



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

4|2022 Zum Sanktionsmoratorium der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Veronika Knize, Markus Wolf, Joachim Wolff

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestags am 16.5.2022

Zum Sanktionsmoratorium der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Veronika Knize

Markus Wolf

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	4
1 Einleitung	6
2 Zum Entwurf der Bundesregierung eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch	6
2.1 Inhalt des Gesetzentwurfs	6
2.2 Einordnung des Gesetzentwurfs	6
3 Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE	7
3.1 Inhalt des Änderungsantrags	7
3.2 Einordnung des Änderungsantrags	8
Mangellagen infolge von Sanktionen	8
Kontraproduktive Wirkungen auf arbeitsmarktpolitische Ziele	8
Mittelbar diskriminierende Wirkung von Sanktionen	9
4 Grundlegende Sanktionsreform statt Sanktionsmoratorium oder Streichung der Sanktionen im SGB II	10
Literatur	13

Zusammenfassung

Bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 16.5.2022 äußerte sich das IAB mit dieser Stellungnahme (nach IAB-Stellungnahme 3/2022 zum Referentenentwurf) zum Entwurf der Bundesregierung für ein Elftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – mit dem ein bis 31.12.2022 befristetes Sanktionsmoratorium bei Pflichtverletzungen der Bezieher von Leistungen nach dem SGB II eingeführt werden soll – und zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. Thema der Anhörung war ferner ein Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP, der erst am Tag der Anhörung vorgelegt wurde und zu dem daher schriftlich nicht Stellung genommen wurde. Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE fordert die komplette (dauerhafte) Streichung von Sanktionen und betont, dass Sanktionen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zwar in begrenztem Maß verfassungsrechtlich möglich sind, auf Sanktionen aber verzichtet werden kann. Die Stellungnahme behandelt zunächst Inhalt und Einordnung des Gesetzesentwurfs. Anschließend werden Inhalt und Einordnung des Änderungsantrags unter folgenden Aspekten erörtert: Mangellagen infolge von Sanktionen, kontraproduktive Wirkungen von Sanktionen auf arbeitsmarktpolitische Ziele und mittelbar diskriminierende Wirkungen von Sanktionen, sodass bestimmte Personengruppen häufiger als andere von Sanktionen betroffen sind. Aus den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen lasse sich weder ein Sanktionsmoratorium noch eine Abschaffung der Sanktionen im SGB II begründen; plädiert wird stattdessen für eine grundlegende Sanktionsreform.

Abstract

The public hearing of the German Bundestag's Committee on Labour and Social Affairs 2022 was concerned with the Federal Government's "Proposal of the 11th Law on Changing the Social Code II" (the IAB comment 3/2022 is concerned with an earlier version of this draft law) that would introduce a moratorium on benefit sanctions (except for sanctions due to missing an appointment) until the end of the year 2022 and a change request of the parliamentary group the Left Party. It was also concerned with a change request of the parliamentary groups of the Social Democratic Party, the Alliance '90/The Greens, and the Free Democratic Party, which was only presented at the day of the public hearing and which is not discussed in this comment that had to be handed in earlier. The change request of the parliamentary group the Left Party proposes to permanently abolish all benefit sanctions for unemployment benefit II recipients. It emphasises that, according to the judgement of the Federal Constitutional Court from the 5th November 2019, benefit sanctions are – within certain limits – consistent with the constitutional law, although they can be abolished. This statement is first concerned with the draft law of the Federal Government. It then turns to the contents of the change request of the parliamentary group the Left Party and discusses the following aspects raised in the request: deprivation due to benefit sanctions and related issues, counterproductive effects of benefit sanctions on goals of labour market policies, and indirect discriminatory effects of benefit sanctions implying that specific groups of people are more often sanctioned than others. With the available scientific evidence on benefit sanctions, neither a benefit sanction moratorium nor the abolition of benefit sanctions can be justified. However,

against the background of this evidence, elements of a comprehensive reform of the benefit sanction system can be well justified.

