

Schäfer, Holger

Research Report

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:
Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches
Sozialgesetzbuch. Bundestags-Drucksache 20/1413

IW-Report, No. 24/2022

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Schäfer, Holger (2022) : Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bundestags-Drucksache 20/1413, IW-Report, No. 24/2022, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/258987>

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.



Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
Bundestags-Drucksache 20/1413

Holger Schäfer

Köln, 17.05.2022

IW-Report 24/2022

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte

**Herausgeber****Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook

[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)**Autor****Holger Schäfer**Senior Economist für Beschäftigung und
ArbeitslosigkeitSchaefer.Holger@iwkoeln.de

030 – 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de****Stand:**

Mai 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Status quo und Gesetzentwurf	3
2	Vorliegende Erkenntnisse.....	3
3	Bewertung.....	4
	Literatur	5

1 Status quo und Gesetzentwurf

Derzeit werden Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Vergleich zu den gesetzlichen Formulierungen nur in einer abgeschwächten Form verhängt. Im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (2019) werden Meldeversäumnisse mit einer Kürzung des Regelsatzes um 10 Prozent und darüber hinaus gehende Pflichtverletzungen mit einer Kürzung von 30 Prozent des Regelsatzes sanktioniert. Selbst Fälle, in denen eine Mitwirkung vom Hilfebedürftigen in jeglicher Hinsicht verweigert wird, können somit derzeit mit einer Kürzung in Höhe von maximal 135 Euro sanktioniert werden – das entspricht einem Anteil von rund 15 Prozent an der gesamten Transferleistung inklusive Kosten der Unterkunft eines Alleinstehenden.

Eine gesetzliche Neuregelung der Sanktionen, die durch das Urteil erforderlich wurde, wird im Koalitionsvertrag für das Jahr 2022 in Aussicht gestellt. Bis dahin soll ein „Moratorium“ für Sanktionen gelten. Dem entsprechenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zufolge werden bis Jahresende 2022 Rechtsfolgen der Pflichtverletzungen nach §31a SGB II – dies inkludiert unter anderem die Weigerung, eine zumutbare angebotene Arbeit anzunehmen oder an einer Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit teilzunehmen – nicht mehr angewendet. Sanktionen für Meldeversäumnisse bleiben weiterhin bestehen.

2 Vorliegende Erkenntnisse

Verschiedene Evaluationsstudien für Deutschland konnten Indizien für die Wirksamkeit von Sanktionen hinsichtlich des Übergangs in Beschäftigung finden. Demnach wirkt die Sanktionierung positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von sanktionierten Personen (Boockmann et al., 2009; Schneider, 2010; Boockmann et al., 2014; Hillmann/Hohenleitner, 2015; van den Berg et al., 2022). Van den Berg et al. (2014) können zudem zeigen, dass schwerere Sanktionen für die Gruppe junger Männer auch eine hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit positivere Wirkung haben als milde Sanktionen. Für diese Gruppe wurde darüber hinaus festgestellt, dass die zweite Sanktion die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung noch einmal erhöht (van den Berg et al., 2015). Der Zusammenhang zwischen Sanktionen und Beschäftigungswahrscheinlichkeit kann allgemein auch für andere europäische Länder belegt werden (Hohenleitner/Hillmann, 2019, 6 f.). Noch allgemeiner kann ein Zusammenhang zwischen der Kontrolle von Suchbemühungen und dem Übergang in Beschäftigung hergestellt werden (McVicar, 2020). Bernhard et al. (2021, 11) fassen den Forschungsstand folgendermaßen zusammen: „Sanktionen entfalten bei den Betroffenen durch eine im Schnitt beschleunigte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit intendierte Wirkungen.“

Allerdings ergeben sich auch Nebenwirkungen. So finden van den Berg et al. (2022) für junge Männer neben einer erhöhten Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeit auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt sowie einen Lohnabschlag. Wolf (2021) kann zudem zeigen, dass Sanktionen in der kurzen und mittleren Frist zwar einen positiven Effekt auf die Eingliederung in Beschäftigung haben, dieser sich aber in der längeren Frist ab etwa 30 Monaten umkehrt. Insofern ergebe sich ein Zielkonflikt zwischen schneller und nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt.

3 Bewertung

Aus den Befunden der Wirkungsforschung kann eine Forderung nach Abschaffung der Sanktionen nicht abgeleitet werden (Bruckmeier et al., 2018; Wolff, 2022). Sie sind ein Instrument, mit dem die unmittelbare Integration in Beschäftigung erleichtert wird. Als Folge des Moratoriums müsste mit einer Verringerung der Übergänge aus dem Transferbezug in Arbeit gerechnet werden.

