

IAB-Kurzbericht

10/2010

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Im SGB II („Hartz IV“) wird normwidriges Verhalten von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Sanktionen geahndet. Für unter 25-Jährige gelten besonders scharfe Regelungen.

■ Bei einer Pflichtverletzung wird ihnen die Regelleistung für maximal drei Monate ganz gestrichen. Im Wiederholungsfall werden auch Miet- und Heizkosten nicht mehr übernommen; der Krankenversicherungsschutz konnte bis 2007 entfallen, seit 2007 kann er reduziert sein. Nur bei Meldeversäumnissen wird – wie bei den Älteren – anteilig gekürzt.

■ Junge Arbeitslose werden auch häufiger sanktioniert: Ihre Sanktionsquote lag im Dezember 2009 bei 10,1 Prozent im Vergleich zu 3,2 Prozent bei den 25- bis 64-Jährigen. Mehr als die Hälfte der Sanktionen geht auf Meldeversäumnisse zurück.

■ Interviewte Fachkräfte aus ARGEN und Optionskommunen beurteilen die milden Sanktionen beim Meldeversäumnis eher positiv, die scharfen Sanktionen eher negativ. Teils massiv kritisieren sie die Streichung der Kostenübernahme für Miete und Heizung. Sie wünschen gestufte Sanktionen wie bei Älteren.

■ Am Ende bleibt aber die normative Frage: Darf Hilfebedürftigen die Grundsicherung, ob anteilig oder ganz, durch Sanktionen entzogen werden? Oder muss Arbeitsmarktpolitik das Existenzminimum respektieren – auch wenn sich Leistungsbezieher/-innen regelwidrig verhalten?

Sanktionen im SGB II

Unter dem Existenzminimum

von Susanne Götz, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer und Franziska Schreyer

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) soll „im Rahmen des Arbeitslosengeldes II das soziokulturelle Existenzminimum“ gewährleisten – so das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006a). Das SGB II sieht aber auch Sanktionen in Form finanzieller Leistungskürzung oder gar –streichung vor. Für Hilfebedürftige bedeuten sie – zumindest zeitlich begrenzt – ein Leben unter dem soziokulturellen Existenzminimum. Darin liegt die besondere Brisanz von Sanktionen in der Grundsicherung.

Zum Kern des „Förderns und Forderns“ im Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II oder „Hartz IV“) gehören auch Sanktionen – und sie sind umstritten. Einerseits werden positive Aspekte der „Disziplinierung und Motivierung der Leistungsempfänger“ ausgemacht (BA-Statistik 2007). Andererseits fordert ein Bündnis aus Politik, Wissenschaft, Kultur und Verbänden, Sanktionen in der Grundsicherung auszusetzen, bedeuten diese doch die „Kürzung des Lebensnotwendigen“ (<http://www.sanktionsmoratorium.de>).

Das Recht wird nicht automatisch wirksam, es muss von den Fachkräften in den Grundsicherungsträgern (insbesondere ARGEN und

Optionskommunen) umgesetzt werden. Zwar ist juristisch bei Sanktionen kein Ermessensspielraum vorgesehen. Aber ihre Umsetzung muss in der Praxis abgewogen werden. Denn ein Arbeitsloser, der etwa eine Arbeitsgelegenheit („Ein-Euro-Job“) abbricht, soll nicht sanktioniert werden, wenn er „einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweist“ (§ 31 Abs. 1 SGB II). Fachkräfte – in der Regel aus Vermittlung und Fallmanagement – befinden darüber, was als wichtig angesehen wird und was nicht.

Wie sieht nun die Sanktionspraxis aus? Welche Erfahrungen machen Fachkräfte? Was wünschen sie sich und welche Einblicke haben sie in das Leben Sanktionierter? Diese Fragen werden in einem laufenden IAB-Projekt untersucht (vgl. Infokasten, Seite 4). Es richtet den Fokus auf eine Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik, die besonders scharf und vergleichsweise häufig sanktioniert wird: Arbeitslose Hilfebedürftige im Alter von 15 bis 24 Jahren. Übergeordnetes Ziel gerade bei ihnen ist es, Langzeitarbeitslosigkeit und dauernde Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu verhindern. Dies soll durch eine Ausgewogenheit des besonders intensiven Förderns wie auch Forderns unterstützt werden (BT-Drucksache 15/1516).

Im Folgenden werden zunächst die rechtlichen Regeln sowie Eckdaten zu Sanktionen skizziert. Anschließend werden Befunde aus 26 Intensivinterviews mit Fachkräften vorgestellt. Diese sind natürlich nicht repräsentativ, gewähren aber differenzierte Einblicke in das Sanktionsgeschehen.

■ Das Sanktionsinstrumentarium bei unter 25-Jährigen

Was führt zu Sanktionen und wie sehen diese aus? Dazu ein kurzer Überblick (ausführlicher vgl. Infokasten unten).

Meldeversäumnis

Nimmt ein Klient einen Termin etwa für eine Beratung nicht wahr, so wird seine Regelleistung – also

das Arbeitslosengeld II (ALG II) ohne Kosten für Unterkunft und Heizung – um 10 Prozent gekürzt. Meldeversäumnisse bilden die einzige Normverletzung, die bei Jüngeren nicht schärfer sanktioniert wird als bei 25-Jährigen und Älteren. Fast 60 Prozent aller Sanktionen bei Jüngeren gehen hierauf zurück (vgl. Tabelle 1).

