

# WISO

# Diskurs

März 2014

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Sanktionen im SGB II

Verfassungsrechtliche Legitimität,  
ökonomische Wirkungsforschung  
und Handlungsoptionen



Gesprächskreis  
Arbeit und Qualifizierung

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Sanktionen im SGB II**

Verfassungsrechtliche Legitimität,  
ökonomische Wirkungsforschung  
und Handlungsoptionen

Oliver Ehrentraut

Anna-Marleen Plume

Sabrina Schmutz

Reinhard Schüssler

# Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungsverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
1. Einleitung	6
2. Sanktionsregelungen im Zuge der Arbeitsmarktreformen	8
2.1 Entwicklung der Sanktionen in Deutschland	8
2.2 Entstehung, Entwicklung und aktueller Stand der Sanktionsregelungen im SGB II	12
2.3 Tatsächliche Handhabung der Sanktionsregelungen	16
3. Sozial- und verfassungsrechtliche Legitimität	18
3.1 Juristische Kommentare zu den §§ 31, 31a und 31b – SGB II – Pflichtverletzungen	18
3.2 Juristische Kommentare zu § 32 SGB II – Meldeversäumnisse	21
3.3 Schlussfolgerungen	22
4. Wirkungsweisen von Sanktionen	24
4.1 Methodik	24
4.2 Intendierte Effekte	25
4.2.1 Theoretischer Hintergrund	25
4.2.2 Übergreifende Befunde	26
4.2.3 Befunde für unter 25-Jährige	29
4.3 Nicht-intendierte Effekte	31
4.3.1 Übergreifende Befunde	31
4.3.2 Befunde für unter 25-Jährige	32
4.4 Zusammenführung und Forschungslücken	33
5. Differierende Positionen und Handlungsoptionen	35
5.1 Die politische Debatte im Bundestag	35
5.2 Weitere Positionen und Veränderungsvorschläge	36
5.2.1 Praxis	36
5.2.2 Politische Gremien auf Länderebene, Verbände etc.	37
5.3 Einordnung der verschiedenen Positionen	38
6. Ausblick	40
7. Literaturhinweise	42
Die Autorinnen und die Autoren	48

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autorinnen und Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: [pellens.de](http://pellens.de) | Fotos: dpa Picture Alliances, PhotoAlto | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-794-6 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1: Anzahl der Leistungsempfänger im SGB II	8
Abbildung 2: Neu festgelegte Sanktionen (Jahressumme)	9
Abbildung 3: Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion	10
Abbildung 4: Quote in Bezug auf alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach Geschlecht	10
Abbildung 5: Durchschnittliche Höhe der Kürzungen durch Sanktionen in Euro je erwerbsfähigem Leistungsberechtigten	11
Abbildung 6: Zahl der registrierten Arbeitslosen in Millionen	12

## Vorbemerkung

---

Sanktionen sind ein fester Bestandteil unseres Rechtssystems und werden im Grundsatz von den meisten Menschen akzeptiert. Es entspricht einer weit verbreiteten Rechtsauffassung in der Bevölkerung, dass Regelverletzungen und Gesetzesverstöße nicht folgenlos sind, sondern geahndet werden. Sanktionen zielen auf eine Verhaltenssteuerung: Einerseits sollen sie einen Anreiz zu regelkonformem Verhalten bieten und zugleich Abweichungen davon durch die Androhung von Strafen verhindern. Auf breite gesellschaftliche Akzeptanz treffen sie dann, wenn Regeln und Gesetze in Übereinstimmung mit den Werten und Orientierungen in einer Gesellschaft stehen und sich das Sanktionsmaß in einem angemessenen Verhältnis zu dem Grad der Rechtsverletzung befindet. Die Verhängung einer Freiheitsstrafe beim Überschreiten einer roten Fußgängerampel würde wohl kaum auf Akzeptanz und Zustimmung in der Bevölkerung treffen.

Auch das deutsche Arbeits- und Sozialrecht enthält Sanktionsregelungen – nicht erst seit den vor mehr als zehn Jahren beschlossenen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen. Im Zuge dieser Neuregelungen, die mit dem Anspruch, „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zu verwirklichen, antraten, rückten sie jedoch verstärkt ins Blickfeld der Öffentlichkeit.

Die Veränderungen, die mit diesen Reformen eingeleitet und umgesetzt wurden, haben die Lebenslage vieler Menschen – nicht nur der Arbeitslosen und Leistungsempfängerinnen und -empfänger – nachhaltig beeinflusst. Bis heute wird über diese Veränderungen und ihre Auswirkungen kontrovers debattiert: Strittig ist u.a., welche Bedeutung sie für den Rückgang der Arbeitslosigkeit und für das Beschäftigungswachstum in Deutschland haben. Zweifelsohne überschatten aber der Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse, sinkende Reallöhne und wachsende Ungleichheit die „positive“ Arbeitsmarktbilanz.

Auch Sanktionen, die bei Versäumnissen und Pflichtverletzungen gegenüber Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherungsleistungen (SGB II) verhängt werden, sind immer wieder Gegenstand öffentlicher Kontroversen. Ausgangspunkt und Auslöser für Kritik sind zumeist die hohe Anzahl der Sanktionen. Sie lag 2012 bei mehr als einer Million und hat in den letzten Jahren zugenommen. Den größten Anteil (68 Prozent) daran machten sog. Meldeversäumnisse aus. Insgesamt waren im Jahr 2012 3,4 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von Sanktionen betroffen.

Eine systematische und umfassende Analyse von Sanktionen und ihren Wirkungen existiert bisher nicht. Zwar gibt es eine Vielzahl von Einzelstudien und Befunden. Nicht selten besteht jedoch ein erheblicher Interpretationsspielraum, der in den Debatten selektiv genutzt wird; andere Befunde werden ausgeblendet. Zugespitzt lassen sich folgende Positionen und Argumentationsmuster erkennen: Kritikerinnen und Kritiker stellen das verfassungsrechtlich gebotene Existenzminimum ins Zentrum ihrer Argumentation und lehnen Sanktionsmaßnahmen als Angriff auf die Würde des Menschen ab. Die Notwendigkeit von Sanktionen wird angezweifelt, ihre Wirksamkeit in Frage gestellt und die konkrete Ausgestaltung und die Sanktionspraxis kritisiert. Vor allem die härteren Sanktionsregelungen für junge Leistungsbezieherinnen und -bezieher unter 25 Jahren stoßen auf Ablehnung und auf rechtliche Bedenken. Befürworterinnen und Befürworter argumentieren mit einem „berechtigten staatlichen Interesse“ an der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und verweisen auf die Pflicht der Leistungsempfängerinnen und -empfänger, an der Beendigung des Leistungsbezugs und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt aktiv mitzuwirken. Auch in der Wahrnehmung und Beurteilung der Sanktionspraxis in den Jobcentern sowie den Auffassungen über eine sinnvolle und wirk-

same Ausgestaltung von Sanktionsmaßnahmen gehen die Meinungen deutlich auseinander. Je nach Blickwinkel erscheinen entweder die Leistungsempfänger oder die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern in einem negativen Licht:

- Menschen, die die Sozialsysteme ausnutzen, die keinerlei Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme zeigen und die schließlich nur mit Sanktionen zu Verhaltensänderungen bewegt werden können;
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern, die Arbeitssuchende mit sinnlosen Eingliederungsmaßnahmen, starren Regelwerken und Strafen drangsalieren, die nicht über die notwendigen fachlichen und sozialen Kompetenzen im Umgang mit dieser „Kundengruppe“ verfügen und denen die Ressourcen und der Blick für die notwendigen und sinnvollen Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitssuchende fehlt.

Die vorliegende Studie zielt darauf, diese Debatte zu versachlichen und einen Überblick über Fakten und Forschungsergebnisse zu Sanktionen im SGB II zu ermöglichen. Sie soll aber auch dazu anregen, erneut über die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und des Grundsicherungssystems nachzudenken. Mögliche Anknüpfungspunkte sind die Überlegungen der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Ihre Leitidee „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ stellt Dienstleistungs- und Förderangebote für Arbeitslose und für Leistungsempfänger ins Zentrum. Damit soll die Integrationsleistung unterstützt und abgesichert werden. Sie sollten sich an individuellen Bedarfen, Lebenslagen und Interessen ausrichten und „auf Augenhöhe“ vereinbart werden.

In der Studie stellen die Autoren, Dr. Oliver Ehrentraut und Dr. Reinhard Schüssler, und die Autorinnen, Dr. Anna-Marleen Plume und Sabrina Schmutz von der Prognos AG Basel, die gesetzlichen Regelungen dar, fassen bisherige Untersuchungsergebnisse zusammen und zeigen unterschiedliche Positionen und Handlungsop-

tionen auf. Sie geben einen Überblick über den Umfang und die Entwicklung der Sanktionen im Bereich der Grundsicherung, über unterschiedliche Positionen und Standpunkte, über die zentralen Argumente in der juristischen Debatte sowie über die Wirkungen von Sanktionen und die Schwierigkeiten bei der Interpretation der Ergebnisse. So weisen beispielsweise eine Reihe von Untersuchungen nach, dass Sanktionen im SGB II Auswirkungen auf die Beschäftigungsaufnahme haben. Allerdings wäre es verkürzt, dies schon als Beleg für den „Erfolg“ von Sanktionen zu werten. Die vertiefte Analyse lässt nicht nur einen lückenhaften Forschungsstand zu bestimmten Fragen erkennen, sondern nicht selten zudem eine ausschließlich auf quantitative Wirkungen verengte Forschungsperspektive. Sogenannte „nicht-intendierte“ Effekte wie z.B. gesundheitliche Folgen, Verschuldung oder Rückzug vom Arbeitsmarkt werden eher selten in die Untersuchungen einbezogen. Diese verengte Perspektive schränkt nicht nur die Interpretationsmöglichkeiten, sondern auch die Ableitung von Konsequenzen für die Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis erheblich ein. Über Alternativen zu Sanktionen – so der Eindruck aus den vorliegenden Befunden – wird kaum nachgedacht.

Diese Übersichtsstudie basiert nicht auf eigenen empirischen Erhebungen. Sie bietet vielmehr – auch dank der Anregungen und der Unterstützung eines Expertenkreises\* – eine fundierte Bestandsaufnahme der vorliegenden Untersuchungen, Debatten, Positionen. Sie zeigt Forschungslücken auf und gibt Anregungen und Hinweise für eine zukünftige „Reform der Arbeitsmarktreform“.

Wir bedanken uns bei den Autorinnen und den Autoren für die Erstellung der Studie und hoffen, dass sie die Faktenbasis für eine konstruktive Debatte über die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik erweitert und ihr neue Impulse gibt.

*Ruth Brandherm*  
Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Qualifizierung

---

\* Wir bedanken uns sehr herzlich bei den Mitwirkenden für ihr Engagement und für die wertvollen Hinweise.

## 1. Einleitung

---

Die politische und wissenschaftliche Diskussion um einen aktivierenden Sozialstaat hatte ihren Ursprung bereits Anfang der 1990er Jahre und führte in Deutschland letztlich zu einer Neuausrichtung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Dem neuen Leitgedanken folgend sollte der Staat anstelle von lediglich verwaltendem Handeln die Priorität darauf setzen, Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer sich Selbsthilfepotenziale entfalten können. Der Bericht der „Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ aus dem Jahr 2002 greift diese Idee auf und überführt sie in konkrete Vorschläge. Zu diesen Vorschlägen gehört u. a. die Umgestaltung der Arbeitsämter in Jobcenter, Maßnahmen zur schnelleren Jobvermittlung und die Einrichtung sogenannter Personal-Service-Agenturen.

Teil der Diskussion war auch die bestmögliche Gestaltung der sozio-kulturellen Grundsicherung, die seit jeher Gegenstand politischer Debatten und wissenschaftlicher Untersuchungen ist. Aus Sicht der ökonomischen Forschung liegt der Fokus dabei in der Minimierung von Fehlanreizen und der Reduktion von moralischem Risikoverhalten.

Im Zuge der Einführung des neuen Sozialgesetzbuchs SGB II zu Beginn des Jahres 2005 ist die Politik einigen Empfehlungen gefolgt. Die neue Gesetzgebung orientiert sich dabei an dem nicht unumstrittenen Grundsatz des „Förderns und Forderns“ und sieht bei den Leistungsbeziehern neben Rechten auch Pflichten. Dieser Logik folgend ziehen Pflichtverletzungen Sanktionen nach sich. Im Falle einer Sanktion wird die Grundsicherungsleistung gekürzt, wobei nach Umfang der Sanktionen sowie nach Alter des Leistungsempfängers differenziert wird. Insbesondere junge Leistungsbezieher und -bezieherinnen unter

25 Jahren sind von strengen Sanktionsregelungen betroffen.

Die aktuelle wissenschaftliche und öffentliche Diskussion um Grundsicherungsleistungen bzw. Sanktionen im Bereich des SGB II macht deutlich, dass hinsichtlich der zielorientierten, effektiven und effizienten Ausgestaltung des Grundsicherungssystems noch erkennbare Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Die erhebliche Beschränkung der Grundsicherungsleistungen, insbesondere für Jugendliche, die bei Pflichtverstößen vorgenommen wird, stellt dabei in der politischen Diskussion eine unnötig offene Angriffsfläche dar.

Eine systematische Analyse von Sanktionen und ihren Wirkungen fehlt bis heute. Sie ist für eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialreformen jedoch unverzichtbar. Darüber hinaus dürfen die gesellschaftliche Akzeptanz und die rechtliche Legitimation von Sanktionen nicht aus den Augen gelassen werden. Die vorliegende Studie arbeitet den aktuellen Stand der Forschung sowie der öffentlichen Diskussion zum Thema auf und verdeutlicht, dass für das tiefere Verständnis der komplexen Thematik der Sanktionierung im Zuge der Arbeitsmarktreformen verschiedene Aspekte zu beachten sind.

Den Ausgangspunkt bildet *Kapitel 2* mit einer Übersicht über die Sanktionsregelungen und deren Wandlungen im früheren und aktuellen Sozialhilferecht (BSHG und Kapitel 3 im SGB XII), im Arbeitsförderungsrecht (AFG, SGB III) sowie im neuen SGB II. Diese Übersicht erlaubt es zu beurteilen, inwieweit die heutigen Regelungen im SGB II den traditionellen Vorschriften entsprechen, (im Sinne einer Verschärfung) über sie hinausgehen oder hinter ihnen zurückbleiben. Das Kapitel veranschaulicht die bisherigen geset-

zestechnischen „Stellschrauben“. Darüber hinaus wird die Diskussion angerissen, inwieweit der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ überhaupt den richtigen Referenzrahmen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt stellt.

In *Kapitel 3* folgt eine Auseinandersetzung mit der sozial- und verfassungsrechtlichen Legitimität der Sanktionsregelungen. Dazu werden einschlägige juristische Kommentare zum Thema zusammenfassend dargestellt. Das Kapitel enthält jedoch keine eigene juristische Bewertung.

Einen Schwerpunkt der Expertise bildet die Aufarbeitung und Zusammenfassung von Evaluationsstudien zur Wirkung von Sanktionen in *Kapitel 4*. Dabei werden intendierte (Übergänge auf den ersten Arbeitsmarkt) und nicht-inten-

dierte Wirkungen (gesundheitliche Veränderungen, Exklusion, Obdachlosigkeit etc.) sowie Ex-ante- und Ex-post-Effekte einbezogen.

*Kapitel 5* liefert einen Überblick zu differierenden Standpunkten in Politik und Wissenschaft, der Ausführungspraxis sowie in Verbänden und politischen Gremien. Dabei werden Kritikpunkte an dem gegenwärtigen Regelungsrahmen offengelegt und es wird gezeigt, in welchen Bereichen es der Gesetzgebung an Akzeptanz fehlt und wo Anknüpfungspunkte für die Weiterentwicklung des Sanktionsinstrumentariums bestehen.

Die Analyse schließt mit weiterführenden Überlegungen und einem Ausblick auf Handlungsoptionen in *Kapitel 6*.

## 2. Sanktionsregelungen im Zuge der Arbeitsmarktreformen

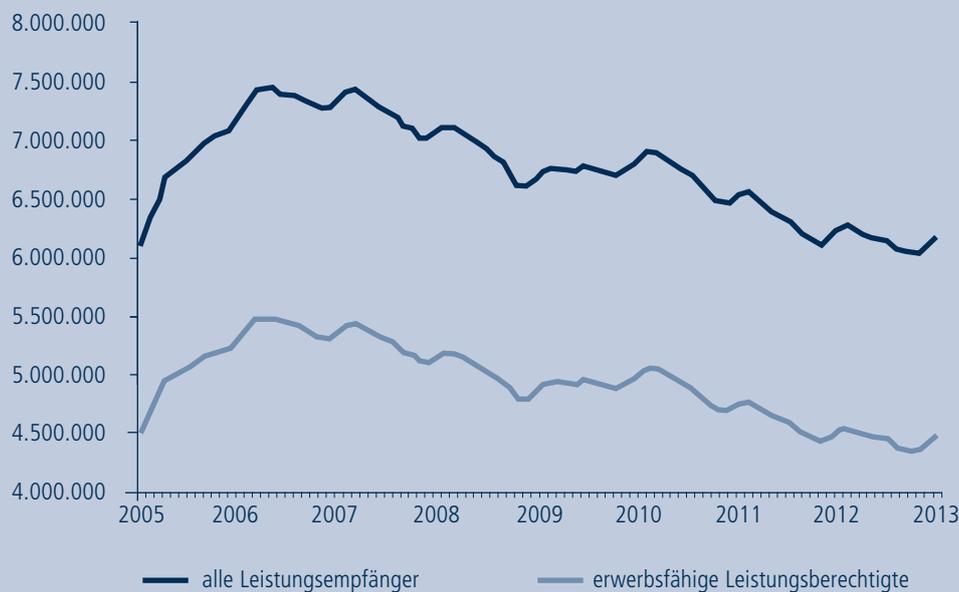
Im Folgenden werden Entstehung und Entwicklung der aktuellen Sanktionsregelungen im SGB II näher beleuchtet. Anschließend wird die tatsächliche praktische Handhabe der Sanktionsregelungen dargestellt. Zudem wirft das Kapitel einen Blick auf die Situation der Leistungsbezieher und -bezieherinnen im Fürsorgesystem vor den Reformen der Grundsicherung für Arbeitssuchende und vergleicht diese mit deren heutiger Lage. Einleitend ist die quantitative Entwicklung der Sanktionen in Deutschland skizziert, um ein Gespür für deren Dimension zu vermitteln.