1 Einleitung

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat am 16.5.2022 eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf der Bundesregierung eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Bundestagsdrucksache 20/1413) und zum Änderungsantrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, Ates Gürpınar, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Heidi Reichinnek, Dr. Petra Sitte, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE (Ausschussdrucksache 20(11)77) durchgeführt. Als eingeladene Sachverständige hat das IAB folgende Stellungnahme abgegeben.

2 Zum Entwurf der Bundesregierung eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Das IAB hat sich bereits in der IAB-Stellungnahme 3/2022 (Wolff 2022) zum Referentenentwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch geäußert. Soweit die Inhalte dieser Stellungnahme weiter relevant sind, werden sie hier ohne Kennzeichnung übernommen.

2.1 Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Entwurf der Bundesregierung sieht vor, die Sanktionen nach § 31a SGB II bis zum 31. Dezember 2022 auszusetzen. Es handelt sich um ein Moratorium für Sanktionen wegen Pflichtverletzungen und wird im Entwurf als Sanktionsmoratorium der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezeichnet. Der Gesetzentwurf wird mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 zu Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende begründet (1 BvL 7/16), demzufolge bestimmte Sanktionsregelungen mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht vereinbar sind. Das Moratorium wird als ein Zwischenschritt bis zur gesetzlichen Neuregelung durch das vom Gesetzgeber angestrebte Bürgergeld angesehen. Mit dem Bürgergeld sollen auch die Mitwirkungspflichten neu geregelt werden. Dabei sollen die wissenschaftlichen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie berücksichtigt werden.

2.2 Einordnung des Gesetzentwurfs

Da das IAB zum Thema Sanktionen vor und auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 immer wieder auf der Basis wissenschaftlicher Studien Stellung genommen hat und die bereits getroffenen Aussagen auch in Hinblick auf den vorliegenden Gesetzentwurf relevant sind, werden hier ohne Kennzeichnung Passagen aus früheren Stellungnahmen wiederverwendet und ergänzt. Es wurden dabei mehrfach die Resultate der Sanktionsforschung dargestellt und betont, dass mit den vorliegenden Befunden weder ein Sanktionsmoratorium noch eine

Abschaffung der Sanktionen zu begründen ist, sondern vielmehr eine grundlegende Reform der Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (siehe Bruckmeier et al. 2015; Bruckmeier et al. 2018; Bernhard et al. 2021).

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 (Bundesverfassungsgericht 2019) wurde festgestellt, dass die zuvor geltenden Sanktionsregeln teilweise verfassungswidrig sind, und es wurden einige Neuregelungen unmittelbar wirksam. Zudem kam es Ende des Jahres 2019 zu weiteren Anpassungen (Bundesagentur für Arbeit 2019a, 2019b). Insbesondere können Sanktionen 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nicht mehr überschreiten und zwar auch dann nicht, wenn mehrere Sanktionen gleichzeitig vorliegen. Die Sanktionen dürfen bei den Betroffenen zu keinen außergewöhnlichen Härten führen, was im Einzelfall überprüft werden muss. Die Sanktionsdauer darf nicht starr sein. Sie muss verkürzt werden, wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nachträglich ihre Pflichten erfüllen oder eine ernsthafte und nachhaltige Bereitschaft zeigen, ihren Pflichten nachzukommen. Die Regeln für ab 25-Jährige werden auch für unter 25-Jährige angewendet, soweit das nicht zu einer Schlechterstellung der unter 25-Jährigen führt. Bis zu einer endgültigen gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen in der Grundsicherung sind mit den letzten drei Punkten aus Sicht des IAB bereits wichtige Reformschritte erfolgt. Damit war ein Zwischenschritt bis zur gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen im SGB II bereits Ende des Jahres 2019 vollzogen. Aus der Begründung des Gesetzesentwurfs wird nicht deutlich, warum mit dem Sanktionsmoratorium ein derart weitgehender Zwischenschritt notwendig ist.