Größere Pflichtverletzung

Weigert sich ein junger Klient, z. B. eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen, wird die Regelleistung ganz gestrichen. Lebensmittelgutscheine können beantragt, müssen aber nicht genehmigt werden.

Gut ein Drittel (36 %) der Sanktionen bei jungen Arbeitslosen basiert auf solch größeren Pflichtverletzungen (vgl. Tabelle 1).

i

Die Sanktionsregeln des SGB II

Mit dem SGB II wurden 2005 die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammengeführt. Diese folgt zwei Leitlinien:

- dem Primat fast jeder Erwerbsarbeit zur Sicherung des Lebensunterhalts und
- der Forderung nach Eigenverantwortung, die – ist sie nicht wie gewünscht vorhanden – durch Aktivierung realisiert werden soll (§ 1 SGB II).

Diese Forderung ist in hohem Maße sanktionsbewehrt: Erfüllt der Hilfebedürftige sie nicht, kann ihm, zeitlich begrenzt, die Grundsicherung gekürzt oder gestrichen werden. Parallel wurde die Zumutbarkeit ausgeweitet (§ 10 SGB II): Qualifikations- oder Berufsschutz besteht kaum mehr, ungünstige Arbeitsbedingungen sind in Kauf zu nehmen.

Sanktioniert werden Meldeversäumnisse (§ 31 Abs. 2 SGB II): Wenn der Klient ohne wichtigen Grund (z. B. attestierte Erkrankung) einen Termin beim SGB-II-Träger nicht wahrnimmt, wird die Regelleistung bei Jüngeren wie Älteren um 10 % gekürzt.

Die anderen Regeln des § 31 SGB II zielen auf größere Pflichtverletzungen. Hier macht es einen Unterschied, ob man unter 25 Jahre alt oder 25 Jahre und älter ist. Begründet wird dies mit einer Ausgewogenheit des Förderns (vgl. hierzu § 3 Abs. 2 SGB II) und Förderns: „Der staatlichen Verpflichtung zur Beschäftigung jugendlicher Menschen auf der einen Seite stehen die schärferen Sanktionsregelungen (...) auf der anderen Seite gegenüber“ (BT-Drucksache 15/1516).

Jüngeren wird die Regelleistung nicht nur wie bei Älteren um zunächst 30 % gekürzt, sondern für maximal drei Monate ganz gestrichen (§ 31 Abs. 5 SGB II). Beispiel: Eine Hilfebedürftige mit höchster Regelleistung (359 €) bricht ein Bewerbungstraining ohne wichtigen Grund ab. Ist sie 24 Jahre alt, werden die 359 € komplett gestrichen; ist sie 25 Jahre alt, erhält sie den um 30 % gekürzten Betrag in Höhe von 251,30 €.

Miete und Heizkosten werden während der Sanktion weiter erstattet, meist direkt an die Vermieter/-innen. Sachleistungen (etwa Lebensmittelgutscheine oder Kleidung) können auf Antrag gewährt werden; sie sollen gewährt werden, wenn Minderjährige in der Bedarfsgemeinschaft leben (§ 31 Abs. 3 SGB II); ein Rechtsanspruch besteht jedoch nicht.

Diese schärferen Sanktionen werden insbesondere dann verhängt, wenn sich ein/e KlientIn trotz Rechtsfolgenbelehrung weigert

- eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen (bis Ende 2008; Weisung der BA vom 20.12.2008),

- die darin fixierten Pflichten zu erfüllen,
- eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen oder fortzuführen (§ 31 Abs. 1 SGB II).

Im Wiederholungsfall werden bei Jüngeren seit Januar 2007 auch die Kosten für Unterkunft und Heizung nicht mehr erstattet. Als „wiederholt“ gelten gleichartige Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres. Erklärt sich der Hilfebedürftige nachträglich zur Pflichterfüllung bereit, kann die Leistung für Unter-

kunft und Heizung wieder erbracht werden (§ 31 Abs. 5 SGB II). Bei Älteren wird bei der ersten Wiederholung die Regelleistung um 60 % gekürzt; erst bei weiteren Pflichtverletzungen wird totalsanktioniert.

Werden während der Totalsanktion keine Gutscheine bezogen (weil sie nicht beantragt oder bewilligt wurden), liegt kein Leistungsbezug mehr vor. Dadurch erlischt für die Sanktionsdauer die Sozialversicherungspflicht des SGB-II-Trägers. Bestand keine Familienversicherung, entfiel bis 2007 der Krankenversicherungsschutz; rechtlich gab es die Möglichkeit, „Hilfen zur Gesundheit“ des SGB XII in Anspruch zu nehmen. Seit April 2007 bleiben Totalsanktionierte formal krankenversichert, müssten die Beiträge aber selber bezahlen (Strömer 2010). Da dies kaum möglich ist, besteht rechtlich nur ein reduzierter Anspruch auf medizinische Versorgung bei akuten Schmerzen oder Schwangerschaft.

Sanktionen dauern grundsätzlich drei Monate. Seit 2006 kann die Dauer bei unter 25-Jährigen auf sechs Wochen verkürzt werden (§ 31 Abs. 6 SGB II).