Es stellt sich indes die Frage, ob im Hinblick auf die Nebenwirkungen eine temporäre oder gar dauerhafte Abschaffung der Sanktionen begründet werden kann. Hinsichtlich der erhöhten Inzidenz einer Abkehr vom Arbeitsmarkt ist zu berücksichtigen, dass ein „Kontakt“ zum Job-Center keinen Wert an sich darstellt. Somit ist für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nichts gewonnen, wenn ein solcher Kontakt lediglich in der Auszahlung einer Leistung besteht. Zwingende Voraussetzung für eine aktive Rolle des Trägers der Grundsicherung ist ein Kontakt mit dem Ziel, dass beide Seiten konkrete Schritte zur Wiedereingliederung vereinbaren. Eine Abschaffung der Sanktionen dürfte bei diesem Ziel eher hinderlich sein. Die vom Verfassungsgericht vorgegebene Begrenzung der Sanktionshöhe verhindert, dass für Personen, deren mangelnde Mitwirkung auf einem Fehlen grundlegender sozialer Kompetenzen beruht, unzumutbare Härten entstehen. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Job-Center, solche Fälle zu identifizieren und entsprechende psychosoziale Hilfsangebote zu unterbreiten, bevor es zu einer Sanktionierung kommt. Gegebenenfalls bedarf es dazu einer Verbesserung der Betreuungsrelationen (Schäfer, 2018).

Gewichtiger erscheint der Einwand, dass sich der kurzfristige positive Effekt der Sanktionierung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit in längerer Frist umdreht, etwa weil der kurzfristige Erfolg auf Kosten der Matching-Qualität und der Beschäftigungsstabilität geht. Hier wäre weitere empirische Forschung erforderlich, um die ersten diesbezüglichen Befunde zu bestätigen. Die Konsequenz daraus sollte indes nicht sein, auf den kurzfristigen Integrationserfolg zu verzichten und eine längere Arbeitslosigkeitsdauer tatenlos hinzunehmen. Erfolgversprechender erscheint, die Sanktionen beizubehalten und die negativen Folgen eines gegebenenfalls schlechten Matches durch begleitendes Coaching und beschäftigungsstabilisierende Maßnahmen abzumildern.

Sanktionen sind über die arbeitsmarktökonomischen Wirkungen hinaus ein wichtiger Ausdruck des Prinzips der Reziprozität in der Grundsicherung: Die Gesellschaft hilft denen, die sich nicht selbst helfen können. Im Gegenzug schuldet der Hilfeempfänger im Rahmen seiner Möglichkeiten das Bemühen, künftig ohne diese Hilfe auszukommen. Wird dieses Bemühen nicht effektiv eingefordert, leidet gegebenenfalls die gesellschaftliche Akzeptanz (Abraham et al., 2018).

Es spricht wenig dagegen, die gegenwärtige, ohnehin sehr begrenzte Sanktionspraxis mindestens beizubehalten. Überlegenswert wäre, den Spielraum des Verfassungsgerichtsurteils in der Hinsicht zu nutzen, als dass es eine Totalsanktion für die Verweigerung einer Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund durchaus ermöglichen würde, da es in diesem Fall an den Voraussetzungen für Hilfebedürftigkeit fehle (Bundesverfassungsgericht, 2019, Rz 209).

Literatur

Abraham, Martin; Rottmann, Miriam; Stephan, Gesine, 2018, Was als gerecht empfunden wird, IAB-Kurzbericht Nr. 19, Nürnberg

Bernhard, Sarah; Bossler, Mario; Kruppe, Thomas; Lietzmann, Torsten; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Trenkle, Simon; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim, 2021, Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung, IAB-Stellungnahme 5/2021, Nürnberg

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, Mannheim

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas, 2014, Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment?, in: IZA Journal of Labor Policy 3 (1), 1–19

Bruckmeier, Kerstin et al., 2018, Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung, IAB-Stellungnahme Nr. 5, Nürnberg

Bundesverfassungsgericht, 2019, Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16 - (Sanktionen im Sozialrecht), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/11/Is20191105_1bvl000716.html [20. Januar 2022]

Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid, 2015, Impact of welfare sanctions on employment entry and exit from labor force — Evidence from German survey data. HWWI Research Paper 168, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg

Hohenleitner, Ingrid; Hillmann, Katja, 2019, Impact of welfare sanctions on employment and benefit receipt: Considering top-up benefits and indirect sanctions, HWWI Research Paper 189, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg

McVicar, Duncan, 2020, The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates, IZA World of Labor, Iss. 49v2, Bonn

Schäfer, Holger, 2018, Langzeitarbeitslosigkeit. Entwicklung, Ursachen und Lösungsansätze, IW-Policy Paper Nr. 6, Köln

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

Van den Berg, Gerard J.; Uhlenborff, Arne; Wolff, Joachim, 2014, Sanctions for young welfare recipients, in: Nordic Economic Policy Review (1), 177–210

van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim, 2015, Under heavy pressure: Intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany, IAB Discussion Paper 34/2015, Nürnberg

Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim, 2022, The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out, in: *Economica*, Vol. 89, January, S. 1-28

Wolf, Markus, 2021, Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken, In: IAB-Forum 24. Juni 2021, <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaefigungsqualitaet-auswirken/> [20. Januar 2022]

Wolff, Joachim, 2022, Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sanktionsmoratoriums im SGB II am 2.3.2022, IAB-Stellungnahme Nr. 3, Nürnberg