Erste Erkenntnisse zur Sanktionspraxis während der Corona-Pandemie liegen bereits vor. Die Auswertung einer Organisationsbefragung des Jobcenters Kreis Recklinghausen zum Thema „Erzwungene Modernisierung – Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie“ (Beckmann et al. 2021a, 2021b), die sich mit der „bedingungsarmen Grundsicherung“ infolge von § 67 SGB II befasst, ändert nichts an den schon in früheren Stellungnahmen geäußerten Folgerungen zu einem Sanktionsmoratorium. Die Antworten der Jobcenterbeschäftigten auf Fragen zu einer möglichen Verstärkung der SGB-II-Sonderregeln zeigen, dass sich 87 Prozent gegen die Beibehaltung des Aussetzens der Sanktionen aussprechen. Eine parallele Befragung bei Leistungsbeziehenden zeigt, dass nur eine Minderheit von rund 38 Prozent einen Verzicht von Sanktionen begrüßt (Beckmann et al. 2021b). Daher spricht auch diese Evidenz nicht für ein Sanktionsmoratorium.

3 Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE

3.1 Inhalt des Änderungsantrags

Der Änderungsantrag begrüßt, dass – vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2015 (1 BvL 7/16) – die Kritik an Sanktionen sich nun politisch durchsetzt. Der Antrag betont, dass nach diesem Urteil Sanktionen zwar in begrenztem Maß verfassungsrechtlich möglich sind, aber auch komplett auf Sanktionen verzichtet werden kann und fordert die komplette Streichung von Sanktionen. Es wird auf verschiedene Gründe dafür hingewiesen. Diese Stellungnahme wird dabei zu folgenden Aspekten vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Befunde treffen: Mangellagen infolge von Sanktionen, kontraproduktive Wirkungen von Sanktio-

nen auf arbeitsmarktpolitische Ziele und eine mittelbare diskriminierende Wirkung von Sanktionen, sodass bestimmte Personengruppen häufiger als andere von Sanktionen betroffen sind.

3.2 Einordnung des Änderungsantrags

Mangellagen infolge von Sanktionen

Wie bereits in der Einordnung des Gesetzentwurfs erwähnt, hat das IAB die Resultate der Sanktionsforschung immer wieder dargestellt und betont, dass mit den vorliegenden Befunden ein Sanktionsmoratorium oder gar eine Abschaffung der Sanktionen nicht zu begründen sind, sondern vielmehr eine grundlegende Reform der Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.¹ Dabei wurden auch Forschungsergebnisse zu Hinweisen auf Mangellagen infolge von Sanktionen thematisiert. Befragungen von Sanktionierten liefern Hinweise, dass ihre materiell begründete Lebensqualität und finanzielle Spielräume aufgrund der Sanktionierung eingeschränkt werden und zwar tendenziell stärker, wenn die Leistungsminderung höher ausfällt (Ames 2009; Apel/Engels 2013; Schreyer et al. 2012). Es existieren auch Hinweise auf das Sperren der Energieversorgung, eingeschränkter Ernährung bis zum Wohnungsverlust als Folgen einer Sanktionierung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die aus qualitativen Befragungen von Sanktionierten hervorgehen (Ames 2009; Schreyer et al. 2012). Das Sperren der Energieversorgung und der Wohnungsverlust stehen aber im Zusammenhang mit sehr hohen Sanktionen, die nach den Anpassungen Ende des Jahres 2019 infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils nicht weiter relevant sind.

Kontraproduktive Wirkungen auf arbeitsmarktpolitische Ziele

Grundsätzlich sollen durch die Einhaltung von im SGB II spezifizierten Pflichten und Sanktionen im Falle von Pflichtverletzungen arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Wirkungen erzielt werden. Soweit Personen nicht ohnehin ihren im SGB II geregelten Pflichten nachkommen, kann die Möglichkeit der Sanktionierung oder die Sanktionierung selbst bewirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte Pflichtverletzungen vermeiden, besser mit ihrem Jobcenter kooperieren und dadurch der Prozess der Integration in Arbeit und Ausbildung beschleunigt wird. Dass Sanktionen kontraproduktive Wirkungen auf arbeitsmarktpolitische Ziele haben können, ist aber ebenso möglich. So kann eine Sanktion dazu führen, dass arbeitssuchende erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Ansprüche an die Arbeitsbedingungen zurücknehmen. Infolgedessen kann zwar schneller eine Arbeit aufgenommen werden, allerdings auch zu geringerer Entlohnung. Sie könnten sich unter Umständen auch vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Aber selbst wenn kontraproduktive Wirkungen auf arbeitsmarktpolitische Ziele eine wichtige Folge bestehender Sanktionsregeln wäre, muss das nicht unter veränderten Bedingungen weiterhin so sein. Wie sich Sanktionen auswirken, hängt nicht zuletzt von der Ausgestaltung der Sanktionsregelungen und damit zusammenhängenden weiteren Regeln des SGB II ab.