Explizit ausgeschlossen (§ 31 Abs. 6 SGB II) ist eine Abmilderung der Folgen der Sanktion durch „Hilfen zum Lebensunterhalt“ der Sozialhilfe (SGB XII). Nicht explizit ausgeschlossen ist die Jugendhilfe (SGB VIII); hier gibt es unterschiedliche Rechtsauffassungen.

Wiederholte größere Pflichtverletzung

Bei Wiederholung werden zusätzlich zur Streichung der Regelleistung die Kosten für Wohnung und Heizung nicht mehr erstattet, das ALG II entfällt also ganz. Genaue Daten zu dieser „Totalsanktion“ liegen nicht vor.

Nach Sonderauswertungen der BA-Statistik wurden zwischen Januar 2008 und Juli 2009 bei 30.278 unter 25-jährigen Arbeitslosen Sanktionen verhängt, die zu völliger Leistungsstreichung führten; das sind 19 Prozent aller sanktionierten jungen Arbeitslosen (insgesamt 156.552). Dahinter stehen aber verschiedene Gründe, nicht nur die hier interessierenden wiederholten größeren Pflichtverletzungen; statistisch lassen sie sich nicht differenzieren. Zu den 30.278 Fällen zählen zum Beispiel auch Arbeitslose mit vielen Meldeversäumnissen in kurzer Zeit; deren Sanktion kann kumuliert ebenfalls zum Wegfall der Leistung führen. Weiter zählen hierzu Sanktionierte, die mietfrei bei ihren Eltern wohnen; sie erhalten keinerlei Leistung mehr, auch wenn sie größere Pflichten nicht wiederholt verletzt haben.

Bis 2007 entfiel zudem der Krankenversicherungsschutz, sofern Totalsanktionierte nicht familienversichert waren und auch keine Lebensmittelgutscheine bezogen. Seit April 2007 besteht rechtlich Versicherungspflicht bzw. mindestens Anspruch auf medizinische Akutversorgung.

Bei allen Pflichtverletzungen gelten Sanktionen grundsätzlich für drei Monate; seit 2006 können sie auf sechs Wochen verkürzt werden.

Eckdaten zu Sanktionen

Insgesamt werden nur wenige Arbeitslose sanktioniert: Die Sanktionsquote – hier das Verhältnis von Arbeitslosen mit mindestens einer Sanktion zu allen Arbeitslosen im SGB II – lag im Dezember 2009 bei 3,7 Prozent. Der Wirkungsgrad geht jedoch über die unmittelbar Sanktionierten hinaus: Sanktionsregeln können allein schon durch ihre Existenz oder Androhung wirksam werden und zu regelkonformem Verhalten führen. Sie dürften bspw. „eine allgemeine Atmosphäre des Drucks erzeugen, in der die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen gegenüber potenziellen Arbeitgebern erhöht wird“ (Kumpmann 2009).

Unter 25-jährige Arbeitslose werden gut dreimal so häufig sanktioniert wie 25-jährige und ältere (10,1 % zu 3,2 % im Dezember 2009) und ihre Sanktionsquote ist über die Jahre hinweg relativ hoch (vgl. **Abbildung 1**). Im Dezember 2009 hatten 17.303

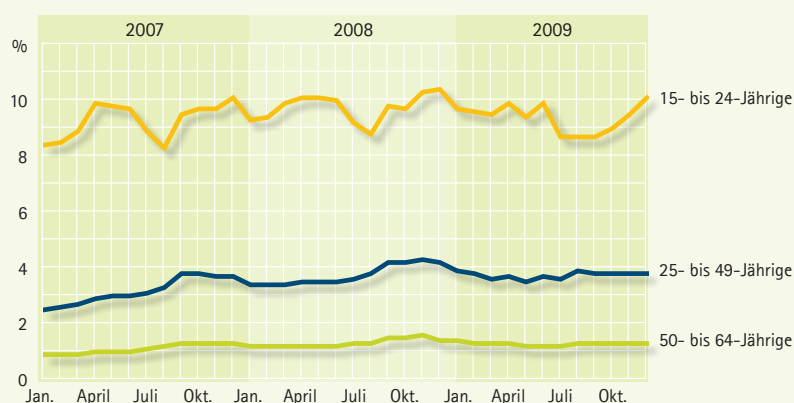
junge Arbeitslose mindestens eine Sanktion; in drei Jahren (2007 bis 2009) wurden 305.366 Sanktionen gegen junge Arbeitslose erlassen. Junge Männer werden fast doppelt so oft sanktioniert wie Frauen (10,9 % zu 6,1 % im Juli 2009; Sonderauswertung der BA-Statistik).¹

¹ Die Gründe hierfür sind nicht erforscht. Allgemein ist die Frage in Deutschland noch wenig untersucht, ob bestimmte Klientinnen und Klienten – etwa solche, die im Umgang mit Behörden aufgrund von niedriger Bildung und sozialer Herkunft besonders ungeübt sind – erhöhte Gefahr laufen, sanktioniert zu werden (Schneider 2007; Institut für Arbeit und Qualifikation u. a. 2009). Anders in den USA: So weisen Schram u. a. (2009) nach, dass niedrige Bildung oder schwarze Hautfarbe die Wahrscheinlichkeit einer Sanktion steigern. Ein Grund könnten (unbewusste) Vorurteile von Behördenmitarbeiter/-innen sein.

Abbildung 1

Sanktionsquoten von Arbeitslosen im SGB II

nach Altersgruppen von Januar 2007 bis Dezember 2009, in Prozent



Quelle: Statistik der BA.