### 2.1 Entwicklung der Sanktionen in Deutschland

Gemäß der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger in den Jahren seit der Einführung der Sanktionsregelungen im SGB II bis 2006/2007 von 6 Millionen auf 7,5 Millionen angestiegen und dann bis heute kontinuierlich wieder auf sechs Millionen zurückgegangen (Abbildung 1). Dasselbe gilt für die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, allerdings auf niedrigerem Niveau.<sup>1</sup> Der Korridor reicht hier von 4,5 bis 5,5 Millionen Leistungsberechtigten.

Abbildung 1:

#### Anzahl der Leistungsempfänger im SGB II



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013.

<sup>1</sup> Bei den nicht erwerbsfähigen Leistungsbeziehern und -bezieherinnen handelt es sich im Wesentlichen um Kinder unter 15 Jahren. Sie haben wegen der Bedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, Anspruch auf Sozialgeld.

Die Zahl der Sanktionen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Von 2009 bis 2013 ist die Zahl der jährlich neu festgelegten Sanktionen um 300.000 auf über eine Millionen gestiegen (Abbildung 2). Den größten Anteil an allen Sanktionen machen die Meldeversäumnisse aus. Ihr Anteil hat von 54 Prozent im Jahr 2007 auf 68 Prozent in 2012 zugenommen und somit den Gesamtanstieg der Sanktionen insgesamt maßgeblich bedingt. Sanktionen bei Weigerung einer Arbeitsaufnahme und bei der Erfüllung von Pflichten haben einen deutlich geringeren Anteil an allen Sanktionen.

Die Zahl an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, gegen die im entsprechenden Berichtsjahr mindestens eine Sanktion ausgesprochen worden ist, hat von 120.000 auf gut 150.000 zugenommen (Abbildung 3). Damit waren 2012 insgesamt 3,4 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von Sanktionen betroffen. Dagegen lag die Zahl der Sanktionierten bei den unter 25-Jähri-

gen im Zeitverlauf relativ konstant bei 39.000 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Damit ist der Anteil der unter 25-Jährigen an allen Sanktionierten im Zeitverlauf um knapp sieben Prozentpunkte auf 26 Prozent im Jahre 2012 gesunken. Die Abbildung zeigt zudem, dass Männer einen weitaus größeren Anteil an den ausgesprochenen Sanktionen tragen als Frauen.

Die absolute Entwicklung der ausgesprochenen Sanktionen gewinnt an Aussagekraft, wenn sie im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten insgesamt betrachtet wird. Der Anteil der sanktionierten Männer ist in den letzten Jahren um gut 40 Prozent von 3,3 auf 4,7 Prozent gestiegen, die Zahl der sanktionierten Frauen hat sogar um 50 Prozent von 1,4 auf 2,1 Prozent zugenommen. Ursächlich ist, dass eine sinkende Zahl an Leistungsberechtigten mit einer steigenden Zahl an Sanktionen zusammentrifft. Insgesamt werden Frauen deutlich seltener sanktioniert als Männer.

Abbildung 2:

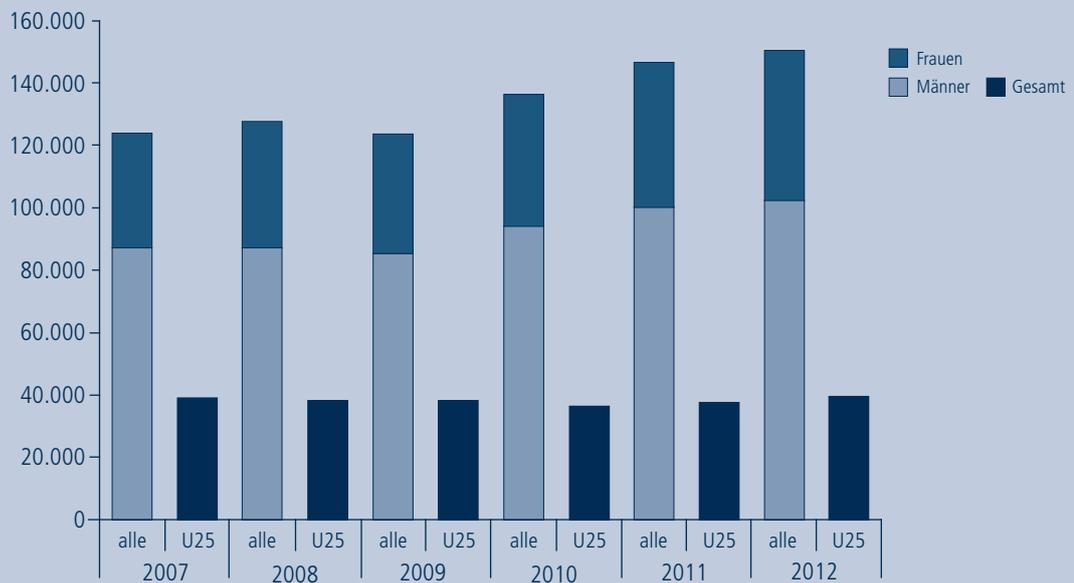
**Neu festgelegte Sanktionen (Jahressumme)**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013.

Abbildung 3:

**Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013.

Abbildung 4:

**Quote in Bezug auf alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach Geschlecht**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013.

Die durchschnittliche Höhe der Leistungskürzungen durch Sanktionen lag pro erwerbsfähigem Leistungsberechtigten im Jahr 2007 bei 126 Euro (Abbildung 4). 2012 betrug die Leistungskürzung im Durchschnitt 110 Euro. Dieser Rückgang ist auf den gestiegenen Anteil an Meldeversäumnissen zurückzuführen, die betragsmäßig einen geringen Sanktionsumfang aufweisen.

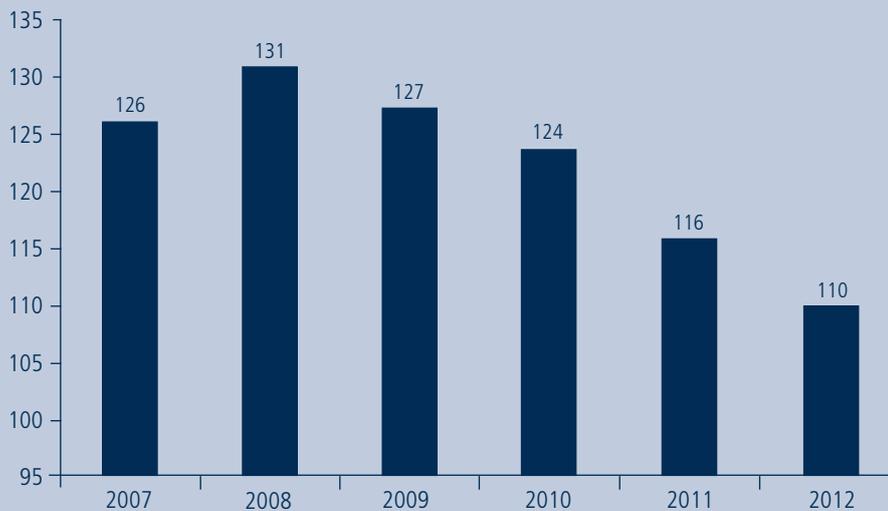
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die absolute Zahl der (erwerbsfähigen) Leistungsberechtigten im Sinne des SGB II im Vergleich von 2005 und 2013 kaum verändert hat. Dagegen hat die Zahl der Sanktionen im Jahresvergleich zugenommen, was hauptsächlich auf eine Zunahme bei den Meldeversäumnissen zu-

rückzuführen ist. Folglich stieg die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion über die Jahre an, wobei gleichzeitig der Umfang der durchschnittlichen Sanktionen aufgrund der Dominanz der Meldeversäumnisse im Zeitverlauf gesunken ist.

Für die Diskussion um die Sanktionsregelungen ist es ggf. hilfreich, sich die Entwicklung der Arbeitslosigkeit vor Augen zu rufen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist in Deutschland im Zeitraum 2005 bis 2013 deutlich gesunken. Insbesondere im Jahr 2005 lag die Arbeitslosenzahl mit 4,86 Millionen Personen auf Rekordniveau. In 2012 waren hingegen „nur“ noch 2,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet.

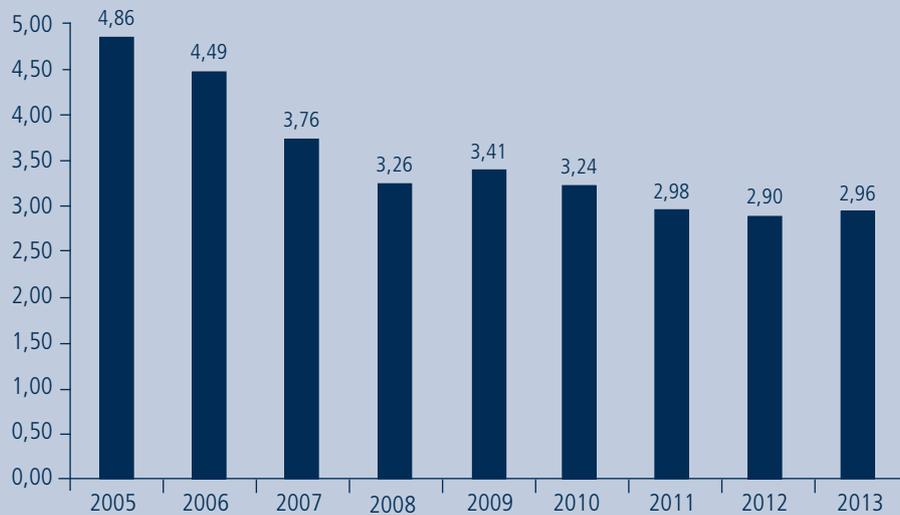
Abbildung 5:

**Durchschnittliche Höhe der Kürzungen durch Sanktionen in Euro je erwerbsfähigem Leistungsberechtigten**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013.

Abbildung 6:

**Zahl der registrierten Arbeitslosen in Millionen**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013.

## 2.2 Entstehung, Entwicklung und aktueller Stand der Sanktionsregelungen im SGB II

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden mit Geltung ab dem 1.1.2005 die frühere Arbeitslosenhilfe und Teile der früheren Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zusammengelegt. Im Folgenden werden Entstehung, Entwicklung und aktueller Stand der Sanktionsregelungen anhand unterschiedlicher Aspekte dargestellt.

### „Vorbilder“ der Sanktionsregelungen im SGB II

Die Sanktionsregelungen im SGB II enthalten Elemente aus bereits zuvor existierenden Regelungen und begründen damit keine grundlegende

Neuregelung. In einer ersten Beschreibung wurde das Sanktionsregime des SGB II als eine Norm charakterisiert, die Elemente des arbeitsförderungsrechtlichen Sperrzeitenregimes (§ 159 SGB III<sup>2</sup>) mit sozialhilferechtlichen Kürzungsvorschriften (§ 26 SGB XII<sup>3</sup> bzw. § 39a SGB XII<sup>4</sup>) kombiniert. Dem § 159 SGB III entstammen im Kern

- die ausdifferenzierte Auflistung von Tatbeständen der verschiedenen Obliegenheitsverletzungen;
- die Sanktionierung von Meldeverstößen;
- die erforderliche vorherige Belehrung;
- der durch Verwaltungsakt festzustellende Eintritt der Rechtsfolge nach Leistungsrecht (Absenkgungsautomatik ohne Kürzungsermessen) und
- die von nachfolgendem Wohlverhalten unabhängige Dauer der Absenkung bei Verzicht auf eine Härterege lung als Korrekturmechanismus.

2 Zu Zeiten der Einführung der Sanktionsregelungen im SGB II galt noch § 144 SGB III (in Kraft seit Einführung des SGB III im Rahmen des Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung vom 24. März 1997), der zum 1. April 2012 jedoch in § 159 SGB III umbenannt wurde.

3 Ehemals war dieser Sachverhalt in § 25 BSHG geregelt. Zum 1. Januar 2005 wurde das Sozialhilferecht in das Sozialgesetzbuch eingeordnet und das BSHG damit aufgelöst. Seitdem ist die Regelung in § 26 SGB XII zu finden.

4 Vorgänger des § 39a SGB XII ist § 39 SGB XII, der mit dem Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch zum 1. Januar 2005 eingeführt und zum 1. Januar 2011 in den § 39a umbenannt wurde.

Dem § 25 BSHG (heute § 39a SGB XII) entnommen sind

- die stufenweise Absenkung;
- die gesetzlich ausformulierte, erforderliche „Kontrolle“ des Sozialhilfefalls bei Leistungskürzung oder -wegfall durch die Ermessensentscheidung über Sachleistungen;
- die Kürzungsmöglichkeit bei selbst herbeigeführter Hilfsbedürftigkeit und unwirtschaftlichem Verhalten und
- der Schutz minderjähriger Kinder in der Bedarfsgemeinschaft im Rahmen der Entscheidung über ergänzende Sachleistungen.

Eine qualitative Neuerung bringt hingegen die verschärfte Sanktionierung von erwerbsfähigen jungen Hilfebedürftigen bis zum Alter von unter 25 Jahren.<sup>5</sup>

#### *Chronik der Sanktionsregelungen im SGB II*

In der ursprünglichen Fassung von 2005 waren die Sanktionsregelungen im SGB II nach der **Art der Leistung** differenziert. § 31 SGB II enthielt die Regelungen zur Absenkung und zum Wegfall des Arbeitslosengelds; § 32 SGB II umfasste die Regelungen zur Absenkung und zum Wegfall des Sozialgelds. Aktuell ist im SGB II die mit Wirkung vom 1.4.2011 durch das „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ neu gestaltete Fassung der Sanktionen in den §§ 31 (Pflichtverletzungen)<sup>6</sup>, 31 a (Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen), 31 b (Beginn und Dauer der Minderung des Auszahlungsanspruchs) und 32 (Meldeversäumnisse) gültig. Zwischen Verabschiedung und aktueller Rechtslage wurden die

Vorschriften sechsmal verändert.<sup>7</sup> Mit den Änderungen von 2011 sind die Sanktionsregelungen nun nach **Art des Sanktionstatbestands** differenziert und es wird zwischen Sanktionsereignissen und Rechtsfolgen unterschieden. Neben sprachlichen Vereinfachungen und Umstellungen wurden sachliche/inhaltliche Änderungen vorgenommen.

Unter dem Strich bedeuten die seit 2005 umgesetzten Änderungen im Sanktionsrecht keinen grundlegenden Systemwechsel. Neben einigen Klarstellungen bewirken sie tendenziell eine Verschlechterung der Rechtsstellung der Leistungsberechtigten.<sup>8,9</sup>

#### *Ausgestaltung der Sanktionsregelungen*

Im Rahmen der Sanktionsregelungen im SGB II sind Kürzungen der Grundsicherungsleistungen sowohl bei Pflichtverletzungen als auch bei Meldeversäumnissen möglich. Die folgenden Erläuterungen beziehen sich auf die aktuelle Fassung der Sanktionsregelungen.

Eine **Pflichtverletzung** (§§ 31, 31a, 31b SGB II) liegt bei Vorliegen der folgenden Sanktionstatbestände vor:

- Weigerung zur Erfüllung der in einer Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten (§ 31 Abs. 1 Nr. 1);
- Ablehnung, Abbruch oder Vereitelung der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit oder geförderten Arbeit (§ 31 Abs. 1 Nr. 2);
- Ablehnung, Abbruch oder Veranlassung für den Abbruch einer zumutbaren Maßnahme zur Arbeitseingliederung (§ 31 Abs. 1 Nr. 3).

<sup>5</sup> Vgl. Berlit (2005, 2006).

<sup>6</sup> Erneute Änderung des § 31 SGB II zum 1.4.2012, allerdings nicht grundsätzlicher Art, sondern lediglich Umformulierung.

<sup>7</sup> Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch; Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende; Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch; Gesetz für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt; Haushaltsbegleitgesetz 2011; Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Vgl. Valgolio in Hauck/Noftz/Voelzke (Hrsg.) (wird laufend aktualisiert), § 31 Rz 1-7.

<sup>8</sup> Vgl. Berlit (2011).

<sup>9</sup> Für die verschiedenen Versionen der Sanktionsregelungen zwischen 2005 und 2011 und die Änderungen von 2011 im Einzelnen siehe die entsprechenden Veröffentlichungen im Bundesgesetzblatt. An dieser Stelle soll insbesondere auf die ursprüngliche Fassung, die zum 1.1.2005 in Kraft getreten ist, verwiesen werden, siehe BGBl. I 2003 Nr. 66 S. 2965f. Die am 1.4.2011 in Kraft getretene Fassung stellt die größte Reform der ursprünglichen Regelungen da, siehe BGBl. I 2011 Nr. 12 S.470f. Die aktuelle Fassung der Sanktionsregelungen der §§ 31 und 32 findet sich schließlich in Kapitel 3 des SGB II, in Abschnitt 2 „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ im Unterabschnitt 5 „Sanktionen“.

Für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte gelten die folgenden Sanktionstatbestände:

- Verschleudern von Vermögen und Einkommen, um den Leistungsanspruch zu optimieren (§ 31a Abs. 4);
- willentliche Fortsetzung unwirtschaftlichen Verhaltens (§ 31a Abs. 4).

Minderungstatbestände sind darüber hinaus:

- zielgerichtete Verarmung (§ 31 Abs. 2 Nr. 1);
- Fortsetzung unwirtschaftlichen Verhaltens trotz Belehrung über Rechtsfolgen (§ 31 Abs. 2 Nr. 2);
- Ruhen infolge Sperrzeiten nach dem SGB III (§ 31 Abs. 2 Nr. 3);
- Erlöschen des Anspruchs nach dem SGB III (§ 31 Abs. 2 Nr. 4).

Grundsätzlich beträgt der Minderungszeitraum der Grundsicherungsleistung bei Pflichtverletzungen drei Monate, bei unter 25-Jährigen kann der Zeitraum jedoch im Einzelfall auf sechs Wochen verkürzt werden (§ 31b Abs. 1).