Viele quantitative Wirkungsanalysen belegen, dass infolge einer Sanktionierung erwerbsfähige Leistungsberechtigte (im Schnitt der jeweils untersuchten Gruppe) rascher in versicherungspflichtige oder sogar ungefördernde versicherungspflichtige Beschäftigung übergehen (Boockmann et al. 2014;

¹ Die in dieser Stellungnahme erwähnten wissenschaftlichen Studien beziehen sich nahezu alle auf Untersuchungszeiträume vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von November 2019. Nur Beckmann et al. (2021a, 2021b) untersuchen einen Zeitraum danach, der bereits die Periode der Covid-19-Pandemie im Blick hat.

Schneider 2010; van den Berg et al. 2014, 2017, 2022; Walter 2012; Wolf 2021). Dabei kann es aber auch zu nachteiligen Wirkungen auf die Entlohnung oder die Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse kommen (van den Berg et al. 2017, 2022; Wolf 2021). Wie in dem Änderungsantrag erwähnt, zeigt eine Studie von Wolf (2021) für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von 25–57 Jahren, dass sich eine erste Sanktion wegen einer Pflichtverletzung fünf Jahre nach der Sanktionierung negativ auf die Wahrscheinlichkeit, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, und die Beschäftigungsqualität (gemessen am Tagesentgelt und der Passung zur Berufsausbildung) auswirkt. Diese Ergebnisse liefern Hinweise dafür, dass Sanktionen eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erschweren. Ob sich diese längerfristigen Auswirkungen von Sanktionen in weiteren Analysen für andere Untersuchungszeiträume und/oder mit anderen Untersuchungsansätzen bestätigen, muss sich noch zeigen. Möglich ist ferner, dass die Anpassungen infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils bereits für spätere Untersuchungszeiträume ab November 2019 zu anderen Befunden führen.

Befragungsstudien liefern weitere Hinweise auf mögliche arbeitsmarktpolitisch nachteilige Wirkungen wie die Abmeldung vom Jobcenter (Ames 2009; Apel/Engels 2013; Schreyer et al. 2012)², die nicht dazu beiträgt, erwerbsfähige Leistungsberechtigte besser in die Lage zu versetzen, ihren Lebensunterhalt (möglichst auch langfristig) ganz oder in höherem Umfang aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Genauso gibt es aus solchen Befragungen auch Hinweise auf die Notwendigkeit von Sanktionen und arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Wirkungen. Dass Sanktionen wichtig für eine effektive Arbeit der Jobcenter sind, wurde in der quantitativen Befragungsstudie von sanktionierten Personen in Nordrhein-Westfalen (Appel/Engels 2013) deutlich. Der Aussage „Wenn das Jobcenter nicht die Möglichkeit hätte, Leistungen zu kürzen, würden alle Leistungsbezieher machen, was sie wollen“ stimmten mehr als 70 Prozent der Befragten zu. Das spricht durchaus dafür, dass für eine effektive Arbeit der Jobcenter Sanktionen als relevant angesehen werden. Es ist auch ein Anhaltspunkt für ex-ante Wirkungen, da diese Aussage dafür spricht, dass Sanktionen zu einem Mitwirken der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beitragen, soweit sie nicht ohnehin ihren gesetzlich geregelten Pflichten nachkommen. Auch die unter Abschnitt 2.2 erwähnten Befragungsergebnisse von Beckmann et al. (2021b) gehen in diese Richtung.