© IAB

Tabelle 1

Gründe für Sanktionen von Arbeitslosen im SGB II

nach Altersgruppen von Januar 2007 bis Juli 2009, in Prozent

Sanktionsgrund	15- bis 24-Jährige	25- bis 64-Jährige
Meldeversäumnisse	59	52
Weigerung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung*	0	1
Pflichtverletzung bzgl. der Eingliederungsvereinbarung	14	19
Weigerung der Aufnahme oder Fortführung einer Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit oder sonstigen Maßnahme	22	23
Sonstiges	6	6
insgesamt**	100	100

* Sanktionsgrund bis Dezember 2008.

** Abweichungen von 100 Prozent durch Runden der Zahlen.

Quelle: Sonderauswertung der Statistik der BA (Zugänge auf Basis A2LL; ohne Optionskommunen; eigene Berechnungen).

© IAB

Die hohe Sanktionsquote Jüngerer hat mehrere Gründe. Zum Beispiel ist der Betreuungsschlüssel bei ihnen kleiner (1:91 im Vergleich zu 1:173 bei Älteren; Durchschnitt ohne Optionskommunen; Dezember 2008). Je weniger Klientinnen und Klienten eine Fachkraft hat, desto öfter wird sanktioniert (Kumpmann 2009). Bei intensiverer Betreuung können höhere Anforderungen an Arbeitslose gestellt werden; so kommt es öfter vor, dass diese nicht erfüllt werden. Die bessere Kenntnis des Falls bietet der Fachkraft zudem höhere (Rechts-)Sicherheit bei der Sanktionierung. Junge Arbeitslose sind teils noch in der Adoleszenz bzw. am Beginn ihres Erwerbslebens. Wie vom Gesetzgeber gewollt, werden sie auch aus pädagogischen Motiven heraus sanktioniert – hierauf deuten die Intensivinterviews mit Fachkräften im IAB-Projekt hin, die nun etwas genauer vorgestellt werden.

■ Erfahrungen von Fachkräften mit dem Sanktionsinstrumentarium

Fast alle interviewten Vermittler/-innen und Fallmanager/-innen halten eine Sanktionsmöglichkeit grundsätzlich für sinnvoll – bei allen Unterschieden im Detail. Ihre Einschätzungen variieren aber deutlich je nach Sanktionsregel.

Meldeversäumnis

Diese relativ milde Sanktion (Kürzung des Regelsatzes um 10 %) wird am häufigsten verhängt, denn anders als bei den scharfen Sanktionen verlange sie

weniger eine „Gewissensentscheidung“ (Vermittler-zitat). Auch wird die Sanktionierung von Meldeversäumnissen am ehesten positiv bewertet. Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit würden gefördert, mithin also Tugenden, wie sie die jungen Klient/-innen auch im Arbeitsleben bräuchten. Dazu ein Interviewzitat:

■ Bei völlig Unstrukturierten denke ich: Auch gut, 10 %-Kürzung, wenn es dir hilft, dann lass es dir über drei Monate hinweg einen Hunderter kosten, das ist gut investiertes Geld.

Die Beziehung zwischen Fachkraft und KlientIn würde dadurch häufig verbindlicher und ernster. Aber schon eine Kürzung um 10 Prozent – beim Höchstsatz von 359 Euro sind dies 36 Euro im Monat weniger – treffe Hilfebedürftige sehr („Das sind verarmte Personen, die sind ganz schnell am Anschlag“).

Größere Pflichtverletzungen

Gerade bei größeren Pflichtverletzungen ist es für die Interviewten schwierig, Verhaltensänderungen ursächlich auf Sanktionen zurückzuführen. Sie können auch mit der Reifung von Heranwachsenden zusammenhängen. Generelle Aussagen fallen Fachkräften auch deshalb schwer, weil die meisten sowohl positiv wie negativ bewertete Wirkungen beobachten. Unter diesem Vorbehalt schildern sie ein breites Erfahrungsspektrum. So können Sanktionen vereinzelt positive Initialkraft entfalten und den Berufseinstieg fördern:

■ Eine junge Dame hat eine berufsvorbereitende Maßnahme abgebrochen, hat dann als Küchenhilfe gearbeitet. Da hat sie sich total reingehangen und nach 6 Wochen hab ich die Sanktion zurückgenommen. Jetzt hat sie eine Ausbildung als Restaurantfachfrau. Sie hat gemerkt, sie hat Mist gebaut und hat ihr Verhalten geändert.

Das erzieherische Mittel Sanktion – eine Interviewte spricht von „Holzhammermethode“ – sei aber hart:

■ Er hat die Sanktion überstanden, im wahrsten Sinne des Wortes überlebt, mit Lebensmittelgutscheinen und allem Drum und Dran. So dass er sich das sicher vor der nächsten Sanktion überlegen wird.

Bei Manchen zeige sich aber keinerlei erzieherische Wirkung – etwa bei (ehemaligen) Drogenabhängigen oder Klientinnen und Klienten mit vermuteten anderen Einkommensquellen wie Schwarzarbeit oder (Klein-)Kriminalität.