Während des Sanktionszeitraums besteht kein Anspruch auf Leistungen nach SGB XII (§ 31b Abs. 2). Bei einer Regelleistungsminderung um mehr als 30 Prozent kann der Leistungsberechtigte Sach- oder geldwerte Leistungen beantragen. Bedarfsgemeinschaften mit Kindern haben ein Recht auf diese Leistungen (§ 31a Abs. 3). Bei Leistungsberechtigten über 25 Jahren erfolgt eine Regelbedarfsminderung um 30 Prozent, bei der ersten Wiederholung um 60 Prozent. Bei der zweiten Wiederholung wird die Regelleistung vollständig gestrichen. Für unter 25-Jährige gelten schärfere Regelungen. Bei einer Pflichtverletzung wird das Arbeitslosengeld II auf die für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung zu erbringenden Leistungen beschränkt. Bereits bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung wird das Arbeitslosengeld II vollständig gestrichen (§ 31a Abs. 2). Nach Ermessen des Grundsicherungsträgers können Bedarfe für Unterkunft und Heizung wieder gewährt werden, wenn der Betroffene sich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen (§ 31a Abs. 2). Für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassen die Rechtsfolgen aus § 31a

Abs. 1 und 3 den Verlust des Leistungsanspruchs auf Sozialgeld.

Ein Sanktionstatbestand für ein **Meldever-säumnis** (§ 32 SGB II) liegt vor, wenn der Leistungsberechtigte einen Meldetermin beim Grundsicherungsträger oder einen Untersuchungstermin beim ärztlichen oder psychologischen Dienst ohne wichtigen Grund und trotz Rechtsfolgenbelehrung (§ 32 SGB II) versäumt. Folge ist eine Leistungskürzung für drei Monate um zehn Prozent, bei einem weiteren Verstoß um weitere zehn Prozent und weitere drei Monate (§ 32 Abs. 1). Eine Überlappung der Sanktionszeiträume ist möglich, es gibt jedoch keine schärferen Sanktionen für den Fall von wiederholten Meldepflichtversäumnissen (§ 32 Abs. 1). Das Nachholen der Meldung führt nicht zur Beendigung des Minderungszeitraums.

*Begründung der Sanktionsregelungen  
(§§ 31 und 32 SGB II a. F.)*

In der Begründung aus dem Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<sup>10</sup> ist im allgemeinen Teil zu lesen, dass Hartz IV das ineffiziente Nebeneinander von Sozialhilfe (BSHG) und Arbeitslosenhilfe (SGB III) ablösen sollte. An deren Stelle traten das Arbeitslosengeld II als aktivierende Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige und das Sozialgeld für nicht-erwerbsfähige Hilfebedürftige in der Bedarfsgemeinschaft eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Zentral ist dabei der Grundsatz des Förderns und Forderns: Eigenverantwortlichkeit wird gefordert, dafür soll Eigeninitiative gefördert werden. In der Umsetzung bedeutet dies, dass einerseits durch Eingliederungsleistungen und Anreize die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aktiv gefördert werden soll und andererseits die Ablehnung einer zumutbaren Erwerbstätigkeit oder Eingliederungsmaßnahme durch die Kürzung der Leistung zum Lebensunterhalt sanktioniert wird.

§ 31 SGB II (a. F. von 2005) konkretisiert den Grundsatz des Förderns und Forderns: Dem

<sup>10</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2003).

Grundsatz entsprechend soll der erwerbsfähige Hilfebedürftige verpflichtet werden, konkrete Schritte zur Behebung seiner Bedürftigkeit zu unternehmen. Gemäß § 32 SGB II (a. F. von 2005) kann die Leistung für nichterwerbsfähige Hilfebedürftige, die mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, entsprechend den Regelungen in § 31 abgesenkt werden oder ganz entfallen, wenn bei den nichterwerbsfähigen Hilfebedürftigen Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 2 (Meldeversäumnis) oder Abs. 4 Nr. 1 (unerlaubte Minderung des Einkommens) vorliegen.

*„Fördern und Fordern“ vs. „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“*

Dem aufmerksamen Leser wird bei der Lektüre der Vorschläge der Kommission zu den Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt jedoch auffallen, dass hier nicht der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ im Mittelpunkt steht, sondern eine andere Leitidee thematisiert wird.<sup>11</sup> Die Kommission spricht vielmehr von „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheiten einlösen“. „Die Arbeitsförderungs politik wird im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umgebaut. Im Zentrum steht die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und abgesichert wird.“<sup>12</sup> Mit anderen Worten: Die Kommission unterstreicht die Dienstleistungsproduktion, die den Arbeitssuchenden befähigt, im Sinne seines Integrationsziels tätig zu werden. Unterstützend wirkt das System durch Beratung, Betreuung und finanzielle Absicherung. Demgegenüber stellt der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ die Förderungsleistung in den Mittelpunkt und drückt damit eine Erwartungshaltung des Versicherers aus.

Die Kommission setzt sich durchaus kritisch mit dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“

auseinander, der allerdings relativ diskussionslos Einzug in die Gesetzgebung gefunden hat. Bevor über das Sanktionssystem im Einzelnen gesprochen wird, ist es daher angezeigt, einen Schritt zurückzugehen und zu hinterfragen, ob „Fördern und Fordern“ der richtige Referenzrahmen ist. Alternativ hätte den Vorschlägen der Kommission gefolgt werden können, welche die Hilfe zur Selbsthilfe ins Zentrum rückt. Von Bedeutung ist also, wie dem aktivierenden Auftrag nachgegangen wird – durch Kontrolldruck oder aber durch Sicherheit.<sup>13</sup> **Einsiedler (2012)** weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass letztere Strategie die nachhaltigere sein dürfte. Daneben konkretisiert er, wie es gelingen kann, den Betroffenen Sicherheit zu geben. Zentral ist für ihn an dieser Stelle, die qualifizierte, zugewandte und individuelle Beratung durch die zuständigen Fachkräfte.<sup>14</sup>

Insgesamt gilt es immer im Blick zu behalten, dass es sich im SGB II um erwerbsfähige Personen handelt, die durch gute Dienstleistungen „mitgenommen“ werden können und müssen. Wenn es gelingt, die Dienstleistungsproduktion und die Dienstleistungsbeziehung hin zu einer „Koproduktion zwischen Jobcenter und Kunde“ zu verbessern, werden Sanktionen quasi automatisch reduziert. Erschwerend wirkt dabei die Tatsache, dass es sich keineswegs um eine homogene Personengruppe handelt. Vielmehr ist das SGB II ein „Auffangbecken“ für ganz unterschiedliche Personen, die individuelle Bedürfnisse haben und Unterstützung benötigen. Trotz dieser Herausforderung kann ein Systemwechsel sinnvoll sein. Vorgesaltet ist jedoch in jedem Fall ein gesellschaftlicher und politischer Diskurs über die Leitidee oder den Grundsatz der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – ein solcher hat bisher nicht hinreichend stattgefunden.

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Analyse sind jedoch die geltenden Sanktionsregelungen, so dass der Fokus im Folgenden auf dem aktuellen System und der Gesetzgebung liegt.

11 Siehe für die Ausführungen im Folgenden vor allem Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002: 45f.).

12 Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002: 19).

13 Vgl. Einsiedler (2012: 8).

14 Vgl. Einsiedler (2012: 9).

### 2.3 Tatsächliche Handhabung der Sanktionsregelungen

Im Folgenden werden exemplarisch drei Studien vorgestellt, die sich mit der Praxis der tatsächlichen Sanktionierung befassen. Ziel ist es, einen Eindruck davon zu erhalten, wie die im Gesetz festgelegten Sanktionsregelungen umgesetzt werden und welche Probleme sich dabei ggf. ergeben.

**Karl et al. (2011)** haben in einer Studie Gesprächspraktiken in Jobcentern im Bereich der unter 25-Jährigen untersucht. Dazu wurden an drei Standorten 52 Gespräche zwischen persönlichen Ansprechpartnern und Hilfeempfängern aufgezeichnet.<sup>15</sup> Außerdem wurden 15 Interviews geführt: Befragt wurden hierbei zwei Leiterinnen des Bereichs „U25“ und 13 persönliche Ansprechpartnerinnen (in der Regel jene Personen, deren Gespräche vorher aufgezeichnet wurden). Im Fokus stand die Frage, wie die Beteiligten die unterschiedlichen Aspekte des „Förderns und Forderns“ als soziale Tatbestände im Handlungsvollzug gemeinsam handhaben. Ziel ist es zu rekonstruieren, nach welchen Regeln und Methoden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre interaktiven Probleme lösen.

Entscheidend für die Ansprechpartner vor Ort ist aus Sicht der Autoren die Frage, in welchen Fällen und unter welchen Umständen Sanktionierungen sinnvoll sind. Dies gelte auch für Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, die Sanktionen grundsätzlich befürworten. U. U. werde nämlich durch eine Sanktion genau das Gegenteil von dem bewirkt, was man erreichen wolle, z. B. auch dadurch, dass eine Sanktion die Arbeitsbeziehung zwischen Kunde und Ansprechpartner gefährdet. Zur Aufrechterhaltung der Arbeitsbeziehung sei es daher geboten, gekonnt mit (Nicht-)Sanktionierungen umzugehen.

Zentrales Ergebnis ist neben dem offensichtlich sehr behutsamen Umgang der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner mit Sanktionen das „Dilemma“, in dem sich die Jobcenter-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter befinden. Gemäß den Autoren müssen sie in der Lage sein „die widersprüchlichen Anforderung von Beratung und Kontrolle, von Fallgestaltung und rechtlicher Konsequenz, von Beziehungspflege im Einzelfall und notwendiger Drohkulisse unter gegebenen praktischen Umständen zu vereinbaren. Ihre besondere Professionalität erweist sich in der Nutzung und im jeweils angemessenen Austarieren dieser Ambivalenz und darin, wie es ihnen gelingt, ihr Gegenüber zum Mitspielen zu bewegen.“<sup>16</sup>

**Göckler (2010)** analysiert die Ausgangssituation problematischer Gespräche in der Grundsicherung für Arbeitssuchende, im Rahmen derer die BA-Mitarbeiter und BA-Mitarbeiterinnen prüfen müssen, inwieweit ihre Kunden den rechtlichen Pflichten nachgekommen sind. Die Ausführungen beziehen sich auf eine explorative Studie, die 2006/2007 in verschiedenen Arbeitsgemeinschaften der Grundsicherung SGB II durchgeführt worden sind.<sup>17</sup> Im Fokus steht das verbale Beraterverhalten.

Der Gesetzgeber sehe vor,<sup>18</sup> dass der Berater/die Beraterin den Erwerbsfähigen im Rahmen der Beratung unterstützt und ihm Hilfe gewährt. Voraussetzung hierfür sei ein Vertrauensverhältnis zwischen beiden Parteien. Gleichzeitig seien die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen damit beauftragt, den Erwerbsfähigen zu kontrollieren und ggf. Sanktionen auszusprechen. Das Vertrauensverhältnis solle jedoch trotz Kontroll- und Sanktionsauftrag des Mitarbeiters funktionieren. Damit setze sich der Gesetzgeber aus Sicht des Autors darüber hinweg, dass in den traditionellen

15 Zur Variation der lokalen Arbeitsmarktchancen wurden 18 Beratungsgespräche in einer Großstadt in einem westdeutschen Bundesland, acht in einer Großstadt in einem ostdeutschen Bundesland und 26 in einer westdeutschen Kleinstadt aufgezeichnet. Die Gesprächsdauer betrug in der Regel 20 bis 30 Minuten, Kunden waren 23 junge Frauen und 29 junge Männer.

16 Karl et al. (2011: 126).

17 Es werden Gespräche ausgewertet: drei norddeutsche, fünf ostdeutsche, vier süddeutsche und fünf westdeutsche Grundsicherungsträger, insgesamt 39 sogenannte Sanktionsgespräche (Anhörungen i.S. von § 24 SGB X) bei 33 persönlichen Ansprechpartnern/Fallmanagern (in sechs Fällen zwei Gespräche bei einem Ansprechpartner) aus Kommunen und BA. Wegen der geringen Fallzahl ist die Studie zwar nicht repräsentativ, nutzt jedoch qualitative (Ratingmodell) und quantitative (standardisierte Befragung) Verfahren gleichermaßen und macht diese für eine „drängende gesellschaftspolitische Fragestellung“ nutzbar.

18 Vgl. Gesetzesbegründung, in: Deutscher Bundestag (2003: 44f., 54, 61).

Beratungswissenschaften verankert ist, dass Freiwilligkeit, Ergebnisoffenheit und freie Verfügbarkeit über die Verwertung von Beratungsergebnissen zu den „grundlegenden konstitutionellen Bedingungen von Beratung“<sup>19</sup> gehören.<sup>20</sup>

Nach Meinung des Autors ergeben sich daraus Hinweise, dass in Sanktionskontexten insbesondere die beratungsbezogenen Qualifikationen bedeutsam sind, die eine adäquatere Umsetzung ermöglichen. Es zeige sich daher ein dringender Bedarf zur Verbesserung der beratungsbezogenen Qualifikationen.

**Ames (2008)** erfragte in 28 Interviews mit Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung u. a. auch deren Meinung zu den Sanktionen des § 31 SGB II (a. F.). Es handelt sich bei den Befragungsergebnissen nicht um repräsentative Ergebnisse, da die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht nach entsprechenden Kriterien ausgewählt wurden.

Vier Befragte sprachen sich für eine Verschärfung der Sanktionen aus, da sie Zweifel am Willen derjenigen Hilfebedürftigen haben, für die es aus ihrer Sicht Arbeitsmöglichkeiten geben würde. Die Sanktionsmöglichkeiten seien daher zu schwach und das Sanktionsverfahren zu umständlich. Sechs Befragte hatten dagegen Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Sanktionsregelungen und wenden diese daher eher selten an. Sieben Interviewte hielten die Sanktionen für sinnvoll und wenden sie bei Bedarf an. Elf Befragte versuchen, Sanktionen zu vermeiden, gaben aber an, dass sie sich manchmal nicht vermeiden ließen. Einerseits werden Sanktionen von den Befragten als notwendig empfunden, um eine Beziehung zum Klienten auszubauen, andererseits untergrabe die Anwendung von Sanktionen aus ihrer Sicht gerade den Aufbau und die Pflege von Beziehungen zu den Klienten.

Entsprechend der Unterschiedlichkeit der Einstellungen zu § 31 SGB II streuen die Angaben der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Anzahl der Sanktionen, die sie innerhalb der letzten drei Monate verhängt haben, sehr stark. Die minimale Sanktionsquote lag bei 0,43 Prozent, die maximale bei 22,5 Prozent (Anteil der Sanktionen pro betreuten Klienten). Die starke Streuung der Sanktionsquoten lässt die Autorin vermuten, dass die persönlichen Ansprechpartnerinnen von ihren Klienten zum einen sehr unterschiedliche Mitwirkungspflichten verlangen und dass sie sich stark darin unterscheiden, was sie als „wichtigen Grund“ für unterlassene Mitwirkung gelten lassen.

In den Gesprächen haben die Befragten auf den Ermessenspielraum hingewiesen, den sie bei der Aussprache von Sanktionen haben, und angemerkt, dass sie zufrieden sind, diesen zu haben. Sie sehen sich jedoch auch unter Druck gesetzt, nicht zu wenig zu sanktionieren. Teilweise würden sie auch direkt angehalten, mehr zu sanktionieren. So scheint es aus Sicht der Autorin bei den entsprechenden Ranglisten in der BA als positiver Faktor zu gelten, wenn viele Sanktionen erfolgen. Dafür spreche, dass sich die Mitarbeiterinnen rechtfertigen müssten, wenn sie Sanktionen nicht verhängen.

In der **Zusammenschau aller drei Studien** zur tatsächlichen Praxis der Sanktionierung in der BA lässt sich festhalten, dass die aktuellen Regelungen sehr unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden. Die im Einzelfall stattfindende Ausübung des gesetzlich eröffneten Ermessensspielraums kann dabei zu einer unterschiedlichen Behandlung der Klienten führen. Hier offenbart sich ein Zielkonflikt zwischen der optimalen individuellen Unterstützung und einer zu vermeidenden Ungleichbehandlung der Kunden. Dies gilt sowohl für die (Qualität der) Beratung als auch in Bezug auf Umfang und Häufigkeit von Sanktionen.

19 Göckler (2010: 266).

20 Allerdings gebe es auch Studien, die belegen, dass Freiwilligkeit nicht in jedem Fall eine notwendige Bedingung für erfolgreiche Beratungsgespräche ist.

### 3. Sozial- und verfassungsrechtliche Legitimität

Sanktionen in der Grundsicherung führen dazu, dass Menschen in Deutschland zumindest temporär unterhalb des durch das Grundgesetz gesicherten soziokulturellen Existenzminimums leben. Die rechtswissenschaftliche (Kommentar-) Literatur widmet sich sehr dezidiert den sozial- und verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Sanktionsregelungen im SGB II. Im Folgenden sollen einige dieser Beiträge und deren Argumentationen exemplarisch – und damit ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit – dargestellt werden.<sup>21</sup>

#### 3.1 Juristische Kommentare zu den §§ 31, 31a und 31b SGB II – Pflichtverletzungen

Hinsichtlich des aktuellen § 31 SGB II, der sich mit Pflichtverletzungen befasst, sind in der Vergangenheit zahlreiche Bedenken hinsichtlich seiner sozial- und verfassungsrechtlichen Legitimität geäußert worden. Es gab aber auch immer Kommentare, die sich entgegengesetzt positioniert haben und sich für seine Legitimität ausgesprochen haben. Die folgenden Kommentare sind chronologisch bzw. teilweise auch nach Autor geordnet. Für Kommentare, die vor dem 1.4.2011 (letzte größere Änderung der Sanktionsregelungen) erschienen sind, gelten entsprechend die alten Paragraphenbezeichnungen und -inhalte.<sup>22</sup>

Hinsichtlich der Sanktions- und Minderungsregelungen des § 31 SGB II bestehen gemäß Valgolio<sup>23</sup> verfassungsrechtlich grundsätzlich keine Bedenken. Bezugspunkt ist hier insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 zum grundrechtlich gewährten Existenzminimum (BVerfG 125, 175). So stehe das verfassungsrechtlich gesicherte Existenzminimum einem „abgestuften Sanktionssystem mit Leistungsabsenkung bei bestimmten Pflichtverletzungen“ nicht entgegen, da durch den Bezug von ergänzenden Sachleistungen das physische Existenzminimum gewahrt bleibe. Dem Grundgesetz sei zudem kein Normbefehl auf Gewährung von „voraussetzungslosen steuerfinanzierten Staatsleistungen“ zu entnehmen.<sup>24</sup>

Weit weniger eindeutig fällt die Einschätzung des Autors zur Legitimität der Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen des § 31a SGB II aus. Gegen die Rechtsfolgen bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren (§ 31a Abs. 2) werden mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots verfassungsrechtliche Bedenken erhoben. Ferner wird geäußert, dass die verschärfte Sanktionierung für unter 25-Jährige gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG verstoße, was „überwiegend kontraproduktive Effekte befürchten“ lasse. Hier könnte ein Verstoß gegen das unionsrechtliche Verbot der Altersdiskriminierung geltend gemacht werden. Für die Legitimität der verschärften Sanktionen müsste nachgewiesen werden, dass diese, im Gegensatz

21 Die Autorinnen und Autoren der vorliegenden Studie weisen darauf hin, dass sie als Fachfremde keine juristische Einschätzung geben können und wollen oder in irgendeiner Weise rechtswissenschaftliche Expertise für sich reklamieren. An dieser Stelle wird lediglich der Versuch unternommen, die Zusammenhänge und Hintergründe allgemeinverständlich für den interessierten Leserkreis aufzuarbeiten, um ein umfassendes Bild über die Sanktionen im SGB II zu zeichnen.