Mittelbar diskriminierende Wirkung von Sanktionen

Die stärkere Betroffenheit bestimmter Personengruppen im Vergleich zu anderen Personen durch Sanktionen wie für Personen mit niedrigem Schulabschluss, Jüngere oder Männer wurde immer wieder nachgewiesen (Wolff/Moczall 2012, Zahardnik et al. 2016 oder Knize 2021). Für Personen im Alter unter 25 Jahren ist das leicht nachzuvollziehen, da sie aufgrund einer Sonderregelung bis Juli 2018 unmittelbar nach Antragstellung auf SGB-II-Leistungen in Arbeit oder Ausbildung (vor April 2012 in Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten) vermittelt werden sollten. Sie standen folglich sehr viel stärker im Fokus der Aktivierung als andere Altersgruppen. Dabei ist generell klar, dass häufigere Angebote oder Teilnahmen an Fördermaßnahmen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, dann auch häufiger zu einer Pflichtverletzung wegen Ablehnung oder Abbruch einer Maßnahme führen können. Dafür sprechen Befunde einer Studie von Knize (2021). Sie zeigt, dass die

² Das steht auch im Einklang mit Befunden der Wirkungsanalyse von van den Berg et al. (2017, 2022), die für unter 25-jährige ALG-II-Bezieher mit Wohnsitz im Westen Deutschlands einen beschleunigten Rückzug aus dem Erwerbsleben als Folge von Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nachweist. Der Rückzug aus dem Erwerbsleben spielt allerdings dabei eine viel geringere Rolle als Übergänge in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung.

kumulierte Dauer von Teilnahmen an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Vorgängerinstrumenten die Sanktionswahrscheinlichkeit wegen Pflichtverletzungen erhöht, wobei davon ausgegangen werden kann, dass höhere kumulierte Teilnahmedauern positiv mit der Häufigkeit von Maßnahmeangeboten, die die Leistungsberechtigten erhalten, zusammenhängen.

Dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte aus unterschiedlichen Personengruppen in unterschiedlichem Umfang Förderangebote oder Stellenangebote erhalten und es daher auch unterschiedlich häufig zu einer Ablehnung solcher Angebote oder den Abbruch einer Förderung und infolgedessen einer Sanktion kommt, ist allerdings für sich genommen noch kein Grund, von einer faktischen Diskriminierung durch Sanktionen zu sprechen. Dass sich die Häufigkeit von Förder- oder Stellenangeboten zwischen Personengruppen unterscheiden, kann viele Gründe haben. Das mag mit daran liegen, dass aufgrund der Ergebnisse des Beratungsprozesses aus Sicht der zuständigen Fachkräfte in den Jobcentern bei bestimmten Personengruppen häufiger Förder- oder Stellenangebote als besonders wichtig erachtet werden, um sie zu unterstützen. Hiermit sollen sie in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten zu können. Das heißt aber nicht, dass die Angebote im Einzelfall immer geeignet sind, diesem Ziel näher zu kommen. Darauf lassen beispielsweise die Ausführungen einiger erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in der Studie von Ames (2009) schließen, die wegen eines Abbruchs oder einer Ablehnung einer Fördermaßnahme eine Sanktion wegen Pflichtverletzungen erhalten haben. Diese Schilderungen sprechen dafür, die Verhältnismäßigkeit einer Sanktion und auch die Verhältnismäßigkeit der Sanktionshöhe und -dauer auf den Prüfstand zu stellen.

Selbstverständlich können für unterschiedliche Sanktionshäufigkeiten verschiedener Personengruppen auch unterschiedliches Wissen über bürokratische Vorgaben, unterschiedliche Fähigkeiten, sich zu erklären, eine sozio-kulturelle Distanz zu Jobcenter-Angestellten und die Einbettung in das Machtverhältnis zwischen Leistungsziehenden und Behördenmitarbeitenden eine Rolle spielen. Das spricht aber auch nicht für eine Abschaffung der Sanktionen, sondern für Schritte zu einem Beratungsprozess, der derartige Probleme angeht, zum Beispiel durch eine stärkere Beratung auf Augenhöhe.