Leistungsbezieher/-innen sollen – dem SGB II entsprechend – durch Sanktionen oder deren Androhung bewogen werden, auch niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen, um den Leistungsbezug zu beenden oder zu reduzieren. Manche Interviewte betrachten dies

i

Das Forschungsprojekt

Über Sanktionen in der Grundsicherung ist noch wenig bekannt. Im qualitativ-explorativen IAB-Projekt „Sanktionen im SGB II“ werden sie für junge Arbeitslose näher beleuchtet und zwar aus zwei Perspektiven:

1. Aus Sicht von Expert/-innen: Mit 26 Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in neun ARGEn und zwei Optionskommunen wurden offene Leitfadeninterviews durchgeführt; ein Auswahlkriterium waren unterschiedlich hohe Sanktionsquoten. Die Intensivinterviews (durchschnittliche Dauer: 110 Min.) erlauben differenzierte Einblicke ins Sanktionsgeschehen, nicht aber repräsentativ-verallgemeinerbare Aussagen. Zusätzlich zu diesem umfassenden Textmaterial wurden Gespräche etwa mit Führungskräften in SGB-II-Trägern oder Betreuer/-innen bei Maßnahmeträgern transkribiert. Das Material wurde durch qualitative Inhaltsanalyse ausgewertet. Der IAB-Kurzbericht fußt, neben Sonderauswertungen der BA-Statistik, auf diesem Teil des Projekts; die Interviewzitate wurden der Schriftsprache angeglichen.

2. Aus Sicht von Betroffenen: Wie sehen sie die Sanktion? Warum haben sie sich regelwidrig verhalten? Wie leben sie während der Sanktion? Das sind Fragen, die in diesen Interviews interessieren. Sie werden derzeit vorbereitet.

eher als unproblematisch („Ohne Sanktionen wäre eine Integration oft gar nicht möglich“), manche nachdenklich:

Wenn er ein Gehalt in Höhe des ALG II bekommt, ist es schwer, das als gutes Angebot zu bezeichnen. Wenn ich vernünftig bezahlte Arbeit anbieten könnte, müsste ich ihn nicht sanktionieren.

Wird von Arbeitsaufnahmen berichtet, so handelt es sich ganz überwiegend um unqualifizierte Zeitarbeit und Helfertätigkeit, instabil und schlecht entlohnt.² Einige der vom IAB Interviewten problematisieren, inwieweit solche Arbeitsaufnahmen wünschenswert sind – gerade bei jungen Menschen:

Sanktionen drängen manche dazu, sich schnell irgendeinen Job zu suchen, irgendwas. Was aber bei unter 25-Jährigen bedenklich ist, sollte es doch um Qualifizierung gehen, um nachhaltige Integration. Und 19-Jährige bei einer Zeitarbeitsfirma, das geht nicht lange.

Auch ziehe die Sanktion einen „Überlebenskampf“ nach sich, der der angestrebten Integration ins Erwerbsleben widerspräche, „da sie nur noch damit beschäftigt sind, sich über Wasser zu halten“. Lebensmittelgutscheine würden oft nicht beantragt, weil sie als entwürdigend und stigmatisierend erlebt würden:

Die schämen sich mit diesem Lebensmittelgutschein ins Geschäft zu gehen, den Ausweis vorzuzeigen und zu sagen: Ich möchte damit bezahlen.

Wiederholte größere Pflichtverletzung

Seit 2007 kann bei wiederholter Pflichtverletzung zusätzlich die Kostenerstattung für Miete und Heizung eingestellt werden. Von den 26 Interviewten halten vier diese Regelung für richtig („Ja, es ist hart, aber bei diesem jungen Mann nicht hart genug!“). Alle anderen betrachten sie als zu scharf. Sie nutzen diese allenfalls im Ausnahmefall, also wenn Klientinnen und Klienten „jegliche Mitarbeit verweigern“.

Die meist ablehnende Haltung speist sich aus sozialen Motiven, aber auch aus der Wahrnehmung eines Widerspruchs zwischen Totalsanktion und übergeordnetem Ziel der „Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit“ (§ 1 Abs. 2 SGB II):

Es ist zu hart, die fliegen aus der Wohnung und kommen keinen Schritt weiter. Welche Auffangmöglichkeiten gibt es für solche jungen Leute? Wenn keine Miete mehr bezahlt wird, stehen sie auf der Straße – und dann? Ziel des SGB II ist Integration in den Arbeitsmarkt. Leute obdachlos zu machen, geht am Ziel vorbei, finde ich.

Daten zur sanktionsbedingten Wohnungslosigkeit liegen nicht vor. Die bundesweite Dachorganisation der Einrichtungen und sozialen Dienste der Wohnungslosenhilfe benennt einen „deutlich spürbaren Anstieg (der Wohnungslosigkeit, Anm. der Verf.) in der Altersgruppe der U-25-Jährigen“ und sieht dies als „direkte Folge der Verschärfung der Sanktionsregelungen für diese Altersgruppe im SGB II“ (Pressemitteilung vom 3.6.2008).

Ein weiteres normativ-rechtliches Argument zielt implizit auf das soziokulturelle Existenzminimum bzw. auf die verfassungsrechtlich geschützte Menschenwürde (Art. 1 Grundgesetz):

Ich wüsste kein Beispiel, wo auch die Kosten der Unterkunft gekürzt wurden, weil wir alle sagen, das können wir eigentlich nicht verantworten. Man nimmt nicht nur jemandem die Lebensgrundlage, sondern auch noch das Dach über dem Kopf. Jeder muss doch einen Rechtsanspruch auf eine Wohnung haben.