22 Entsprechende Verweise auf alte Paragraphenversionen sind mit „a. F.“ gekennzeichnet. Andernfalls wird auf die aktuellen Paragraphen Bezug genommen.

23 Der Kommentar zum SGB II wird laufend aktualisiert.

24 Vgl. und siehe auch für die Ausführungen im Folgenden Valgolio in Hauck/Noftz/Voelzke (Hrsg.) (wird laufend aktualisiert), § 31 Rz 39.

zu älteren Hilfebedürftigen, „besonders geeignet, erforderlich und angemessen“ sind, die Eingliederung jüngerer Hilfebedürftiger am Arbeitsmarkt zu fördern und dem Staat zur Erreichung dieses Zieles keine milderen Mittel zur Verfügung stehen (siehe Kapitel 4).

Hinsichtlich des Beginns und der Dauer der Minderung (§ 31b SGB II) gibt es ebenfalls Bedenken. Die Minderung des Auszahlungsanspruchs auf Arbeitslosengeld II wird gemäß Abs. 1 Satz 3 auf drei Monate festgelegt, unabhängig davon, ob die Pflichtverletzung zwischenzeitlich beendet wurde. In der Gesetzesbegründung<sup>25</sup> wird diese Rechtsfolge mit dem Sanktionscharakter der Vorschrift gerechtfertigt. Vor dem Hintergrund des „Fördergrundsatzes“ und dem Ziel, vor allem die Selbsthilfekräfte des Hilfesuchenden zu stärken und zu motivieren, wird von Valgolio eine Beibehaltung der Sanktion als bedenklich angesehen. Bei Leistungskürzungen, die das Existenzminimum unterschreiten, erfordern das verfassungsrechtliche Sozialstaatsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsgebot eine flexible Beendigung der Minderungsdauer, sobald der Betroffene einsichtig ist und ernsthaft mitwirkt. Eine frühere Fassung des § 120 AFG, die ohne Ausnahme und unabhängig vom Verschuldungsgrad die volle Sanktion vorsah, habe das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig beanstandet.

**Krahmer (2004)** sieht in den Sanktionsregelungen zur Eingliederungsvereinbarung einen Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot, das aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als Teil des Rechtsstaatsprinzips folgt. Zugleich handle es sich um eine Verletzung des Würde-Grundrechts des Art. 1 GG.

Zudem sei die Beweislastumkehr in § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II (a. F.) für die Darlegung eines wichtigen Grundes aus Sicht des Autors verfassungsrechtlich nicht zulässig, weil eine Differen-

zierungsklausel fehle, die Einzelfälle ausnimmt, in denen die Betroffenen nicht in der Lage sind, dieser Beweislast zu genügen oder die Folgen von deren Nichtbeachtung für ihre Existenzsicherung für sich zu überschauen.<sup>26</sup> Dies ist aus Sicht des Autors ein Verstoß gegen das Sozialstaatsgebot im Sinne von Art. 1 GG i.V.m. Art. 20, 28 GG sowie gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 GG.

Aus Sicht des Autors müssten die Sonderregelungen für unter 25-Jährige verfassungskonform dahingehend interpretiert werden, dass in dieser Weise nur verfahren werden darf, wenn die Bundesagentur im Sinne von § 3 Abs. 2 SGB II tatsächlich das dort geforderte Engagement an den Tag gelegt hat, die Betroffenen im Rahmen der Eingliederungsmaßnahmen für eine Tätigkeit entsprechend zu qualifizieren. Für die Erfüllung ihrer Pflichten sei die Arbeitsagentur beweispflichtig.

Die nach § 31 Abs. 6 SGB II (a. F.) verpflichtend vorgeschriebene Absenkung von Regelleistungen und Sozialgeld für die Dauer von drei Monaten, selbst wenn der Betreffende infolge der ersten Wirkungen von Kürzungen seine „uneinsichtige“ Haltung aufgibt und nunmehr an einer Eingliederungsmaßnahme teilnehmen oder eine reguläre Arbeit aufnehmen will, sieht der Autor, ebenso wie Valgolio, als bedenklich an.

**Berlit (1996)** hat bereits in Zeiten des Fürsorgesystems die Sanktionsregelungen im damaligen § 25 BSHG kritisiert. Nach den Reformen der Grundsicherung für Arbeitssuchende regte **Berlit (2005, 2006)** Nachbesserungen an den neu eingeführten Sanktionsregelungen an. Nach den Anpassungen der Sanktionsregelungen zum 1.4.2011 äußerte sich **Berlit (2011)** abermals zur Legitimität der neuen Regelungen. Aus Sicht des Autors bedeuteten die vorgenommenen Änderungen keinen grundlegenden Systemwechsel. Er kritisiert, dass auf eine „gebotene Generalrevision“

25 Vgl. Deutscher Bundestag (2003: 61 und 117).

26 Anders als in § 25 Abs. 1 BSHG gebe es im Rahmen der zwingenden Absenkungen nach § 31 SGB II (a. F.) kein Ermessen und damit auch keine fortbestehende Betreuungspflicht von Seiten des Trägers, so dass Fehlentscheidungen der Betroffenen nicht durch ein korrigierendes Gegensteuern des Trägers aufgefangen werden können. Im Vergleich dazu habe der Gesetzgeber im § 144 Abs. 1 SGB III für Bezieher von Arbeitslosengeld I die Beweislast nur eingeschränkt umgekehrt, weil nur in der Sphäre oder im Verantwortungsbereich liegende Gründe von ihm dargestellt werden müssen, z.B. gesundheitliche oder familiäre Hindernisse. Eine solche differenzierende Formulierung, die auf die Zumutbarkeit durch den Betroffenen abstellt, fehle in § 31 Abs. 1 Satz 2 SGB II (a. F.).

einzelner Sanktionsregelungsteile verzichtet wurde und erklärt, dass die Änderungen aus seiner Sicht eine durchaus relevante Verschlechterung der Rechtsstellung der Leistungsberechtigten zur Folge hätten (Beispiel gelockerte Rechtsfolgenbelehrung).

Aus Sicht von **Wunder und Diehm (2006)** sind die Sanktionsmöglichkeiten des § 31 SGB II (a. F.) tief greifenden Bedenken in Bezug auf die Sicherung des Existenzminimums und der Verhältnismäßigkeit ausgesetzt. Sie kommen zu dem Schluss, dass sich § 31 SGB II (a. F.) je nach Auslegung gerade noch am Rande der Verfassungskonformität befindet. Jedoch wäre es sinnvoll gewesen, wenn der Gesetzgeber den zuständigen Behörden, die eine Absenkung des Arbeitslosengelds II vornehmen (müssen), zumindest für Härtefälle ein Ermessen eingeräumt hätte. Dann hätten die Ämter je nach Einzelfall selbst über das Ob, die Höhe und die Dauer der (verschärften) Sanktion entscheiden können.

Der Beitrag von **Davilla (2010)** setzt sich tiefergehend mit der Legitimität der schärferen Sanktionierung von unter 25-Jährigen im Sanktionenrecht des SGB II auseinander. Die Autorin überprüft die Verhältnismäßigkeit und europarechtliche Konformität der Sonderregelung und plädiert für deren Abschaffung. § 31 Abs. 5 SGB II (a. F.) führt aus Sicht der Autorin dazu, dass das Grundrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums unverhältnismäßig verletzt wird, da bereits nach der ersten Pflichtverletzung die Regelleistung wegfällt. Eine verfassungskonforme Anwendung sei allerdings möglich, denn durch die ergänzende Erbringung von Sachleistungen kann in der Praxis ein rechtswidriger Eingriff in das Existenzminimum verhindert werden. Somit ist die Regelung unter diesem Blickwinkel zwar äußert bedenklich, aber noch nicht nichtig. Mit der Unterscheidung der Konsequenzen von Pflichtverletzungen nach Alter verfolgt der Gesetzgeber aus Sicht der Autorin einerseits arbeitsmarktpolitische und andererseits fiskalische Ziele. Diese Ziele seien als legitim zu erachten. Die unterschiedliche Behandlung sei aus Sicht der Autorin zudem geeignet, jüngere

Menschen zur Arbeits- und Ausbildungssuche zu motivieren. Allerdings sei zweifelhaft, ob die unterschiedliche Behandlung überhaupt erforderlich ist. Das gleiche Ergebnis könne durch die intensive Betreuung von jungen Hilfebedürftigen in Verbindung mit den allgemeinen Sanktionen erreicht werden. Denn nicht allein die Strenge, sondern auch die Häufigkeit von Sanktionen sei entscheidend. Darüber hinaus sei die Altersgrenze von 25 Jahren völlig willkürlich gesetzt. § 31 Abs. 5 SGB II (a. F.) verstößt damit aus Sicht von Davilla gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gemäß § 3 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht überlasse es jedoch bei einem Verstoß der Gleichheitsrechte dem Gesetzgeber, auf welche Weise die verfassungswidrige Ungleichbehandlung beseitigt wird. Am wahrscheinlichsten wäre daher, dass der Gesetzgeber § 31 Abs. 5 SGB II (a. F.) für nichtig erkläre und die allgemeinen Sanktionen auf alle Hilfebedürftigen ausweite.

**Neskovic und Erdem (2012)** konstatieren, dass in der rechtswissenschaftlichen (Kommentar-)Literatur die Auffassung überwiegt, dass Sanktionen grundsätzlich zulässig sind. Grund hierfür sei die aus Sicht der Autoren zum Teil widersprüchliche juristische Konstruktion des Grundrechts auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch das BVerfG. Sie wollen daher aufzeigen, dass das BVerfG – entgegen der Interpretationen durch die „herrschende Meinung“ – „zwingende Argumente“ für die Verfassungswidrigkeit der Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende geliefert hat.

**Burkiczak (2012)** dagegen weist auf aus seiner Sicht unzutreffende dogmatische Prämissen bei Neskovic und Erdem (2012) hin. Für den Autor ist es bereits im Ansatz verfehlt, Sanktionen nach § 31 SGB II als „Eingriff in die Menschenwürde“ zu diskutieren.

**Neskovic und Erdem (2013)** wiederum widersprechen Burkiczak (2012) in allen Punkten und halten daran fest, dass es sich bei den Sanktionen „in jedem Fall“ um einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums handelt. Dies zu widerlegen, habe Burkiczak nicht versucht.

Nach **Berlit (2013)**<sup>27</sup> besteht noch ein großer Bedarf für die juristische Begründung der Verfassungswidrigkeit der Sanktionsregelungen. In der Literatur werde bis jetzt meist nur in Einzelfragen und nur für eine verfassungskonform einschränkende Auslegung plädiert. Beispielsweise gelte das für die Sonderregelungen für unter 25-Jährige. Kritikpunkt sei hier die Nichtbeachtung des Gleichheitsgrundsatzes. Er räumt zwar ein, dass die Mehrheit nicht immer Recht habe: „Breite, Stabilität und Argumentationstiefe dieser Mehrheit indizieren indes eine gewisse Richtigkeit der Rechtsposition, die Sanktionen im Ansatz für vereinbar mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum hält.“<sup>28</sup>

Sozialpolitisch bestehe aus Sicht von Berlit im Sanktionensystem „erheblicher Diskussions- und Reformbedarf“<sup>29</sup>. Von der Verfassung her geboten seien diese Änderungen jedoch weit überwiegend nicht. So seien u. a. die Sonderregelungen für unter 25-Jährige aufzuheben und der Krankenversicherungsschutz sollte durch eine Sanktionierung nicht entfallen. Außerdem solle eine Sanktionierung um mehr als 30 Prozent (inklusive der Frage nach Gewährung ergänzender Sachleistungen) erst nach einer persönlichen Anhörung erfolgen dürfen.

### 3.2 Juristische Kommentare zu § 32 SGB II – Meldeversäumnisse

Wie in Kapitel 2.1 deutlich wurde, sind Meldeversäumnisse der häufigste Grund für Sanktionen in Deutschland. **Spindler (2013)** nimmt in ihrem Kommentar zur Ausgestaltung der Regelungen zu den Meldeversäumnissen auf die seit Jahren steigende Zahl der Sanktionen nach Meldeversäum-

nissen Bezug und weist auf zwei Gerichtsurteile hin, die die Sanktionsregelung in den entsprechenden Fällen für unverhältnismäßig erklärt haben.

Im Falle des SG Chemnitz<sup>30</sup> hatte sich die Klägerin im Tag geirrt und sich einen Tag später gemeldet, um die Auskunft zur Dauer ihrer Elternzeit nachzuholen. Stünden einfachere Mittel zur Erfüllung des Meldezwecks zur Verfügung, dann sei aus Sicht der Autorin bereits die Sanktionsdrohung nicht erforderlich. Die Entscheidung über eine etwaige Nachholung des Termins stelle eine Ermessensentscheidung dar, die den Zweck der Sanktionierung berücksichtigen müsse. Dabei sei dem Hilfeempfänger ebenso wie anderen Personen beim Umgang mit Behörden oder Gerichten das gleiche „Augenblicksversagen“ zuzugestehen.

Auch das Sozialgericht (SG) Düsseldorf<sup>31</sup> erachtete eine Sanktion für unverhältnismäßig, bei der es ebenso nicht um ein Vermittlungsangebot, sondern die Erörterung der beruflichen Situation und eines Bewerbungsangebotes ging, die am Tag darauf nachgeholt werden konnte. Das Gericht berücksichtigte bei seinem Urteil ebenfalls das bisherige ordnungsgemäße Verhalten der Klägerin, wodurch sich das einmalige Meldeversäumnis als Missgeschick qualifizieren ließ. Das Gericht bemängelte, dass sich die Sanktionstatbestände im SGB II nicht mit subjektiver Vorwerfbarkeit befassen und stellte die Überlegung an, ob es nicht sinnvoller sei, lediglich vorsätzliches Verhalten zu sanktionieren.

Das Landesgericht (LSG) NRW<sup>32</sup> und das Bundessozialgericht (BSG) beurteilen die Lage dagegen anders. Aus Sicht des LSG NRW erachtet § 309 Abs. 3 Satz 1 SGB III nur eine verspätete Meldung am selben Tag für gültig, eine weitere Auslegung sei nicht zugelassen. Auch das BSG<sup>33</sup>

27 Es handelt sich um ausformulierte, nur auszugsweise vorgetragene Thesen zum Streitgespräch zwischen Wolfgang Neskovic und Uwe Berlit zum Thema „Sanktionen im SGB II – nur problematisch oder verfassungswidrig?“, veranstaltet von der AG Sanktionen der Berliner Kampagne gegen Hartz IV, der Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen e.V. und ver.di – Erwerbslose – am 25.6.2013 in Berlin. Die Thesen wurden in info also, Heft 5, S. 195ff. veröffentlicht.

28 Berlit (2013: 1) (Vorabveröffentlichung).

29 Berlit (2013: 12) (Vorabveröffentlichung).

30 Sozialgericht Chemnitz (2011): Urteil vom 6.10.2011 – S. 21 AS 2853/11: Verhältnismäßigkeit einer Sanktion bei vergessenem Melde-termin, info also 2/2013: 72-75.

31 Sozialgericht Düsseldorf (2009): Urteil vom 27.8.2009 – S. 32 AL 180/07.

32 Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (2010): Urteil vom 11.8.2010 – L 12 AL 47/09, info also 2011: 18f.

33 Bundessozialgericht (2011): Urteil vom 25.8.2011 – B 11 AL 30/10 R, SGB 2012: 545f.

hat keinerlei Bedenken gegen die Sanktionsregelung des § 32 SGB II und befürwortet es, dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit wahrnimmt, um die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems zu sichern. Gegen eine Lockerung der Regelungen zu Meldeversäumnissen spricht sich auch **Temming-Davilla (2012)** aus.

**Spindler (2013)** weist darauf hin, dass das BVerfG<sup>34</sup> bereits 1987 hinsichtlich des damaligen § 120 Abs. 1 AFG den Beschluss gefasst hatte, dass die darin festgeschriebene zweiwöchige pauschale Kürzung bei Meldeversäumnissen bei Gründen, die im Sinne des § 120 AFG nicht als wichtig gelten, als unzumutbar verworfen werden könne. Dies deutet die Autorin als Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber bei solchen Regelungen „eine Neigung hat, die Verhältnismäßigkeit nicht zu beachten“. Aber selbst diese mildere Regel sei aus Sicht der Autorin aufgrund des grundsätzlichen Wandels in der Verwaltungspraxis überdenkenswert. Die Gerichten vorgelegten Konflikte um Meldeversäumnisse würden immer zahlreicher. Dies liege an dem völlig neuen Verwaltungstyp, der laut Autorin „rigide gesteuert wird, und zwar einseitig“<sup>35</sup>. So müssten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Nutzung von Sanktionsspielräumen aufwändige Begründungen abgeben, wogegen Sanktionierungen nicht weiter zu rechtfertigen seien. Hintergrund seien die Kennzahlen, die die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA jährlich erreichen müssten.

**Geiger (2011)**<sup>36</sup>, Richter am SG Berlin, folgert aus dem Urteil des BVerfG von 1987, dass ganz von einer Sperrzeit abzusehen sei, wenn der Arbeitslose aktiv an dem Ausgleichen des versäumten Termins mitwirke und dieser ohne Nachteil für die Versichertengemeinschaft nachgeholt werden könne. Zudem hält er eine Beschränkung der aktuellen Regelung auf Meldetermine mit konkreten Vermittlungsangeboten, die ansonsten nicht mehr wahrgenommen werden können, für sinnvoll.

Auch **Berlit (2013)** spricht sich dafür aus, die Sanktionierung bei Meldeversäumnissen zu beschränken. Eine Absenkung der Leistung solle nur bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und lediglich dann möglich sein, „wenn der konkrete Meldezweck erkennbar und einzelfallbezogen bestimmt und geeignet ist, die Erwerbsintegration zu fördern“<sup>37</sup>.