4 Grundlegende Sanktionsreform statt Sanktionsmoratorium oder Streichung der Sanktionen im SGB II

Die Folgerungen aus den bislang vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen würden nicht ein Sanktionsmoratorium oder eine Abschaffung der Sanktionen begründen. Auf Reformmöglichkeiten vor dem Hintergrund der vorliegenden wissenschaftlichen Befunde wurde in den bereits erwähnten IAB-Stellungnahmen sowie in Wolff (2019) und Wolf (2021) hingewiesen, auf die hier noch einmal eingegangen wird, wobei Aussagen ohne Kennzeichnung wörtlich übernommen werden. Sie folgten dem Grundsatz, dass eine Reform sicherstellen sollte, dass die Anreizwirkungen von Sanktionen erhalten bleiben, zugleich aber sehr starke Einschränkungen der Lebensverhältnisse vermieden werden. Dadurch sollten Sanktionen auch seltener mit nachteiligen Wirkungen auf die Qualität

aufgenommener Beschäftigungsverhältnisse verbunden sein und somit eher zu einer nachhaltigeren Arbeitsmarktintegration beitragen.

Einige dieser Vorschläge wie eine (angemessene) Obergrenze für die Sanktionshöhe (derzeit bei faktisch 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs) sowie die Angleichung der Sonderregeln für unter 25-Jährige an die Regeln für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von ab 25 Jahren sind bereits Ende des Jahres 2019 durch die Anpassungen infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 verwirklicht worden. Auch die schon zuvor erwähnten weiteren Änderungen zur Berücksichtigung außergewöhnlicher Härten und einer nicht starren Sanktionsdauer, die auf das Bundesverfassungsurteil vom November 2019 zurückgehen, stehen im Einklang mit dem oben formulierten Grundsatz.

Soweit eine Reform eine verstärkte Sanktionierung aufgrund wiederholter Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres (oder eines anderen Zeitraums) ermöglichen möchte, sollte eher eine verlängerte Sanktionsdauer, nicht aber ein höherer Kürzungsbetrag als bei Sanktionen für erste Pflichtverletzungen, vorgesehen werden.

Das Ausmaß der Sanktionen könnte zudem stärker mit der Art des Verstoßes variieren. Beispielsweise wären relativ strenge Sanktionen bei einer abgelehnten Arbeitsaufnahme denkbar, die eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit erbrächte. Die Ablehnung einer Fördermaßnahme ohne unmittelbare Integrationswirkung sollte hingegen weniger stark sanktioniert werden. Dabei könnten verschiedene Verstöße mit einer einheitlichen monatlichen Leistungsminderung, aber unterschiedlich langen Sanktionsdauern verbunden sein. Letztere könnten dabei durchaus über feste gesetzliche Vorgaben geregelt werden. Da den Betroffenen der Zweck einer Maßnahme, für deren Ablehnung oder Abbruch sie sanktioniert wurden, nicht immer klar zu sein scheint, ist noch ein weiterer Schritt zu diskutieren. Mit der Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen soll die Integration in Arbeit oder Ausbildung unterstützt oder zumindest der Weg dahin geebnet werden. Es sollte daher ohnehin Teil der Potenzialanalyse im Rahmen des Beratungsprozesses sein, gemeinsam mit den Betroffenen die Ziele und die notwendigen Schritte zur Zielerreichung zu entwickeln und festzulegen. Im Zuge der gesetzlich geregelten Eingliederungsvereinbarung kann auch festgestellt werden, in welche Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche die Betroffenen vermittelt werden sollen. Hier könnte eine Reform der gesetzlichen Regelungen ansetzen: So sollte in diesem Prozess besprochen und in der Eingliederungsvereinbarung oder einem Beratungsprotokoll festgehalten und begründet werden, welche Fördermaßnahmen für einen zu spezifizierenden Zeitraum als zweckmäßig erachtet werden. Als Pflichtverletzung sollte dann die Verweigerung oder der Abbruch eben dieser Maßnahmen gelten.