Diese Sanktion birgt noch ein Problem: Bezieht der Totalsanktionierte keine Sachmittelgutscheine – weil sie nicht beantragt oder genehmigt wurden – so erlischt in dieser Zeit die Krankenversicherungspflicht des Trägers. Bis 2007 waren Totalsanktionierte nicht krankenversichert, wenn sie nicht familienversichert waren – und das sei hart gewesen:

Abartig, manchmal erstaunt mich das. Die kriegen die 3 Monate rum und sind dann wieder krankenversichert. Die brauchen dann keinen Arzt. Die sind hart im Nehmen, harte Jungs teils. Straßenkinder – so nenn ich sie manchmal für mich.

Seit April 2007 haben Totalsanktionierte ohne Gutscheinebezug rechtlich mindestens Anspruch auf medizinische Versorgung bei akuten Schmerzen oder Schwangerschaft.

In der Praxis scheinen diese Regelungen aber nur bedingt zu greifen – so Befunde aus unseren Interviews und andere Studien (Grießmeier 2009; Strömer 2010). Fachkräfte sind nicht immer ausreichend über Fragen des Krankenversicherungsschutzes informiert; zu bedenken ist die hohe Personalfluktuation bei SGB-II-Trägern. So wissen auch Totalsanktionierte nicht immer, dass sie Gutscheine beantragen sollten bzw. seit 2007 zumindest reduzierten Krankenversicherungsschutz haben. Auch wenn in den Sanktionsbescheiden darüber informiert wird, ist

² Ähnlich eine quantitative Studie für die Schweiz: Hier zeigen sich zwar positive Effekte von Sanktionen auf Übergänge in Arbeit, aber negative auf Entlohnung und Stabilität der Beschäftigung (Arni u. a. 2009).

fraglich, inwieweit Laien juristische Schreiben im Detail verstehen.

■ Besondere Risiken und Folgen

Über unerwünschte Nebenwirkungen berichten Fachkräfte sowohl in Bezug auf Sanktionen für einmalige als auch für wiederholte größere Pflichtverletzungen.

Gefahr von Kleinkriminalität, Schwarzarbeit oder Verschuldung

Die Sanktionierung von Pflichtverletzungen im SGB II könne weit kritischeres abweichendes Verhalten produzieren:

■ Hat mir eine Mutter schon vorgeworfen: Was kürzen Sie denn meinen Sohn, jetzt klaut er wieder.

Interviewte Fachkräfte verweisen ferner auf die Gefahr von Schwarzarbeit und (weiterer) Verschuldung. Letztere könne zu monatelanger Nacharbeit für Sanktionierte und Beratungsstellen führen (Räumungsklagen, Kündigung von Bankkonten etc.; Griebmeier 2009). So würden Ressourcen vom Ziel der Arbeitsmarktintegration weggelenkt:

■ Kunden, die Raten bezahlen, und wenn es nur 10, 20 Euro im Monat sind: Ich weiß, wenn er das nicht macht, platzt der Ratenvertrag und er muss wieder zur Schuldenberatung oder bekommt sonstige Probleme.

„Verschwinden“ von Hilfebedürftigen

Im Umfeld von Sanktionen scheint es immer wieder zu einem „Verschwinden“ junger Hilfebedürftiger zu kommen: Der Kontakt zum SGB-II-Träger bricht vorübergehend oder längerfristig ab. Teils beruhe dies auf dem Missverständnis, aktuell Sanktionierte müssten nicht an Maßnahmen teilnehmen:

■ Wir hatten einen Fall, der ist nach der Sanktionierung verschwunden. Der Bruder ist auch nicht mehr im Kurs aufgetaucht. Die haben gesagt: Wir haben nichts mehr zu essen, wir kriegen kein Geld, warum sollten wir noch zu euch kommen?

Das Verschwinden gründe aber auch auf Überforderung und Resignation:

■ Oft haben Jugendliche so viele Probleme, dass sie nicht wissen, wie sie die regeln können. Auch haben sie niemanden, der sie dabei unterstützt und sagen, das hat keinen Sinn mehr, da kann ich gleich zu Hau-

³ Kritische Sichtweisen scheinen nicht selten zu sein. So begründet das BMAS (2006b) die Einführung einer auf sechs Wochen verkürzten Sanktionsdauer damit, dass die bisherige Regelung „in der Praxis (...) als zu hart empfunden“ wurde.

■ se bleiben. Ein Jugendlicher kam nicht mehr, auf den ist alles eingestürzt, der hatte ein Gerichtsverfahren anstehen.

Problematisch sei ein Verschwinden nicht zuletzt für die berufliche Integration:

■ Ein Kunde mit einer 100 % Sanktion hat sich komplett aus dem Leistungsbezug abgemeldet und ist in eine Wohnwagensiedlung gezogen. Da hat man keinen Einfluss mehr auf die berufliche Orientierung, wenn er sich zurückzieht und sagt: Ich schnorre mich bei anderen durch. Ich weiß nicht, ob das das Ziel ist.

Fehlentscheidungen bei psychisch Beeinträchtigten

Psychisch Kranke werden nicht sanktioniert, so Interviewte. Fraglich ist, inwieweit psychische Erkrankungen immer als solche erkannt werden können. Damit verbindet sich die Gefahr von Fehlentscheidungen:

■ Manchmal sind Pflichtverletzungen vielleicht mit einem Krankheitswert verbunden, der aber noch nicht manifest ist. Die Leute gehen nicht zum psychologischen Dienst oder zum Arzt.