### 3.3 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich die Argumentation zur Legitimität der Sanktionsregelungen, insbesondere rund um die in § 31 SGB II geregelten Pflichtverletzungen, als sehr kontrovers bezeichnen. Das Zwiegespräch zwischen Neskovic und Erdem sowie Burkiczak zeigt exemplarisch, wie komplex und undurchsichtig die Regelungen aus juristischer Sicht sind und wie entscheidend die politischen und weltanschaulichen Hintergründe der Autorinnen und Autoren für die Beurteilung der Legitimität der Sanktionsregelungen sind.

Die Mehrheit der Autoren hält zwar (meist dieselben) Aspekte der Sanktionsregelungen in § 31 SGB II für verfassungsrechtlich bedenklich, jedoch grundsätzlich nicht für verfassungswidrig. Hierbei sind insbesondere die Sonderregelungen für unter 25-Jährige zu nennen. Es besteht unter den Autoren Einigkeit darüber, dass sie unverhältnismäßig sind und dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen. Zu nennen sind aber auch diejenigen Autoren, die die Sanktionsregelungen für verfassungswidrig halten.

Was die Sanktionsregelungen zu Meldeversäumnissen angeht, so wird weniger die verfassungs- als die sozialrechtliche Legitimität thematisiert. Die eine Seite wünscht sich mehr Flexibilität bei der Sanktionierung im Einzelfall, wohingegen die andere Seite bei einer Lockerung der Regelung um die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung fürchtet.

34 Bundesverfassungsgericht (1987): Beschluss vom 10.2.1987 – 1 BvL 15/38 = BVerGE 74, S. 203f.

35 Spindler (2013: 54).

36 Geiger (2011): LSG NRW, Urteil vom 11.8.2010 – L 12 AL 47/09: Sperrzeit wegen Meldeversäumnis bei versehentlicher Meldung erst am Folgetag, Art. 14 Abs. 1 GG; §§ 144 Abs. 1 S. 1, Abs. 1 S. 2 Nr. 6, Abs. 6, 309 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 2 SGB III mit Anmerkung von Udo Geiger, info also, Heft 1, Entscheidungen zur Arbeitsförderung (SGB III).

37 Berlit (2013: 13).

Verfassungsrechtlich gibt es damit zwar durchaus Bedenken gegen die Sanktionsregelungen, sie begründen aber im Allgemeinen keine Verfassungswidrigkeit. Reformbedarf besteht daher weniger in verfassungsrechtlicher, sondern vielmehr in sozialpolitischer Hinsicht.

Der sozialpolitische Handlungsbedarf hängt jedoch jenseits der juristischen Diskussion um die Legitimität entscheidend von der Zielerreichung der Sanktionen ab. Wenn die Sanktionen teils verfassungsrechtlich bedenklich sind, dann sollten sie zumindest wirken. Ob die Sanktionsregelungen die erhofften Wirkungen zeigen, wird im Folgekapitel 4 überprüft.

## 4. Wirkungsweisen von Sanktionen

---

Die Idee hinter den Sanktionsregelungen im SGB II ist es, Fehlanreize im System der Arbeitslosenversicherung bzw. der Sozialhilfe zu vermeiden. Grundsätzlich besteht bei der Existenz eines Mindesteinkommens, wie es die Grundsicherung nach SGB II faktisch ist, die Gefahr, dass Individuen bewusst nicht am Arbeitsmarkt partizipieren und die Grundsicherung als Dauerlösung verstehen. Ursachen für ein solches Verhalten können entweder sein, dass der individuelle Reservationslohn infolge der staatlichen Leistung über dem am Arbeitsmarkt erzielbaren Lohn liegt und sich eine Erwerbstätigkeit zumindest aus finanzieller Sicht schlicht nicht lohnt, oder aber eine ausgeprägte Freizeitpräferenz. Dabei ist unterstellt, dass der Arbeitsmarkt entsprechend aufnahmefähig wäre.

Den theoretischen Hintergrund liefert die sogenannte Arbeitssuchtheorie, die den Sanktionen zwei intendierte Wirkungskanäle zuschreibt: 1. die Wirkung auf die Suchintensität und 2. die Wirkung der Sanktion auf den Reservationslohn.<sup>38</sup> Es wird aber auch diskutiert, ob die Sanktionen nicht-intendierte Wirkungen („Nebenwirkungen“) haben. Beispielsweise, dass in der Tendenz eher eine Abwendung vom Arbeitsmarkt, und damit das Gegenteil der erwünschten Verhaltensanpassung, stattfindet.

Die Vielzahl an möglichen Auswirkungen der Sanktionsregelungen auf die Lebenssituation und damit das Verhalten der Leistungsempfänger macht eine Auseinandersetzung mit dem Thema der Wirkungsanalyse notwendig. Wie bereits in den vorstehenden Kapiteln dargestellt, verfolgt der Gesetzgeber mit den Sanktionsregelungen ein bestimmtes, am Grundsatz des Förderns und

Förderns orientiertes Ziel: Durch die Sanktionierung bzw. schon deren Androhung soll erreicht werden, dass Leistungsempfänger ein höheres Maß an Kooperation bei der Arbeitssuche zeigen und damit ihre Erfolgsaussichten auf eine Arbeitsstelle verbessern. Sanktionen sollen demnach zu einer Stärkung der Eigenverantwortung der Leistungsbezieher beitragen. Der Gesetzgeber steht seinerseits, zumindest aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht, in der Verantwortung, die Wirksamkeit des eingesetzten Instrumentariums regelmäßig zu überprüfen.

Die Möglichkeiten zur wissenschaftlichen Untersuchung der Sanktionswirkungen sind vielfältig. Vorliegende Studien unterscheiden sich in der untersuchten Wirkungsdimension, im methodischen Ansatz und in den zugrunde liegenden Daten. Im Folgenden werden die Ergebnisse der wichtigsten Wirkungsanalysen systematisch aufgearbeitet. Abschließend erfolgen eine Zusammenfassung der Erkenntnisse sowie ein Blick auf weiteren Forschungsbedarf.

### 4.1 Methodik

In der internationalen und nationalen Forschung findet sich eine zunehmende Zahl von Analysen, die sich mit der Wirkungsweise von Sanktionen befassen.<sup>39</sup> Dabei stehen Wirkungsanalysen und Evaluationen von Politikmaßnahmen vor der großen Herausforderung, eine Kausalität zwischen den implementierten Maßnahmen und den resultierenden Verhaltensveränderungen herzustellen.<sup>40</sup> Hat sich das Suchverhalten der Sanktionierten tatsächlich infolge der Sanktion verändert

---

38 Vgl. und siehe ergänzend hierzu Hofmann et al. (2011: 9) sowie Kapitel 1.2.1 dieser Studie.

39 Vgl. Schreyer et al. (2012).

40 Vgl. Arni (2012).

oder gibt es andere Ursachen/Gründe? Ist eine kürzere Verweildauer in der Arbeitslosigkeit kausal den Sanktionen zuzuschreiben? Aber auch: Sind gesundheitliche Beeinträchtigungen oder eine kriminelle Handlung direkt auf die Sanktionierung zurückzuführen?

Nach der Art, wie Forscher mit dieser Problematik umgehen, lassen sich die existierenden Untersuchungen in zwei Gruppen einteilen:<sup>41</sup>

1. **Quantitative Methoden** bringen statistisch repräsentative Ergebnisse, eignen sich jedoch nur für messbare Effekte – wie sie eher unter den intendierten Effekten zu finden sind – und damit nicht für jede Fragestellung.
2. **Qualitative Methoden** bringen zwar keine statistisch repräsentativen Ergebnisse, ermöglichen aber tiefgehende Erkenntnisse zur Wirkungsweise von Sanktionen, insbesondere zu den nicht messbaren Wirkungen.

Die einschlägigen Studien zeigen nicht nur eine Differenzierung nach quantitativen und qualitativen Methoden, sondern machen auch deutlich, dass ein Großteil sich entweder mit der Analyse von intendierten Effekten oder aber der nicht-intendierten Effekte befasst – eine Kombination aus beiden bildet hingegen die Ausnahme. Vor diesem Hintergrund werden die beiden Effekte separat behandelt.

## 4.2 Intendierte Effekte

Das Ziel von Sanktionen ist es, durch ihre disziplinierende und motivierende Komponente zum Wiedereinstieg in eine Beschäftigung beizutragen und damit die Dauer des Leistungsbezuges zu verkürzen. Die überwiegende Zahl der existierenden Studien befasst sich mit der Analyse dieser Wirkungszusammenhänge, so dass die Darstellung der Erkenntnisse im Folgenden auf einem breiten Fundament fußt. Nach einer knappen theoretischen Einführung in die intendierte Wirkungsweise von Sanktionen werden die aktuelle Forschungsliteratur eingeordnet und deren zentrale Ergebnisse zusammengetragen.

### 4.2.1 Theoretischer Hintergrund

Gemäß der Arbeitsangebotstheorie wird ein Individuum seine Arbeitskraft nur dann am Arbeitsmarkt anbieten, wenn der erzielbare Lohn oberhalb des Reservationslohns liegt. Der Reservationslohn beschreibt dabei den Lohnsatz, zu dem jemand bereit ist arbeiten zu gehen und entspricht damit dem Freizeitnutzen. Im Falle eines Beziehers/einer Bezieherin von Grundsicherungsleistungen liegt der Reservationslohn i.d.R. mindestens bei dem „Lohnsatz“, den er durch die Grundsicherung erhält. Ein nutzenmaximierendes Individuum wird nur dann eine Beschäftigung aufnehmen, wenn es dadurch ein höheres Einkommen erzielt als ohne Beschäftigung. Sinkt infolge einer Sanktionierung das Transfereinkommen des Leistungsbeziehers/der Leistungsbezieherin, so reduziert sich der Reservationslohn – die Erwerbsaufnahme wird entsprechend wahrscheinlicher, weil nun auch geringer entlohnte Beschäftigung in Betracht gezogen wird.

Darüber hinaus erhöhen eine stärkere Kooperation in Form von regelmäßiger Termineinhaltung sowie ggf. eingeforderte Maßnahmen (z. B. Bewerbungstraining, Weiterbildung, kontinuierliches Bewerben) die Suchintensität und damit die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsaufnahme.

Des Weiteren geht die Theorie davon aus, dass Sanktionen nicht nur bei den Sanktionierten selbst wirken, sondern Effekte auf die gesamte Gruppe der Leistungsempfänger und -empfängerinnen haben. Vor diesem Hintergrund können die Auswirkungen von Sanktionen zusätzlich in Ex-post- und Ex-ante-Effekte differenziert werden. Ex-post-Effekte betreffen das Verhalten bereits sanktionierter Personen, wohingegen Ex-ante-Effekte bei allen Leistungsempfängern wirken.<sup>42</sup>

Ziel der Sanktionsregelungen ist damit allein die Erwerbsaufnahme. Welche Qualität bzw. Stabilität die Beschäftigung hat, liegt nicht im Wirkungsbereich der Sanktionsregelungen, wird gleichwohl in einigen Evaluationsstudien berücksichtigt.

41 Vgl. für die folgende methodische Einteilung Hofmann et al. (2011: 9).

42 Vgl. Hofmann et al. (2011) sowie Griggs und Evans (2010).

#### 4.2.2 Übergreifende Befunde

Die überwiegende Zahl der Studien, die sich mit der Wirkungsanalyse von Sanktionen befassen, fokussieren auf die intendierten Ex-post-Effekte. Untersucht wird in den meisten Fällen, inwieweit eine Sanktionierung die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsaufnahme erhöht bzw. die Bezugsdauer in der Grundsicherung verkürzt. Daneben gibt es einige wenige Studien, die zusätzlich die Qualität und die Stabilität der aufgenommenen Beschäftigung in ihre Analyse integrieren. Auch die Untersuchungen, die sich den Ex-ante-Effekten widmen, haben in erster Linie zum Ziel, den Zusammenhang zwischen der Sanktionsregelung und der Dauer der Erwerbslosigkeit zu untersuchen. Dabei zeichnen sich die Studien zu den intendierten Effekten insgesamt durch einen hohen Anteil an quantitativen Ansätzen aus.

Ohne den detaillierten Ergebnissen vorwegzugreifen, kann bereits an dieser Stelle betont werden, dass die ökonomischen Analysen der **Ex-post-Effekte** basierend auf quantitativen Methoden zu dem gemeinsamen Ergebnis kommen, dass Sanktionen die Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei Sanktionierten tatsächlich erhöhen.<sup>43</sup>

So weisen für Deutschland beispielsweise Hillmann und Hohenleitner (2012), van den Berg et al. (2012), Schneider (2008 und 2010), Boockmann et al. (2009) sowie Müller und Steiner (2008) einen positiven Zusammenhang zwischen Sanktionierung und der Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme nach. In der internationalen Forschung sind vor allem die Untersuchungen von Arni et al. (2009), Lalive et al. (2002) und Svarer (2009) hervorzuheben.

Auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit untersuchen **Müller und Steiner (2008)** sowohl kurz- als auch langfristige (bis zu vier Jahre nach der Sanktionierung) Effekte einer Sanktionierung auf den Übergang von der Erwerbslosigkeit in die Erwerbstätigkeit. Sie kombinieren dafür ein Matchingverfahren (propensity score matching) mit einer Verweildaueranalyse mit diskreter Zeit (Hazardraten-Modell). Letzteres ist

ein statistisches Verfahren, welches es ermöglicht, die Einflussfaktoren auf die Verweildauer in einem bestimmten Zustand (hier in der Arbeitslosigkeit bzw. im Grundsicherungsbezug) zu untersuchen. Die Autoren können mit ihrer Analyse sowohl für Männer als auch für Frauen eindeutig positive Effekte auf die Beschäftigungsaufnahme nachweisen, wobei die Wirkung mit der Zeit abnimmt.

Mit Hilfe einer Ereignisanalyse bestätigt **Svarer (2009)** diese Befunde für die Sanktionsregelungen von Arbeitslosengeldempfängern und -empfängerinnen (nicht Empfänger von Sozialleistungen) in Dänemark. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass die Austrittsrate aus der Erwerbslosigkeit sich infolge einer Sanktionierung bei beiden Geschlechtern verdoppelt. Mit Blick auf die Stärke des Effekts sollte berücksichtigt werden, dass Arbeitslosengeldempfänger i.d.R. arbeitsmarktnäher sind als Empfänger und Empfängerinnen von Grundsicherungsleistungen. Die im Zeitablauf abnehmende Wirkung der Sanktionierung wird bei Svarer (2009) ebenfalls bestätigt. So läuft der Aktivierungseffekt der Sanktionen nach etwa drei Monaten aus. Darüber hinaus zeigt die Untersuchung, dass einzelne Gruppen von Arbeitslosen (Personen mit Migrationshintergrund und Alleinstehende) stärker auf eine Sanktionierung reagieren als andere. Letzteres dürfte darauf zurückzuführen sein, dass verheiratete Sanktionierte durch die familiäre Unterstützung eher in der Lage sind, eine Phase mit reduziertem Einkommen zu überbrücken. Letztendlich wird in der Untersuchung gezeigt, dass die Wirkung der Sanktion auf den Austritt aus der Erwerbslosigkeit mit der Härte der Sanktion im Durchschnitt zunimmt.

Auch **Hillmann und Hohenleitner (2012)** zeigen, dass Sanktionen die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsaufnahme erhöhen. Mit Hilfe eines Hazardraten-Modells gelingt es den Autoren, die positiven intendierten Ex-post-Effekte nachzuweisen. In ihrem Forschungsbericht weisen die Autorinnen zudem drauf hin, dass die höhere Wahrscheinlichkeit der Erwerbsaufnahme ihren

43 Vgl. Schreyer et al. (2012).

Ursprung in einer verbesserten Suchintensität hat, aber auch in der Akzeptanz von unterhalb der eigenen Qualifikation liegenden Arbeitsplätzen. Entsprechend gehen die neuen Arbeitsplätze häufig mit geringeren Löhnen und schlechteren Arbeitsbedingungen einher. Hillmann und Hohenleitner machen deutlich, dass die Fokussierung allein auf die Arbeitsaufnahme zu kurz greift. Diese Einschätzung wird zusätzlich dadurch gestützt, dass ihnen der Nachweis gelingt, dass nicht nur die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsaufnahme, sondern auch die Wahrscheinlichkeit, komplett aus dem Arbeitsmarkt zu verschwinden, d. h. weder erwerbstätig noch als erwerbslos gemeldet zu sein, ansteigt.

**Boockmann et al. (2009)** untersuchen ebenfalls, inwieweit der Einsatz von Sanktionen eine Beschäftigungsaufnahme begünstigt. Das Autorenteam wählt dabei jedoch ein anderes methodisches Vorgehen. Es nutzt die Tatsache, dass die Grundsicherungsstellen bzw. die dort tätigen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen einen gewissen Spielraum hinsichtlich des Einsatzes von Sanktionen haben und es somit Unterschiede zwischen den einzelnen Grundsicherungsstellen gibt. Diese Unterschiede machen es den Autoren möglich, den Sanktionseffekt unter Zuhilfenahme eines linearen Wahrscheinlichkeitsmodells zu berechnen. Konkret wird berechnet, welchen Effekt es hätte, wenn ein Leistungsbezieher, der in einer Grundsicherungsstelle mit moderater Sanktionspolitik nicht sanktioniert wird, künftig aufgrund einer anziehenden Sanktionspolitik Leistungskürzung hinnehmen müsste. Im Ergebnis zeigt sich, dass eine Intensivierung des Einsatzes von Sanktionen tatsächlich die Wahrscheinlichkeit erhöht, zeitnah eine Beschäftigung aufzunehmen. Konkret steigt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit um etwa 70 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung steigt um rund 50 Prozent.

