzieherische Wirkung“ womöglich schon, bevor es zu einer Sanktion kommt, was durch eine Befragung von sanktionierten Personen nicht festgestellt werden kann.

3.3 Folgerungen

Die Erkenntnisse der Studien sprechen nicht für eine Aussetzung der Sanktionen im Arbeitslosengeld-II-Bezug. Die Befunde weisen eher darauf hin, dass die Anreizwirkung der Sanktionen dazu beiträgt, dass Bezieher von Arbeitslosengeld-II-Leistungen ihren im SGB II geregelten gesetzlichen Pflichten nachkommen und mit den Fachkräften ihres Jobcenters kooperieren. Allerdings zeigen die Befunde, dass teils besondere Einschränkungen der Lebensbedingungen der von Sanktionen Betroffenen auftreten. Sehr hohe Sanktionen können sich zudem kontraproduktiv auf

die Chancen einer Erwerbsintegration der von der Leistungsminderung Betroffenen auswirken, wenn dadurch einige erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Situationen wie Obdachlosigkeit geraten oder den Kontakt zum Jobcenter abbrechen.

Aus den Ergebnissen ließe sich ableiten, dass es darum gehen sollte, sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch Sanktionen zu vermeiden und gleichzeitig eine Anreizwirkung der Sanktionen im Blick zu behalten. Folglich sollte die Sanktionierung nicht zu hoch ausfallen, was beispielsweise gegen die Sonderregelungen für unter 25-Jährige und gegen den Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen spräche. Zudem könnte eine angemessene monatliche Obergrenze für die Summe aller Leistungsminderungen festgelegt werden, von denen eine sanktionierte Person betroffen ist. Diese Obergrenze könnte so gewählt werden, dass im Regelfall besonders schwerwiegende Folgen einer Sanktionierung vermieden werden wie der Verlust der Wohnung, weil die Betroffenen ihre Miete nicht zahlen können. Denkbar wäre zusätzlich, dass härtere Sanktionen bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres nicht durch einen (viel) höheren Sanktionsbetrag, sondern durch eine längere Dauer der Sanktion im Vergleich zur Sanktion wegen der ersten Pflichtverletzung gewährleistet werden. Beispielsweise könnte die Sanktion wegen einer ersten Pflichtverletzung weiter bei 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate liegen. Bei einer zweiten gleichartigen Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres könnte dagegen die Leistungsminderung statt 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate weiterhin bei 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für fünf Monate oder bei 40 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für vier Monate liegen. Dadurch bliebe ein besonderer Anreiz erhalten, die Pflichtverletzung nicht zu wiederholen, auch wenn pro Monat die Leistungen bei weitem nicht so stark gekürzt würden.

Literatur

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

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

Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 129.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht Nr. 10.

ISG (2013): Zentrale Ergebnisse der unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht.
<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1514.pdf>.

Schneider, Julia (2008): The effect of unemployment benefit II sanctions on reservation wages. IAB-Discussion Paper Nr. 19.

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

Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. Sozialer Fortschritt, Jahrgang 61, Heft 9, S. 213-220.

van den Berg, Gerard J; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. Nordic Economic Policy Review, Band 1, S. 177-208.

Walter, Thomas (2012): The Employment Effects of an Intensified Use of Benefit Sanctions. In: Walter, T. (2012): Germany's 2005 Welfare Reform. Evaluating Key Characteristics with a Focus on Immigrants. ZEW Economic Studies, Band 46, S. 51-72.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2013	Brunow, S. Brücker, H. Fuchs, J. Kubis, A. Mendolicchio, C. Weber, E.	Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung	4/13
2/2013	Kupka, Peter Wolff, Joachim	Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors	5/13
3/2013	Juliane Achatz Jonas Beste Kerstin Bruckmeier Anna Fohrbeck Jörg Heining Thomas Kruppe Peter Kupka Johannes Ludsteck Markus Promberger Helmut Rudolph Enzo Weber Claudia Wenzig Jürgen Wiemers Sascha Zirra	Lebenslagen in Deutschland. Vierter Armuts- und Reichtumsbericht	6/13
4/2013	Michael Stops Philipp vom Berge	Zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im öffentlichen Dienst in Sachsen-Anhalt	12/13
1/2014	Christian Hohendanner	Befristete Beschäftigung. Mögliche Auswirkungen der Abschaffung sachgrundloser Befristungen	4/14

Stand: 3.6.2014

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter

<http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 2/2014

Herausgeber

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

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Erika Popp

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2014/sn0214.pdf>

Landtag von Nordrhein-Westfalen

Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales,
Drucksache 16/1719 vom 13.5.2014.