Gesamte Bedarfsgemeinschaft betroffen

Mit Sanktionen sollen Einzelne bestraft werden. Aber jede zweite Sanktion bei jungen Arbeitslosen entfällt auf Personen, die etwa mit Eltern oder eigenen Kindern zusammenleben (Juli 2009; Sonderauswertung der BA-Statistik). Sanktionen treffen so die gesamte Bedarfsgemeinschaft.

■ Wünsche von Fachkräften zum Sanktionsinstrumentarium

Ein Teil der Interviewten sieht insgesamt keinen größeren Änderungsbedarf an den gesetzlichen Regeln bei Jüngeren. Viele bemängeln aber die Schärfe der Sanktion bei größeren Normverletzungen, Totalsanktionen werden teils massiv kritisiert.³

Statt kompletter Streichung wünschen sich die meisten eine Kürzung der Regelleistung wie bei Älteren. Hier ein Beispiel für die grundsätzlich zustimmende, im Konkreten aber kritische Sicht auf Sanktionen:

■ 100 %-Sanktionen sind einfach streng. Man hat so wenig Spielraum zu sagen, jemand hat zwar eine Vereinbarung nicht eingehalten und man möchte auch sanktionieren, um die Konsequenz aufzuzeigen, aber es ist ein sehr großer Schritt zu sagen, jetzt ist das ganze Geld weg. Ich wünsche mir einen Zwischenschritt, dass man kürzen könnte, dass es derjenige merkt, aber nicht direkt 100 %.

■ Fazit und offene Fragen

Mit Ausnahme von Meldeversäumnissen werden junge Hilfebedürftige schärfer sanktioniert als ältere. Ein Blick in andere Rechtsgebiete und Länder zeigt, dass größere Strenge gegen Jugendliche nicht unbedingt üblich ist. Während das Jugendstrafrecht – auch aus pädagogischen Gründen – beansprucht, milder zu sein als das Erwachsenenstrafrecht, ist dieses Prinzip im SGB II umgedreht. Dabei scheint Deutschland eine Sonderstellung einzunehmen; Großbritannien und Frankreich etwa kennen keine strikteren Sanktionen für Jüngere (Bieback 2009).

Junge Arbeitslose werden zudem häufiger sanktioniert als ältere: Ihre Sanktionsquote ist über die Jahre hinweg etwa dreimal so hoch. Meist stehen dahinter Meldeversäumnisse, bei Jüngeren noch etwas häufiger als bei Älteren.

Bei den SGB-II-Trägern befinden Fachkräfte – in der Regel aus Vermittlung und Fallmanagement – über Sanktionen. Mit einer qualitativen Studie lassen sich keine gesicherten Aussagen treffen, wie die Fachkräfte insgesamt über Sanktionen bei Jüngeren denken. In den Intensivinterviews mit 26 Vermittler/-innen und Fallmanager/-innen wird deutlich, dass fast alle die grundsätzliche Möglichkeit einer Sanktion begrüßen. Eher positiv wird die Sanktion beurteilt, die relativ mild und für alle Altersgruppen gleich ist: die Kürzung der Regelleistung um 10 Prozent beim Meldeversäumnis.

Uneinheitlicher, insgesamt aber weitaus kritischer beurteilen sie die Streichung der gesamten Regelleistung bei größerer Pflichtverletzung. Die meisten Interviewten betrachten dies als zu hart und oft wenig sinnvoll in Hinblick auf eine nachhaltige Integration

ins Erwerbsleben. Im Gegenteil können Sanktionen und ihre Folgen (Verschuldung, Ergreifen perspektivloser Jobs etc.) diese sogar erschweren. Die Interviewten würden meist gestufte Sanktionen wie bei Älteren vorziehen.

Am häufigsten und schärfsten kritisieren sie die Totalsanktion bei wiederholter größerer Pflichtverletzung, bei der nicht nur die Regelleistung, sondern auch die Leistung für Miete und Heizung gestrichen wird. Einige lehnen sie klar ab, weil sie sie nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können.

Über die hier vorgestellte Sicht der Fachkräfte hinaus sollte eine Diskussion um Sanktionen weitere prinzipielle und normative Fragen berücksichtigen. Leistungskürzungen und -streichungen in der Grundsicherung bergen besondere Brisanz. Diese zeigt sich bei Jüngeren schärfer, besteht prinzipiell aber auch bei Älteren: Sanktionen bilden ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, durch das Hilfebedürftige zeitlich begrenzt unter dem soziokulturellen Existenzminimum leben müssen.

Darf aber Hilfebedürftigen die Grundsicherung durch Sanktionen überhaupt entzogen werden – gleichgültig, ob teilweise oder ganz? Oder muss Arbeitsmarktpolitik das soziokulturelle Existenzminimum respektieren, auch bei regelwidrigem Verhalten von Leistungsbezieher/-innen? Markiert dieses Existenzminimum also eine Grenze, die nicht unterschritten werden darf?⁴

⁴ So wäre auch nach der Verfassungskonformität des § 31 SGB II zu fragen. Bei ihrer juristischen Erörterung der Neufassung des § 31 zum 1. August 2006 kommen etwa Wunder/Diehm (2006) zum Schluss, dass sich diese „wohl gerade noch am Rande der Verfassungskonformität befindet“.