**Schneider (2008 und 2010)** geht in ihren Analysen noch weiter und versucht mit Hilfe von Befragungsdaten nicht nur den Effekt einer Sank-

tionierung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, sondern auch auf den Reservationslohn und die Suchintensität nachzuweisen. Mit einer solch umfassenden Untersuchung wird es möglich, die Ursachen für eine vielfach empirisch bestätigte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit zu spezifizieren. Im Ergebnis zeigen die Untersuchungen von Schneider zwar, im Einklang mit den übrigen Untersuchungen, positive Beschäftigungseffekte. Der Nachweis, dass eine Sanktionierung zur Reduktion des Reservationslohns oder zu einer Steigerung der Suchintensität führt, gelingt jedoch nicht. Schneider (2010) zieht aus diesen Ergebnissen den Schluss, dass Sanktionen, neben den in der ökonomischen Theorie beschriebenen, andere Wirkungskanäle haben. So kann es nach Meinung der Autorin sein, dass sanktionierte Personen ihre nicht-monetären Erwartungen an eine Arbeitsstelle gesenkt haben oder aber, dass die sanktionierten Personen intensiver betreut werden. Beides könnte die nachgewiesene Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit erklären.<sup>44</sup>

Bereits eingangs wurde darauf hingewiesen, dass die Fokussierung auf die Beschäftigungsaufnahme, die hinter den Sanktionsregelungen steckt, möglicherweise zu kurz greift. Im Folgenden sollen zwei Untersuchungen vorgestellt werden, die den Qualitätsaspekt der Beschäftigung explizit in ihren Ansatz integrieren. Die Autoren prüfen, ob die positiven Beschäftigungseffekte nicht zu Lasten der Entlohnung, der Stabilität und der Qualität der folgenden Arbeitsstelle gehen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle die umfassende Analyse von **Arni et al. (2009)** für die Schweiz. Es handelt sich um einen sehr breit angelegten Ansatz, der mehrere Aspekte der Sanktionsregelungen betrachtet und diese zu quantifizieren versucht. Neben den Effekten der Sanktionsregelungen auf die Qualität der Beschäftigung untersucht das Autorenteam die Ex-post- und die Ex-ante-Effekte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Hinsichtlich der intendierten Ex-post-Effekte kommen Arni et al. (2009) in Übereinstimmung mit dem Gros der Untersuchungen zu dem Ergebnis,

44 Vgl. und siehe ergänzend zu diesem Absatz Hofmann et al. (2011: 9f.).

dass eine Sanktionierung dazu beiträgt, die Betroffenen schneller wieder in Beschäftigung zu bringen. Die Studie kann jedoch zeigen, dass diese Aktivierung mit geringerer Entlohnung und einer geringeren Beschäftigungsdauer nach dem Grundsicherungsbezug einhergeht. Es besteht somit ein Trade-off zwischen den positiven Effekten einer schnelleren Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit und den dadurch erreichten staatlichen Einsparungen sowie den geschilderten negativen Effekten einer geringeren Entlohnung und einer kürzeren Beschäftigungsdauer. Diesbezüglich zeigen die Autoren, dass die negativen Effekte über einen Zeitraum von zwei Jahren überwiegen. Für einen sanktionierten Leistungsbezieher bedeutet dies konkret: Das Mehreinkommen aus der kürzeren Erwerbslosigkeitsdauer liegt bei einem Monatseinkommen, während der Verlust durch geringere Entlohnung bei zwei Monatseinkommen liegt – der Nettoeffekt liegt damit nach zwei Jahren bei einem Einkommensverlust von einem Monatseinkommen.

**Van den Berg et al. (2012)** bestätigen diese Erkenntnisse für Deutschland in weiten Teilen. Auf Grundlage deutscher Registerdaten und mithilfe verschiedener Verweildauermodelle (multispell) können sie zeigen, dass Sanktionen das Jobmatching beeinflussen. Konkret kommen sie zu dem Ergebnis, dass eine Sanktionierung auf der einen Seite die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit zu verlassen, deutlich ansteigen lässt, auf der anderen Seite aber dazu führt, dass eher qualitativ schlechtere Beschäftigungsformen gewählt werden als bei einer Suche ohne Sanktionierung. Die gewählten Jobs werden geringer entlohnt und die Gefahr, wieder arbeitslos zu werden, steigt an. Ein eindeutig positives Fazit lässt sich unter der Berücksichtigung der Qualitätsaspekte demnach nicht ziehen, auch wenn die positiven Effekte einer Sanktionierung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit als bewiesen betrachtet werden können.

Ein generell negatives, einschränkendes Fazit zieht **Ames (2009)** für die verhaltenssteuernden Ex-post-Effekte von Sanktionen.<sup>45</sup> Die empirische

Basis für diese Einschätzung bilden 30 leitfadengestützte problemzentrierte Interviews mit erwerbsfähigen Beziehern von Grundsicherungsleistungen nach SGB II. Um eine Aussage darüber zu treffen, inwieweit die Sanktionierung zu einer Verhaltensänderung geführt hat, muss an die Sanktionierten nach der Sanktion noch einmal die gleiche oder eine gleichartige Erwartung gerichtet werden. Da dies bei 17 der Befragten nicht der Fall war, stützt sie ihre Einschätzung auf die verbleibenden 13 Interviews. Lediglich bei vier bis fünf Personen war eine Änderung der Verhaltensdisposition in die intendierte Richtung zu erkennen, jedoch setzte nur eine Person die bekundete Verhaltensänderung auch tatsächlich um. Nach Ames (2009) sind Verhaltensänderungen vielfach schon alleine deswegen nicht möglich, weil sie nicht Ausdruck der Weigerung oder anhaltenden Unfähigkeit, sondern der Situation bzw. behindernden Umständen geschuldet sind.

Wie bereits erläutert, wirken Sanktionsregelungen gemäß der ökonomischen Theorie nicht nur bei den Sanktionierten selbst, sondern haben auch Auswirkungen auf alle Erwerbstätigen bzw. wirken nicht nur bei Vollzug, sondern bereits bei ihrer Androhung. Diese **Ex-ante-Effekte** sind im Vergleich zu den Ex-post-Effekten bisher nur in wenigen Studien empirisch untersucht worden. Im Folgenden werden vier Studien vorgestellt, die den Versuch unternommen haben, die Existenz der intendierten Ex-ante-Effekte von Sanktionen, d.h. der positiven Beschäftigungseffekte bei allen Leistungsbeziehern und -bezieherinnen, nachzuweisen.

In der bereits genannten Untersuchung von **Arni et al. (2009)** werden Ex-ante-Effekte berücksichtigt. Die Autoren unterscheiden zwischen sanktionierten Personen (siehe Ex-post-Effekte), Personen, die verwarnet wurden und Personen, die lediglich durch die theoretische Möglichkeit der Sanktionierung betroffen sind. Für diese drei Personengruppen werden separate Verweildauermodelle geschätzt. Im Ergebnis zeigt sich, dass eine Verwarnung ähnlich wirkt wie eine tatsächliche Sanktionierung, d.h. zu einer messbaren

45 Siehe zu diesem Abschnitt auch Ames (2010).

Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer führt. Neben diesem direkten Effekt hat eine Verwarnung auch – wie die Sanktionierung selbst – negative indirekte Effekte auf das Einkommen. So ist die Beschäftigung nach einer Verwarnung i.d.R. schlechter entlohnt als wenn sie ohne Sanktionierung gesucht worden wäre. Negative Effekte auf die Beschäftigungsstabilität sind hingegen nicht nachzuweisen. Arni et al. (2009) ist es zudem gelungen, „echte“ Ex-ante-Effekte nachzuweisen. So führt stärkeres Monitoring der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung (zehn Tage). Gleichwohl haben Ex-ante-Effekte ebenfalls negative Effekte auf die Entlohnung nach der Arbeitslosigkeit. Mit einem Nettoeinkommensverlust von vier Tagen nach einem Zeitraum von zwei Jahren sind diese im Vergleich zu den Ex-post-Effekten jedoch gering. Das bedeutet insgesamt nach Arni et al. (2009), dass die Schweizer Sanktionsregelungen und damit eingeschränkt auch Sanktionen insgesamt zwar das Ziel erreichen, Leistungsempfänger und -empfängerinnen – egal ob sanktioniert oder nicht – schneller wieder in Beschäftigung zu bringen, sie unter Berücksichtigung der Qualität der späteren Beschäftigung für die Betroffenen selbst jedoch einen negativen Nettoeffekt aufweisen.

**Lalive et al. (2002)** befassen sich ebenfalls mit den Schweizer Sanktionsregelungen. Dabei differenzieren die Autoren zwischen den direkten Effekten von ausgesprochenen Sanktionen, von Verwarnungen und reinen Ex-ante-Effekten. Lalive et al. (2009) nutzen die regionalen Unterschiede im Einsatz von Sanktionen in der Schweiz, um zu überprüfen, inwieweit ein stärkeres Monitoring, welches aus dem strikteren Einsatz von Sanktionen resultiert, nicht nur zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer der Sanktionierten, sondern auch der nicht Sanktionierten beiträgt. Während der Ex-post-Effekt bei Sanktionierten und Verwarnten sich in einer um etwa drei Wochen kürzeren Arbeitslosigkeitsdauer zeigt, liegt er bei den übrigen Leistungsbezieherinnen und -bezieher bei einer Woche.

**Hofmann (2010)** nutzt ebenfalls regionale sowie reformbedingte Unterschiede im Einsatz von Sanktionen, um Ex-ante-Effekte nachzuweisen. Mit ihrer Untersuchung gelingt ihr der Nachweis der Existenz von Ex-ante-Effekten auf Grundlage deutscher Daten und der deutschen Sanktionsregelungen.

Wie bereits bei den Ex-post-Effekten erläutert, findet Schneider (2008 und 2010) keinen Nachweis, dass Sanktionen auf den Reservationslohn wirken. Demgegenüber stehen die Ergebnisse der Studie von **Nivorozhkin et al. (2010)**. Die Autoren nähern sich der Beantwortung der Frage, inwieweit Sanktionen auf den Reservationslohn wirken, über die ehemals bestehende Regelung, dass Personen in der Grundsicherung, die das 58. Lebensjahr überschritten haben, nicht mehr verpflichtet waren, eine Arbeit zu suchen bzw. an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Die Untersuchung kann nachweisen, dass Personen, die der 58er-Regelung unterlagen und damit keine Sanktionierung befürchten mussten, einen signifikant höheren Reservationslohn hatten als jüngere Leistungsempfänger. Dieses Ergebnis ist sowohl ein Indiz dafür, dass Sanktionen auf den Reservationslohn wirken als auch für die Existenz von Ex-ante-Effekten. Allein die Möglichkeit, sanktioniert zu werden, zieht in dieser Untersuchung eine Reduktion des Reservationslohns nach sich. Der ökonomischen Theorie folgend mündet dies in eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit.

#### 4.2.3 Befunde für unter 25-Jährige

Jüngere Leistungsbezieher und -bezieherinnen werden in Deutschland härter sanktioniert als Leistungsbezieher, die bereits über 25 Jahre alt sind. Dahinter steht die Überlegung, dass Arbeitslosigkeit gerade in jungen Jahren schwerwiegende negative Folgen für das weitere Berufsleben hat und damit nicht nur zu individuellen Einkommensverlusten, sondern auch zu gesellschaftlichen Kosten führen kann. Gerade diese Sonderregelungen für jüngere Leistungsbezieher und -bezieherinnen sind stark umstritten. Es bedarf

spezifischer Wirkungsanalysen, die sich ausschließlich auf diese Gruppe der Leistungsempfänger beziehen. Nach Altersgruppen differenzierte Wirkungsanalysen liegen jedoch kaum vor. Auch international fehlen Erfahrungen, da andere Länder diese altersspezifisch unterschiedlichen Regelungen nicht kennen.<sup>46</sup> Eine Ausnahme bildet die Studie von **Nivorozhkin und Wolff (2012)**, in der die intendierten Ex-post-Effekte separat für die 15- bis 24-jährigen Grundsicherungsempfänger und -empfängerinnen untersucht werden. Konkret versuchen Nivorozhkin und Wolff (2012) die Auswirkungen einer Sanktionierung mit Blick auf eine Erhöhung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, eine Einkommenssteigerung und eine reduzierte Abhängigkeit von der Grundsicherung zu überprüfen. Sie verwenden dafür administrative Daten von allen Personen, die zwischen Oktober 2005 und Januar 2006 sowohl in den Grundsicherungsbezug als auch in die Arbeitslosigkeit gekommen sind. Durch dieses Vorgehen kann sowohl zwischen kurz- und langfristigen Effekten als auch zwischen den altersspezifischen Auswirkungen unterschieden werden. Mit Hilfe einer Regressions-Diskontinuitäts-Analyse, bei der die ausgewählten Individuen über dieselben Charakteristika – mit Ausnahme des Alters (die eine Gruppe liegt oberhalb und die andere unterhalb der Altersschwelle von 25 Jahren) – verfügen, gelingt es den Autoren zu überprüfen, inwieweit die Sonderregelung zu den intendierten Effekten führt.

Im Ergebnis zeigt die Analyse von Nivorozhkin und Wolff (2012) eine Unwirksamkeit der Sonderregelungen. Weder kurz- noch langfristig hilft das strikere Sanktionierungsregime, die jungen Leistungsbezieher (hier nur männliche Leistungsbezieher) schneller wieder in Arbeit zu bringen. Langfristig (bis zu drei Jahre nach der Sanktionierung) hat das strikere Vorgehen sogar negative Effekte. So sinkt nicht nur das Einkommen, sondern es steigt auch die Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen – letztendlich das

Gegenteil der erhofften Ziele. Die Autoren interpretieren diese Ergebnisse in der Weise, dass viele Jüngere nicht in eine reguläre Beschäftigung, sondern in Ein-Euro-Jobs oder in Maßnahmen der Arbeitsagentur gehen, die nicht ihren Bedürfnissen entsprechen und einer Weiterqualifizierung sowie einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt eher entgegenstehen.

Im Einklang mit diesen Ergebnissen stehen die Einschätzungen interviewter Fachkräfte aus der Vermittlung und dem Fallmanagement. Im Rahmen eines qualitativ-explorativen Forschungsprojekts haben **Götz et al. (2010)** 26 Fachkräfte zu ihren Erfahrungen mit jungen arbeitslosen Grundsicherungsempfängern befragt.<sup>47</sup> Diese Methode eignet sich zwar nicht, um repräsentative Ergebnisse zu erzeugen, ermöglicht aber einen tiefen Einblick in das Sanktionsgeschehen und die Sanktionspraxis. Insgesamt variieren die Einschätzungen der interviewten Fachkräfte zur Wirkung der Sanktionen stark mit der Sanktionsform. So wirkt bei den jungen Arbeitslosen aus Sicht der Fachkräfte vor allem die milde Sanktion als Folge von Meldeversäumnissen. Sie kann zu mehr Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit beitragen und die Beziehung zwischen Fachkraft und Betreuten sogar verbindlicher und ernsthafter machen. Die Sanktion infolge einer größeren Pflichtverletzung wird dagegen eher kritisch betrachtet. Es wird zwar nicht ausgeschlossen, dass sie helfen kann, den jungen Leistungsbezieher schneller (wieder) in Beschäftigung zu bringen, dabei wird aber in Übereinstimmung mit den Erkenntnissen aus Nivorozhkin und Wolff (2012) darauf hingewiesen, dass die jungen Arbeitslosen vielfach in schlecht entlohnte, unsichere und unqualifizierte Beschäftigung gedrängt werden. Vor diesem Hintergrund und auch mit Blick auf die möglichen nicht-intendierten Auswirkungen, die im folgenden Kapitel behandelt werden, spricht sich die Mehrheit der Interviewten gegen gesonderte Sanktionsregelungen für jüngere arbeitslose Grundsicherungsempfänger aus.

46 Vgl. Hofmann et al. (2011).

47 Siehe für den folgenden Absatz auch Hofmann et al. (2011).

### 4.3 Nicht-intendierte Effekte

In den vorgestellten Analysen zu den intendierten Effekten wurde auf unerwünschte Auswirkungen der Sanktionsregelungen eingegangen. So konnten negative Effekte auf die Qualität der Beschäftigung nach dem Leistungsbezug, konkret negative Effekte auf das Einkommen/die Entlohnung und auf die Stabilität der Beschäftigung, nachgewiesen werden. Daneben gibt es eine Reihe weiterer nicht-intendierter Effekte, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Dazu gehören beispielsweise Resignation bei den Betroffenen und der Kontaktverlust der Arbeitsvermittler zu den Leistungsbeziehern.<sup>48</sup> Beide Aspekte können ein „Verschwinden“ vom Arbeitsmarkt bedingen. Daneben birgt die Einkommensreduktion die Gefahr von sozialer Isolation, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Kleinkriminalität, Schwarzarbeit, Verschuldung oder gar Obdachlosigkeit.

Während die intendierten Effekte und hier insbesondere die Ex-post-Effekte bereits vielfach untersucht und vor allem auch quantifiziert wurden, sind nicht-intendierte Effekte deutlich schwerer greifbar und damit messbar. Hier prägen vor allem subjektive Wahrnehmungen und individuelle Einschätzungen das Bild. Gleichwohl gibt es mittlerweile einige Untersuchungen, die mit Hilfe qualitativer, zum Teil sogar quantitativer Methoden, versuchen, die nicht-intendierten Auswirkungen von Sanktionen zu analysieren. Im Folgenden werden die wichtigsten Studien sowie die zentralen Ergebnisse vorgestellt.

#### 4.3.1 Übergreifende Befunde

**Hillmann und Hohenleitner (2012)** untersuchen in ihrer Studie nicht nur die Auswirkungen der Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, sondern auch auf die Wahrscheinlichkeit, den Arbeitsmarkt (temporär) zu verlassen. Basierend auf ihrem Hazardraten-Modell, bei dem die Sanktionen als endogen betrachtet werden,

konnten Verhaltensanpassungen in beide Richtungen identifiziert werden. Sanktionierte Personen haben also tatsächlich eine höhere Wahrscheinlichkeit, vom Arbeitsmarkt zu „verschwinden“. Das bedeutet, sie sind weder erwerbstätig noch erwerbslos gemeldet und leben beispielsweise vom Einkommen von Freunden und Verwandten, vom Ersparten oder von anderen staatlichen Zuschüssen wie Bafög oder Renten. Auch Schwarzarbeit ist eine Option. Dabei steht dieses Ergebnis auf den ersten Blick im Einklang mit dem Ziel, die Perioden der Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen und damit die fiskalischen Kosten zu reduzieren. Die langfristigen Kosten einer solchen Abkehr vom „ersten“ Arbeitsmarkt dürfen jedoch nicht vernachlässigt werden. Zudem liegt der Anstieg von Schwarzarbeit nicht in staatlichem Interesse. Reißt die Verbindung zwischen dem Betreuer/der Betreuerin und dem Arbeitslosen ab und steht eine Person temporär nicht für eine Erwerbstätigkeit zur Verfügung, so ist davon auszugehen, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt sinkt.