Eine ähnliche Vorgehensweise wäre gegebenenfalls auch bei der Ablehnung von Stellenangeboten denkbar, um negative Effekte auf die Beschäftigungsqualität abzumildern oder zu vermeiden. So könnte die Erwerbshistorie der Leistungsbeziehenden im Eingliederungsprozess stärker berücksichtigt und in Abstimmung mit den Leistungsbeziehenden die angestrebten Tätigkeiten definiert werden. Als Pflichtverletzungen würden dann lediglich Ablehnung oder Abbruch dieser vorher definierten Tätigkeiten gelten. Allerdings wäre es in der Praxis vermutlich nur sehr schwer zu bestimmen, welche Stellen konkret zu den Zieltätigkeitsbereichen gehören, in die der- oder diejenige vermittelt werden soll. Zudem müsste der Gesetzgeber Rahmenbedingungen schaffen, die eine stärkere Berücksichtigung der Beschäftigungsqualität im Beratungsprozess ermöglichen. Die bestehenden strengen Zumutbarkeitsregelungen für ALG-II-Beziehende dürften hier momen-

tan eher hinderlich sein. Eine Anpassung dieser Regelungen könnte deshalb die negativen Auswirkungen der Sanktion auf die Beschäftigungsqualität abmildern. Denkbar wäre beispielsweise eine Karenzzeit, während der die derzeit bestehenden Zumutbarkeitsregelungen ganz oder teilweise ausgesetzt sind.

Literatur

- Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, edition Hans Böckler Stiftung.
- Apel, Helmut; Engels, Dietrich (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, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021a): Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Politikberatung kompakt 161.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021b): Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. DIW aktuell Nr. 58 – 12. Februar 2021.
- 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. Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 7.6.2021. [IAB-Stellungnahme 5/2021](#).
- Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2014): Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? IZA Journal of Labor Policy, 3: 21, S. 1–19.
- Bruckmeier, Kerstin; Heining, Jörg; Hofmann, Barbara; Jahn, Elke; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Penninger, Marion; Promberger, Markus; Schreyer, Franziska; Stephan, Gesine; Trappmann, Mark; Trenkle, Simon; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim; Vom Berge, Philipp (2015): Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 29. Juni 2015. [IAB-Stellungnahme 2/2015](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018. [IAB-Stellungnahme 5/2018](#).
- Bundesagentur für Arbeit (2019a): Fachliche Weisungen SGB II §§ 31, 31a, 31b.
- Bundesagentur für Arbeit (2019b): Fachliche Weisungen § 32 SGB II Meldeversäumnisse.
- Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 --, Rn. (1–225).
- Knize, Veronika (2021): What gender-neutral activation? Understanding the gender sanction gap in Germany's welfare System. In: Social Politics, Jg. online firstonline erschienen am 20.12.2021, 1–28.
- Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II, Sozialer Fortschritt, 61 (9), 213–220.

- 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.
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. Nordic Economic Policy Review. Band 1/2014, 177–208.
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. [IAB-Kurzbericht 5/2017](#).
- 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*, 89 (353), 1–28.
- 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, 51–72.
- Wolf, Markus (2021): Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken (Serie „Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020“). IAB-Forum, 24.6.2021.
- Wolff, (2019): Sanktionen in der Grundsicherung – was eine Reform anpacken müsste (Serie „Zukunft der Grundsicherung“). IAB-Forum, 19.06.2019.
- Wolff, Joachim (2022): Sanktionsmoratorium. 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 3/2022](#).
- Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): Übergänge von Alg-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert. [IAB-Forschungsbericht 11/2012](#).
- Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Moczall, Andreas; Gschwind, Lutz; Trappmann, Mark (2016): Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 62 (2), 141–179.

Impressum

IAB-Stellungnahme 4|2022

Veröffentlichungsdatum

10. Juni 2022

Weitere Informationen

Deutscher Bundestag, Öffentliche Anhörung „Sanktionsmoratorium“: Tagesordnung, Sachverständigenliste, Stellungnahmen

Bundestag Drucksache [20/1413](#) (Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch)

Ausschussdrucksache [20\(11\)96](#) (Stellungnahme des IAB)

Herausgeber

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

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2022/sn0422.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980

DOI

[10.48720/IAB.SN.2204](https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2204)