Susanne Götz

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ im IAB.

susanne.goetz@iab.de



Prof. Dr. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer

ist Professor für Soziologie an der Universität Siegen.

ludwig-mayerhofer@soziologie.uni-siegen.de



Dr. Franziska Schreyer

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ im IAB. Sie leitet das Projekt „Sanktionen im SGB II“.

franziska.schreyer@iab.de

Die Autorinnen und der Autor danken allen Interviewten dafür, dass sie von ihrer Arbeit und ihren Erfahrungen berichtet haben. Den IAB-Projektmitarbeiter/-innen und Katharina Diener gilt der Dank für die Unterstützung bei den Interviews und der Statistik der BA für Sonderauswertungen.

Diese Fragen stellen sich umso dringlicher, scheinen in der Sanktionspraxis doch immer wieder – gemessen an der bestehenden Rechtslage – Fehler aufzutreten. Darauf deutet der hohe Anteil erfolgreicher Einsprüche von Betroffenen hin: Im Jahr 2008 wurde gegen 10 Prozent der Sanktionen Widerspruch eingelegt. 37 Prozent der Widersprüche wurde voll, weiteren 4 Prozent teilweise stattgegeben. Hohe Erfolgsquoten zeigen sich auch bei den Klagen vor Sozialgerichten (Kumpmann 2009). Aber auch wenn Sanktionierte schließlich Recht bekommen, müssen sie zunächst mit der Kürzung oder Streichung ihrer Grundsicherung leben.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Sanktionsregeln im SGB II, gerade bei größeren Pflichtverletzungen von Jüngeren, sind für die meisten Interviewten „ein zu scharfes Schwert“ (Aussage einer Vermittlerin). Sie sollten aus Sicht der Autorinnen und des Autors dieses IAB-Kurzberichts grundlegend überdacht werden (ähnlich Kumpmann 2009); auch sollten einfache und unbürokratische Wege gefunden werden, den regulären Krankenversicherungsschutz aufrechtzuerhalten.⁵

Letztlich darf aber bei der Diskussion um Sanktionen viel Wichtigeres nicht aus dem Blick geraten, nämlich bessere berufliche Perspektiven für (junge) Arbeitslose. Dazu ein abschließendes Interviewzitat:

Die kennen ja nur von allen Seiten Sanktionen, du taugst nichts, du kannst nichts, du bist nichts, du bist der letzte Dreck. Es müssten mehr Ausbildungsplätze geschaffen werden. Damit Jugendliche das Gefühl haben, ich kann mit meinen Händen und meinem Kopf selbst für mein Leben sorgen, ich habe eine Perspektive.

⁵ Ziel sollte sein, dass die Krankenversicherungspflicht des Trägers möglichst gar nicht erst erlischt.

i IAB-InfoSpezial

Mehr zum Thema „Jugendliche und junge Erwachsene im SGB II“ finden Sie im Internet unter http://www.iab.de/infoplattform/junge_Erwachsene_SGBII.

Die Infoplattform bietet einen Literatur- und Forschungsüberblick zu den Hintergründen des Hilfebezugs bei unter 25-jährigen Hartz-IV-Empfängern. Die Informationsquellen aus Wissenschaft und Praxis befassen sich mit den möglichen Ursachen der Hilfebedürftigkeit junger Menschen im Lebens- und Bildungsverlauf sowie den arbeitsmarktpolitischen und psychosozialen Wirkungen unterstützender und sanktionierender Maßnahmen.

Literatur

- Arni, Patrick u. a. (2009): How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Institut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Nr. 4509.
- Bieback, Karl-Jürgen (2009): Rechtliche Grundstrukturen der „Aktivierung“ arbeitsloser Sozialhilfeempfänger, in: ZFSH/SGB, Heft 5.
- BMAS Hg. (2006a): Übersicht über das Sozialrecht, Bonn.
- BMAS (2006b): Vorgesehene Änderungen im Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, www.arbeitsmarktreform.de (10.5.2006).
- Deutscher Bundestag: Drucksache 15/1516.
- Grißmeier, Nicolas (2009): Explorationsstudie zu Auswirkungen von Totalsanktionen bei Arbeitslosengeld 2-Empfängern, www.sanktionsstudie.de.
- Institut für Arbeit und Qualifikation u. a. (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, http://www.bmas.de/portal/39948/property=pdf/f395_forschungsbericht.pdf.
- Kumpmann, Ingmar (2009): Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger, in: Wirtschaft im Wandel Nr. 6.
- Schneider, Julia (2007): Sanktionen im SGB II, in: efas, Heft 10.
- Schram, Sanford F., u. a. (2009): Deciding to Discipline, in: American Sociological Review, Heft 74.
- Statistik der BA (2007): Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/Sanktionenbericht.pdf>.
- Statistik der BA: Sanktionen, <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/1.html?call=1>.
- Strömer, Jens M. (2010): Der Krankenversicherungsstatus von Hilfebedürftigen, in: Die Sozialgerichtsbarkeit, Heft 2.
- Wunder, Annett; Diehm, Alexander (2006): Sind Kürzungen des Arbeitslosengeldes II um bis zu 100 % verfassungswidrig? In: Soziale Sicherheit, Heft 6.