Hinter einer Abkehr vom Arbeitsmarkt kann auch der Weg in die (Klein-)Kriminalität stehen. Es ist denkbar, dass eine Sanktionierung die Wahrscheinlichkeit/Gefahr von Diebstählen oder anderen kriminellen Machenschaften erhöht. **Machin und Marie (2004)** haben den Zusammenhang von Sanktionen und Kriminalität für Großbritannien mit Hilfe eines quasi-experimentellen Studiendesigns untersucht. Gebiete, die stärker von den 1996 eingeführten Sanktionsregelungen betroffen waren, werden weniger betroffenen Gebieten gegenübergestellt. Damit gelang ihnen der Nachweis, dass die Entwicklung der Kriminalitätsraten tatsächlich in der erwarteten Weise differierte. Die Kriminalität stieg in den Gebieten stärker an, in denen mehr Personen sanktioniert wurden. Darüber hinaus bestätigt die Untersuchung von Machin und Marie (2004) den Befund von Hillmann und Hohenleitner (2012) über den

<sup>48</sup> Ergänzend soll an dieser Stelle drauf hingewiesen werden, dass Sanktionen auch eine Hürde für eine konfliktfreie Interaktion zwischen Vermittler und Hilfebedürftigem darstellen können. Siehe hierzu Böhringer et al. (2012) sowie Kratz (2013). Die Autoren weisen darauf hin, dass ein gestörtes Vermittlungsverhältnis ein „Verschwinden“ vom Arbeitsmarkt begünstigen kann und damit negativ auf eine Beschäftigungsaufnahme wirkt.

positiven Zusammenhang von Sanktionen und dem „Verschwinden“ vom Arbeitsmarkt. Dabei schließen die Autoren sogar die Möglichkeit aus, dass die Personen von anderen staatlichen Leistungen leben.

**Ames (2009)** befragt die 30 Betroffenen in ihren problemzentrierten Interviews auch zu ihren Möglichkeiten, den sanktionsbedingten Einkommensausfall zu kompensieren und versucht so, die Lebenslage Sanktionierter zu dokumentieren. Nur ein kleiner Teil der befragten Sanktionierten konnte auf die Unterstützung von Familie oder Freunden zurückgreifen (sechs Interviewte). Drei wählten die Option der Schwarzarbeit und drei weitere wurden kriminell (Diebstähle und Einbruch). Letztere waren alle unter 25 Jahre alt. Die meisten Befragten begegneten dem Einkommensausfall durch eine Reduktion ihrer Ausgaben. Rechnungen wurden nicht bezahlt (Verschuldung stieg), weniger und schlechtere Lebensmittel wurden gekauft und die Betroffenen nahmen weniger am gesellschaftlichen Leben teil. Die Betroffenen hatten das Gefühl der sozialen Isolation. Ein interviewter Gesprächspartner wurde in der Folge einer Sanktionierung obdachlos, einer bekam eine schwerwiegende psychosomatische Erkrankung.

**Schneider und Reinhold (2010)** widmen sich in ihrem Forschungsprojekt der Frage, inwieweit ein Monitoring/eine Kontrolle der Arbeitssuche Folgen auf die mentale Gesundheit von älteren Arbeitslosen hat. Die Autoren nutzen ebenfalls die ehemalige 58er-Regelung (siehe hierzu oben bei Nivorozhkin et al. (2010)), nach der ältere Leistungsempfänger ein geringeres Sanktionsrisiko haben. Sie vergleichen die mentale Gesundheit von Personen, die unter die 58er-Regelung fielen, und Personen, die knapp unterhalb der Altersgrenze von 58 Jahren lagen. Im Ergebnis dieses Vergleichs zeigte sich für Ostdeutschland tatsächlich, dass die knapp unter 58-Jährigen in einer schlechteren mentalen Verfassung waren als die älteren, von Sanktionen verschonten Arbeitslosen. In Westdeutschland konnte hingegen eine solche Diskrepanz nicht nachgewiesen wer-

den. Schneider und Reinhold (2010) interpretieren dieses Ergebnis in der Form, dass Kontrolle nur dann negativ auf die Gesundheit wirkt, wenn die Aussichten auf eine Arbeitsstelle aufgrund vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit eher schlecht sind. Sind die Chancen auf eine Beschäftigung hingegen vergleichsweise gut – wie in Westdeutschland – hat das „Fordern“ keine negativen Auswirkungen auf den Gesundheitszustand der Leistungsempfänger.

**Grießmeier (2009)** untersucht die Auswirkungen von Totalsanktionen. Die Studie ist zwar aufgrund der geringen Stichprobe von acht Interviews nicht repräsentativ, kann aber nach Auffassung des Autors auf übergreifende Problemlagen hinweisen. Auf Grundlage von leitfadengestützten, problemzentrierten, halbstandardisierten Face-to-Face-Interviews stellt der Autor folgende, nicht intendierte Auswirkungen von Totalsanktionen fest: Drei Personen hatten einen eingeschränkten Zugang zu medizinischer Versorgung, fünf litten an Selbstzweifeln, Schlafstörungen oder Depressionen (Verschlechterung des psychischen Wohlbefindens), zwei Personen wurde mit Zwangsräumung der Wohnung gedroht. Bei allen acht Interviewpartnern kam es zudem zu einer Zunahme der Verschuldung. Zur Verschlechterung der Lebenssituation dürfte beigetragen haben, dass die Möglichkeiten der alternativen Einkommenskompensation wie Wertgutscheine und der Erhalt der Krankenversicherung nicht transparent bzw. bekannt waren. Von den Betroffenen meinen sieben, dass die Totalsanktion die Zusammenarbeit mit der Arbeitsvermittlung nicht verändert hat.<sup>49</sup>

#### 4.3.2 Befunde für unter 25-Jährige

Spezifische Analysen und Erkenntnisse zu den nicht-intendierten Auswirkungen von verschärften Sanktionsregelungen für unter 25-jährige Leistungsbezieher und -bezieherinnen liegen kaum vor. Eine Ausnahme bildet ein qualitativ-exploratives Forschungsprojekt vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das die

49 Siehe ergänzend auch Grießmeier (2013).

Sanktionsregelungen für jüngere arbeitslose Leistungsbezieher aus zwei Blickwinkeln betrachtet: 1. betrachten Götz et al. (2010) die Regelungen aus Sicht der Fachkräfte aus Arbeitsvermittlung und Fallmanagement (siehe hierzu Kapitel 4.2.3) und 2. betrachten Schreyer et al. (2012) die Regelungen aus Sicht der Betroffenen selbst.

Bei **Götz et al. (2010)** sehen die befragten Fachkräfte einen Zusammenhang zwischen den schärferen Sanktionsregelungen und der Gefahr von Verschuldung, Schwarzarbeit und Kriminalität bei den jungen Leistungsbezieher. Letzteres wird durch die Befragung von Ames (2009) gestützt, in der alle drei Leistungsbezieher, die infolge einer Sanktionierung kriminell wurden, unter 25 Jahre alt waren. Die Gefahr kriminell zu werden scheint mit Blick auf diese beiden Untersuchungen bei jüngeren Sanktionierten höher zu sein. Die interviewten Fachkräfte geben an, dass es durch eine Sanktionierung immer wieder zu Kontaktverlust zwischen Arbeitsvermittler und den jungen Arbeitslosen kommt. Sie stellen ein „Verschwinden“ der jungen Leistungsbezieher vom Arbeitsmarkt fest. Dabei liegt die Ursache für diese Abkehr vielfach in Überforderung und Resignation. Ohne Kontakt wird die Möglichkeit zur Aktivierung eingebüßt – eine reguläre Beschäftigungsaufnahme kann damit unwahrscheinlicher werden.

**Schreyer et al. (2012)** untersuchen die Lebensbedingungen und die Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen und befragen dafür die Betroffenen selbst. Auch sie wählen mit biographisch-narrativen Interviews ein qualitativ-exploratives Vorgehen für einen tiefen Einblick in die Thematik. Die Ergebnisse sind damit nicht repräsentativ. Als nicht-intendierte Auswirkungen der Sanktionierung identifizieren die Autoren eine Reihe von Einschränkungen in den Lebensbedingungen und der Teilhabe durch die Einkommensreduktion. Die Ernährung ist dabei vor allem bei Alleinstehenden betroffen. Die Betroffenen schildern, dass eine gesunde und frische Kost mit einem sanktionierten Einkommen kaum mehr möglich ist. Lebensmittelgutscheine werden als entwürdigend empfunden. Auch der Lebensbereich des Wohnens ist primär bei alleinstehenden Sanktionierten und im Fall von wie-

derholten Pflichtverletzungen betroffen. So wurde über das Sperren der Energieversorgung und die Gefahr der Obdachlosigkeit gesprochen. Viele Interviewte thematisieren ihre Verschuldung, die durch die Sanktionierung verschärft wurde. Vereinzelt wird über die Möglichkeit der Kriminalität oder eine alternative Einkommensquelle aus Minijobs und Schwarzarbeit gesprochen. Im Ergebnis zeigt diese Befragung, dass die gesellschaftliche Teilhabe der jungen Sanktionierten erheblich beeinträchtigt ist und eine Integration in den Arbeitsmarkt nur in Form von „Gelegenheitsjobs“ zu beobachten ist, was dem Ziel einer nachhaltigen Integration entgegensteht.

#### 4.4 Zusammenführung und Forschungslücken

Sowohl national als auch international liegen mittlerweile einige Evaluationsstudien über die Wirkung von Sanktionen vor. Als weitestgehend wissenschaftlich gesichert kann demnach der positive Effekt der Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, d.h. die intendierten Ex-post-Effekte, betrachtet werden. Ein Nachweis für die Senkung des Reservationslohns oder eine Erhöhung der Suchintensität infolge einer Sanktionierung als Treiber der erhöhten Beschäftigungswahrscheinlichkeit ist bisher jedoch nicht gelungen.

Weitaus weniger erforscht als die Ex-post-Effekte sind die Ex-ante-Effekte von Sanktionen. Gleichwohl kommen die existierenden Analysen zu dem gemeinsamen Ergebnis, dass Sanktionen nicht nur bei den Sanktionierten selbst, sondern auch bei Verwarnten und allen anderen Leistungsbezieher positiv auf die Wahrscheinlichkeit wirken, wieder erwerbstätig zu werden.

Zu den intendierten Effekten der Sonderregelungen für jüngere Leistungsbezieher und -bezieherinnen liegen kaum Erkenntnisse vor. Zwar ist diese Teilgruppe in sämtlichen Analysen enthalten, aber inwieweit eine härtere Sanktionspolitik sich als Instrument für die erfolgreiche Integration von jungen Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt eignet, wird nur in zwei Studien thematisiert. Nivorozhkin und Wolff (2012) kommen

mit ihrem quantitativen Ansatz zu dem Ergebnis, dass die Zielsetzung nicht erreicht wird, d.h. die stärkeren Sanktionsregelungen nicht zu einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei jungen Arbeitslosen beitragen. Qualitative Interviews unterstützen diese Einschätzung.

Das Feld der nicht-intendierten Effekte ist im Vergleich zu dem der intendierten Effekte weniger greifbar und erforscht. Bisher ist es in nur wenigen Fällen gelungen, messbare Erkenntnisse zu gewinnen. So gibt es Hinweise darauf, dass Sanktionen die mentale Gesundheit negativ beeinflussen können, vor allem wenn die Arbeitsuche als aussichtslos angesehen wird, dass eine Sanktionierung Kriminalität begünstigen kann, die Verschuldung verstärkt wird und es insgesamt zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen kommt.

Etwas besser belegt sind dagegen die infolge einer Sanktion erhöhte Wahrscheinlichkeit, aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden, sowie die negativen Effekte auf die Qualität (Stabilität und Entlohnung) der Beschäftigung nach der Arbeitslosigkeit.

Insgesamt ist das Feld der Wirkungsanalyse bei Sanktionen heute noch vergleichsweise klein, was allerdings gemessen an der vergleichsweise geringen Zahl der direkt Betroffenen nicht überraschend ist. Die vorliegende, systematische Aufbereitung der Ergebnisse in der Logik der verschiedenen Wirkungsformen macht deutlich, dass die Forschungsergebnisse zu den Teilbereichen sehr ungleich verteilt sind. Erst wenn die

Wirkungsweise der Sanktionsregelungen ausreichend erforscht ist, wird eine auf Fakten basierende, umfassende Einschätzung zu den Sanktionen möglich.<sup>50</sup> Forschungslücken und weiterführender Forschungsbedarf bestehen in folgenden Bereichen:

#### **Intendierte Effekte:**

- quantitative Wirkungsanalysen (intendierte und nicht-intendierte Wirkungen) von Sanktionen für die Altersgruppe der unter 25-Jährigen (altersspezifische Wirkungsanalysen);
- vertiefte Erforschung der Ex-ante-Effekte;
- Erforschung der Frage, wie eine wiederholte Sanktionierung von Pflichtverletzungen auf das Verhalten der Sanktionierten wirkt;
- Analysen im Bereich der Effekte auf die Qualität der Beschäftigung, die nach der Sanktionierung ergriffen wird;
- Forschung zur Frage, welche Sanktionshöhe die gewünschte/intendierte Verhaltenswirkung erzielt.<sup>51</sup>

#### **Nicht-intendierte Effekte:**

- quantitative Erforschung der nicht-intendierten Effekte (Folgen für die Lebenslagen und Teilhabe der Sanktionierten);
- Erkenntnisse darüber gewinnen, wie viele Sanktionierte aus dem System verschwinden;
- schließlich fehlt eine grundsätzliche Kosten-Nutzen-Analyse der Sanktionsregelungen im SGB II.

50 Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2011).

51 IAB-Studie mit administrativen Daten für 2013 geplant.

## 5. Differierende Positionen und Handlungsoptionen

Im Folgenden sollen unterschiedliche (politische) Positionen zu den Sanktionsregelungen im SGB II dargestellt werden. In Kapitel 5.1 erfolgt ein Abriss der aktuellen politischen Debatte im Bundestag. Hierzu werden der bisherige Verlauf und der derzeitige Stand der Debatte skizziert, wobei insbesondere die Anträge der damaligen Oppositionsparteien im Vordergrund stehen. In Kapitel 5.2 werden ausgewählte Positionen von Verbänden, der Wissenschaft etc. genannt und kurz erläutert. Schließlich ordnet Kapitel 5.3 die unterschiedlichen Positionen zusammenfassend ein.

### 5.1 Die politische Debatte im Bundestag

Am 1.4.2011 sind die Sanktionenregelungen in neuer Fassung in Kraft getreten. In der Folge wurden von den Oppositionsparteien der 17. Legislaturperiode<sup>52</sup> Anträge auf weitere Änderungen der Sanktionsregelungen eingereicht. Namentlich und in chronologischer Reihenfolge von der SPD, BÜNDNIS 90/Die Grünen und insgesamt drei Anträge von der Fraktion Die Linke. Die Chronologie der Entscheidung über die jeweiligen Anträge ist im Folgenden dargestellt.

#### **Änderungsantrag der SPD**

Am 23.9.2011 beriet der Bundestag (siehe Plenarprotokoll 17/128) über den Bericht und die Beschlussempfehlung verschiedener Ausschüsse (siehe Drucksache 17/7065) hinsichtlich eines Antrags der SPD:

*Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren – Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen, Antrag der Fraktion SPD (Drucksache 17/6454 vom 5.7.2011).*

Die SPD spricht sich in ihrem Antrag im Rahmen grundsätzlicher arbeitsmarktpolitischer Reformvorschläge u. a. für eine Neufassung der gesetzlichen Regelungen zu den Sanktionen im SGB II aus. Zentral ist dabei die Aufhebung der Sonderregelung für unter 25-jährige Leistungsberechtigte. Das Plenum lehnte den Antrag entsprechend der Empfehlung der verschiedenen Ausschüsse ab.

#### **Änderungsanträge von BÜNDNIS 90/Die Grünen und Die Linke**

Am 26.4.2012 beriet der Bundestag (siehe Plenarprotokoll 17/175) über die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (siehe Drucksache 17/6391) hinsichtlich zweier Anträge der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke:

*Rechte der Arbeitssuchenden stärken – Sanktionen aussetzen, Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen (Drucksache 17/3207 vom 6.10.2010).*

*Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungsbeschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen, Antrag der Fraktion Die Linke (Drucksache 17/5174 vom 22.3.2011).*

<sup>52</sup> Die Studie wurde innerhalb der 17. Legislaturperiode verfasst, während die Veröffentlichung in der 18. Legislaturperiode erfolgt. Es kann damit zu einer abweichenden politischen Konstellation kommen.

Die Linke forderte in ihrem Antrag ebenso wie Bündnis 90/Die Grünen die Abschaffung bzw. das Aussetzen der Sanktionen im SGB II und der Leistungseinschränkungen im SGB XII. Der Ausschuss für Arbeit und Soziales empfahl den Parlamentariern vor der Abstimmung, die Anträge abzulehnen. Im Ergebnis der Bundestagsdebatte wurden die beiden Anträge abgelehnt. Während die Opposition der vergangenen Legislaturperiode die aktuellen Sanktionsvorschriften als den falschen Weg ansieht, um Arbeitssuchende zu motivieren, ist die Koalition aus CDU/CSU und FDP der Ansicht, dass die Sanktionsregeln des SGB II ein geeignetes Instrument darstellen, um dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ gerecht zu werden.

#### **Änderungsantrag von Die Linke**

In der Bundestagsdebatte vom 26.4.2012 wurde ein weiterer Antrag der Fraktion Die Linke (siehe Drucksache 17/9070) erstmals im Plenum diskutiert, der die Abschaffung der Hartz-IV-Sonderregelungen für unter 25-Jährige fordert:

*Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen, Antrag der Fraktion Die Linke (Drucksache 17/9070 vom 21.3.2012).*

Der Antrag wurde zur Beratung in den Ausschuss für Arbeit und Soziales verwiesen. Dieser empfahl die Ablehnung des Antrags der Linksfraktion (siehe Drucksache 17/10203). Am 22.2.2013 beriet der Bundestag (siehe Plenarprotokoll 17/223) die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales und lehnte den Antrag der Fraktion Die Linke schließlich ab.

#### **Änderungsantrag von Die Linke**

In der Bundestagsdebatte vom 22.2.2013 wurde ein weiterer Antrag der Fraktion Die Linke (siehe Drucksache 17/11372) erstmals im Plenum diskutiert, der die sofortige Abschaffung der Sanktionssonderregelungen für junge Hartz-IV-Berechtigte fordert:

*Sofortige Abschaffung der Sanktionssonderregeln für junge Hartz-IV-Berechtigte, Antrag der Fraktion Die Linke (Drucksache 17/11372 vom 7.11.2012).*

Der Antrag wurde zur Beratung in den Ausschuss für Arbeit und Soziales sowie den Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend verwiesen und wird aktuell noch beraten.

Aus dem obigen Abriss der aktuellen Bundestagsdebatte zu den Sanktionsregelungen im SGB II ergeben sich folgende Positionen der Bundestagsfraktionen zu den Sanktionsregelungen: Die Regierungsparteien der 17. Legislaturperiode CDU/CSU und FDP sprechen sich grundsätzlich für die im SGB II festgesetzten Sanktionsregelungen aus. Auch die SPD befürwortet die derzeitige Sanktionsregelung im Grundsatz, äußert jedoch deutliche Kritik an den verschärften Regelungen für Hilfebedürftige unter 25 Jahren. Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich klar für eine Reform der Sanktionsregelungen aus. Die Linke fordert nicht nur Reformen, sondern die grundsätzliche Abschaffung von Sanktionen. Für eine Verfassungsklage gegen die Sanktionsregelungen, wie von der Fraktion Die Linke vorgeschlagen, wäre allerdings die Zustimmung der übrigen Oppositionsparteien der vergangenen Legislaturperiode erforderlich, welche einen solchen Vorstoß ablehnen. Aufgrund der geringen Erfolgchancen einer solchen Forderung fokussiert Die Linke in ihren Anträgen daher (mittlerweile) darauf, zumindest die Abschaffung der Sonderregelungen für unter 25-Jährige durchzusetzen.

## 5.2 Weitere Positionen und Veränderungsvorschläge

### 5.2.1 Praxis

Es werden hier stellvertretend (wenngleich nicht repräsentativ) drei Positionen zur Handhabung der unmittelbaren Praxis in den Jobcentern dargestellt.

**Bieback (2009)** kritisiert, dass das SGB II zwingend die Verhängung der Sanktionen verlangt, wenn ihre Voraussetzungen erfüllt sind, d.h. wenn der Leistungsempfänger keinen wichtigen Grund für sein Verhalten hat, gehe der instrumentelle Charakter von Sanktionen verloren. Die Verwaltung müsse vielmehr ein Ermessen bei der Verhängung von Sanktionen haben, um sie

flexibel in die Betreuung und Vermittlung einbauen zu können. Zwar zeigten nationale Studien in Übereinstimmung mit internationalen Untersuchungen, dass die Sanktionspraxis der Arbeitsagenturen<sup>53</sup> und auch der Verwaltungen des SGB II<sup>54</sup> stark variiert und auch die Vermittler und Vermittlerinnen<sup>55</sup> Spielräume sehen. Aber man sollte explizit den Betreuern ein Ermessen einräumen und ihnen damit auch die Verantwortung für die Verhängung der Sanktion geben.

**Götz et al. (2010)** berichten, dass Arbeitsvermittler gemäß einer empirischen Untersuchung des IAB den Wegfall der Regelleistung schon nach der ersten Obliegenheitsverletzung für unter 25-Jährige für „zu streng und unflexibel“ halten. Sie sind der Ansicht, dass eine abgestufte Sanktionierung entsprechend der Regelung der über 25-jährigen Hilfebedürftigen möglich sein sollte.<sup>56</sup>

In seinem Diskussionspapier „Perspektive Qualität“ regt **Einsiedler (2012)** in seiner Funktion als Vorsitzender des Hauptpersonalrats der BA zu einer selbstkritischen Betrachtung im Umgang mit den Kunden an. Bedarf hierzu sieht er insbesondere mit Blick auf die „Art und Weise, wie wir unseren Beitrag zum Marktausgleich leisten, wie wir Arbeitssuchende und Arbeitslose vermitteln und wie wir zielrelevante Ergebnisse herbei steuern“<sup>57</sup>. Der Autor liefert eine Vielzahl von Denkanstößen und Änderungsvorschlägen im Umgang mit den Kunden. Dabei geht er auch auf Sanktionen ein. Es sei von Bedeutung, wie die BA ihrem Auftrag zur Aktivierung nachkommt. Kontrolldruck zu erhöhen und Sanktionen zu erteilen sieht er als weniger nachhaltig an als die Einlösung von Sicherheit gegenüber den Kunden. An dieser Stelle weist Einsiedler darauf hin, dass „Sicherheit einlösen – Aktivitäten auslösen“ das Leitprinzip der Reformkommission des Jahres 2002 bildete. Geblieben sei das Prinzip „Fördern und Fordern“. Die Arbeitsvermittlung müsste aus seiner Sicht weiterentwickelt und die Qualität und der nachhaltige Kundennutzen zur Leitlinie der Dienstleistungsarbeit gemacht werden.

### 5.2.2 Politische Gremien auf Länderebene, Verbände etc.

Auch hier werden beispielhaft drei Positionen dargestellt, ohne dass diese den Anspruch haben, repräsentativ zu sein.

Die gemeinsame **Kommission der Justizministerkonferenz (JuMiKo)** sowie die **Konferenz der Arbeits- und Sozialminister (ASMK)** erarbeitete im Oktober 2010 Änderungsvorschläge auf dem Gebiet des Sozialrechts. U.a. ging es dabei um eine grundsätzliche Überarbeitung des Sanktionssystems im SGB II. Der Beschluss zielt auf die Überarbeitung des Sanktionsrechts im SGB II ab. Durch die grundlegende Überarbeitung des § 31 SGB II (a. F., vor Änderungen 2011) sollte ein höheres Maß an Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und Übersichtlichkeit angestrebt werden. U.a. fordern die Autoren, dass die besonderen Sanktionsfolgen für unter 25-jährige Hilfebedürftige gestrichen werden. Bayern hat den Änderungsvorschlag damals abgelehnt, da durch ihn mögliche Sanktionen (insbesondere Beschränkung der Sanktionshöhe auf die Regelleistung und die Streichung der Sonderregelungen für unter 25-Jährige) eingeschränkt werden. Den übrigen Änderungen stimmte Bayern allerdings zu. Nordrhein-Westfalen schloss sich der Bayerischen Erklärung an, stimmte dem Vorschlag aber dennoch zu.

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.** sprach im Juni 2013 Empfehlungen zur Reform der Sanktionen im SGB II aus. Zum einen zeigt er gesetzlichen Änderungsbedarf auf und widmet sich der Frage der Verwaltungspraxis. „Im Einzelnen wird angeregt:

- nur für die Eingliederung individuell geeignete Pflichten in der Eingliederungsvereinbarung zu vereinbaren;
- die Arbeitsgelegenheit aus dem Katalog der sanktionsbewehrten Pflichtverletzungen aus § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II zu streichen;

53 Vgl. u. a. Müller und Oschmiansky (2005, 2006).

54 Vgl. Dann et al. (IAW) (2007).

55 Vgl. Ames (2008: 158f).

56 Diese Aussage entstammt Davilla (2010).

57 Einsiedler (2012: 8).

- die altersabhängige Ungleichbehandlung bei den Rechtsfolgen auf Pflichtverletzungen aufzugeben;
- Leistungen für Unterkunft und Heizung auch bei wiederholten Pflichtverletzungen zu gewähren;
- die Möglichkeit einzuräumen, die Dauer der Minderung auf sechs Wochen zu verkürzen;
- ergänzende Sachleistungen ohne Antrag anzubieten;
- über die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen zwingend schriftlich zu belehren;
- das Meldeversäumnis aus § 32 SGB II um die Meldegründe aus § 309 Abs. 2 SGB III zu ergänzen;
- Aufrechnungen bei der Kumulation von Aufrechnung und Sanktion auszusetzen und
- den Eingliederungsprozess stärker zu individualisieren.<sup>58</sup>

**Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)** hat sich im September 2013 zu den Sanktionsregelungen im SGB II positioniert. Zentraler Kritikpunkt ist ein, aus Sicht des DGB, „Übergewicht beim Fordern“. Erklärtes Ziel der Einführung der Sanktionsregelungen sei zudem der Ausbau des Niedriglohnssektors in Deutschland gewesen. Hinsichtlich der geplanten weiteren Novellierung des SGB II für den Beginn der kommenden Legislaturperiode fordert der DGB eine grundlegende Überarbeitung der Sanktionsregelungen. Zentrale Forderungen sind:

- mehr Flexibilität und Einzelfallbezogenheit: Entscheidungsspielraum für Vermittler/Fallmanager und positive Anreize für Leistungsempfänger und -empfängerinnen im Einzelfall;
- keine indirekte Unterstützung von Lohndumping: Arbeitsverhältnisse, die nicht den tariflichen bzw. ortsüblichen Bedingungen für vergleichbare Tätigkeiten entsprechen, sollten nicht zumutbar sein;
- Lebensunterhalt sicherstellen: Beschränkung der maximalen Höhe von Sanktionen auf 30 Prozent des jeweiligen Regelbedarfs bzw.

Rechtsanspruch auf geldwerte Leistungen, falls an den Sanktionen über 30 Prozent festgehalten wird;

- Wohnungsverlust vorbeugen: Kosten der Unterkunft sollten keinesfalls gekürzt werden;
- Aufhebung von Sanktionen ermöglichen: Nach Eintritt der Verhaltensänderung muss eine Beendigung der Sanktion mit Wirkung zum Folgemonat für alle Altersgruppen ermöglicht werden;
- Beendigung der schärferen Sanktionierung von Jugendlichen, aufgrund mangelnder empirischer Grundlagen und verfassungsrechtlicher Bedenken;
- unabhängige Beratung stärken: flächendeckende Einführung von Beratungsstellen für arbeitssuchende Grundsicherungsbezieher und -bezieherinnen.

### 5.3 Einordnung der verschiedenen Positionen

In diesem Kapitel sollen die einzelnen Positionen eingeordnet und systematisch gruppiert werden. Erfasst wird die grundsätzliche Position zu Sanktionen allgemein sowie die Einstellung zu den Sanktionsregelungen im SGB II im Speziellen.

Die Regierungsfractionen der vergangenen Legislaturperiode von CDU/CSU und FDP befürworten den Einsatz von Sanktionen und sehen keinen Änderungsbedarf an den bestehenden Sanktionsregelungen. Die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen sehen dagegen, trotz grundsätzlicher Befürwortung von Sanktionen als solchen, Änderungsbedarf, insbesondere bei den Regelungen für unter 25-Jährige. Ebenso wird das in der Praxis sowie bei den politischen Gremien und Verbänden gesehen.

Für eine grundsätzliche Ablehnung von Sanktionen und eine Abschaffung der Sanktionsregelungen spricht sich Einsiedler (2012) aus, der, wie in Kapitel 2.2 deutlich wurde, eine grundsätz-

<sup>58</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2013: 2).

liche Neuausrichtung der Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Richtung „Eigeninitiative auslösen – Sicherheiten einlösen“ befürwortet.<sup>59</sup> Auch die Fraktion Die Linke spricht sich, wenn auch aus anderen Gründen (siehe Erläuterungen oben), für die Abschaffung der Sanktionsregelungen aus. Aufgrund der mangelnden Unterstützung für eine Verfassungsklage durch die anderen damaligen Oppositionsparteien,

beschränkt sie sich in der aktuellen politischen Debatte jedoch auf die Durchsetzung von einschneidenden Änderungen an den bestehenden Regelungen.

Die Mehrheit der Gruppierungen vereint sich damit auf der Position der grundsätzlichen Akzeptanz von Sanktionen bei gleichzeitigem Änderungsbedarf bei der Ausgestaltung der Sanktionsregelungen im SGB II.

---

<sup>59</sup> Der Autor ist zwar aufgrund seiner Position der BA zuzuordnen, bei seinem Papier handelt es sich jedoch um eine Einzelmeinung seinerseits, die nicht mit der Meinung der BA gleichzusetzen ist.

## 6. Ausblick

---

Abschließend werden einige Überlegungen vorgestellt, die teilweise über die in der oben dargestellten Literatur behandelten Aspekte hinausgehen. Im Kern steht die Frage, welche Optionen es in Zukunft für den Umgang mit den Sanktionsregelungen gibt. Dabei handelt es sich weniger um konkrete Handlungsempfehlungen als vielmehr um „Denkanstöße“, die den Blick für verschiedene Optionen und Richtungen öffnen soll.

Eine denkbare Maßnahme wäre es, die **Sanktionen temporär** auszusetzen. Ein solches Sanktionsmoratorium kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Neben einem generellen Aussetzen der Sanktionsregelungen, wie es von vielen Sanktionsgegnern bereits länger gefordert wird, wäre ein Moratorium auch auf individueller Ebene möglich. Es könnte dann im Einzelfall darüber entschieden werden, ob eine Sanktion in der aktuellen Situation des Leistungsbeziehers/der -bezieherin zielführend ist oder nicht. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, alle Sondertatbestände auszusetzen, das heißt, insbesondere die schärferen Sanktionsregelungen für jüngere Leistungsbezieher unter 25 Jahre (temporär) abzuschaffen. Gemein haben die verschiedenen Moratoriums-Szenarien, dass sie einen Erkenntnisgewinn hinsichtlich der Wirksamkeit von Sanktionen versprechen. Der Vergleich der Vermittlungserfolge in einer Welt mit und ohne Sanktionen ermöglicht quasi ein natürliches Experiment. Wobei einschränkend zu berücksichtigen ist, dass Verhaltensänderungen seitens der beteiligten Akteure keine „gesicherten“ Erkenntnisse erwarten lassen. Das Aussetzen der Sonderregelungen würde neben den erwarteten Erkenntnissen zur Wirksamkeit auch zur Reduktion von Verwaltungsaufwand beitragen. Gerade Sonderregelungen binden enorme finanzielle wie personelle Ressourcen in den ausführenden Be-

hörden. Während es einem generellen Sanktionsmoratorium an der notwendigen Mehrheit fehlen wird und daher als sehr unwahrscheinlich einzustufen ist, erscheinen die Optionen „individuelles Aussetzen“ und „Aussetzen von Sonderregelungen“ realistischer, sind gleichwohl bisher noch nicht Bestandteil der öffentlichen Diskussion.

Eine ganz andere Denkrichtung wird durch die Frage angestoßen, welche Möglichkeiten es neben finanziellen Sanktionen noch gibt. Vorstellbar sind an dieser Stelle **positive Anreize** bzw. Belohnungen für kooperatives Verhalten. So könnte sehr kooperativen und engagierten Leistungsempfängern und -empfängerinnen beispielsweise eine spezielle Förderung ermöglicht oder ein individueller Fallmanager zur Seite gestellt werden. Im Unterschied zur Sanktionierung von Fehlverhalten setzen Belohnungen stärker auf die grundsätzliche Bereitschaft der Betroffenen, an einer Verbesserung ihrer Lage mitzuwirken.

Noch weiter geht der Vorschlag, eine **Trennung von Arbeitsvermittlung und Leistungsbezug** vorzunehmen. Dahinter steht die Überlegung, dass eine effiziente und erfolgreiche Arbeitsvermittlung durch die doppelte Aufgabe des Vermittlers/der Vermittlerin behindert wird. Zum einen kann die Beziehung zwischen dem Leistungsbezieher und dem Arbeitsvermittler durch die Doppelrolle als „Verbündeter“ und als „Kontrollierender“ negativ beeinträchtigt werden. Zum anderen wäre eine Arbeitsteilung innerhalb der Behörde dahingehend sinnvoll, dass sich entweder auf die Arbeitsvermittlung oder aber auf den Leistungsbezug fokussiert wird. Eine Spezialisierung dürfte hier zu mehr Effizienz beitragen.

Im Zuge der Diskussion ist es grundsätzlich angezeigt, den **Blick auf die Behörde** auszuweiten. Es gilt die Frage zu stellen, ob die Behörde

dem Anspruch des „Förderns und Forderns“ oder aber auch der Leitidee „Eigeninitiative auslösen – Sicherheit einlösen“ auf Augenhöhe überhaupt gerecht werden kann. Dabei sind sowohl der Ausbildungshintergrund der Mitarbeiter als auch die personellen wie finanziellen Ressourcen der Behörde insgesamt zu berücksichtigen. Für die Zukunft und jede kommende Reform oder Änderung ist es zentral, die Behörde „mitzunehmen“ – sie als umsetzende Kraft ist maßgeblich für den Erfolg verantwortlich.

Schließlich bleibt auf die bestehenden Forschungslücken hinzuweisen, die in Kapitel 4 als Ergebnis der Wirkungsanalysen bereits im Detail benannt wurden. Diese in Zukunft zu schließen ist auch als Handlungsoption zu betrachten. Weitere Forschung erweitert den Erkenntnisstand und erleichtert damit zielgenaues Handeln.

Änderungen an den aktuellen Sanktionsregelungen vorgeschaltet sollte allerdings eine Klärung des übergeordneten **Diskurses zum Leitgedanken hinter der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik** – wie er in Kapitel 2.2 angerissen ist – sein. Es geht dabei um die Beantwortung der Frage, ob wir ein „Fördern und Fordern“ oder vielmehr die ursprüngliche Leitidee „Eigeninitiative auslösen – Sicherheit einlösen“ möchten? Soll die Aktivierung der eigenen Integrationsleistung oder die Förderleistung im Vordergrund stehen? Dahinter steht auch die Frage, wie viel Raum der Dienstleistungsgedanke künftig einnehmen soll, der in der derzeitigen Umsetzung kaum Berücksichtigung findet. Das Ergebnis einer solchen Diskussion ist offen, sie zu führen aber zentral und prioritär im Vergleich zu allen anderen Handlungsempfehlungen.

## 7. Literaturhinweise

---

### Sanktionsregelungen im Zuge der Arbeitsmarktreformen

- Ames, Anne 2008: Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II, eine Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, S. 158ff.
- Ames, Anne 2010: Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Zusammenfassung eines Forschungsberichtes, in: Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 3/2010, S. 111 -117.
- Ayaß, Wolfgang 2008: Review von Föcking, Friederike 2007, Fürsorge im Wirtschaftsboom: Die Entstehung des Bundessozialhilfegesetzes von 1961, H-German, H-Net Reviews.
- Berlit, Uwe 2005: Das neue Sanktionensystem, ZFSH/SGB 12/2005.
- Berlit, Uwe 2006: Das neue Sanktionensystem, ZFSH/SGB 1/2006.
- Berlit, Uwe 2011: Änderungen im Sanktionsrecht des SGB II zum 1. April 2011, info also, 2/2011, S. 53-58.
- Bieback, Karl-Jürgen 2009: Rechtliche Grundstrukturen der „Aktivierung“ arbeitsloser Sozialhilfeempfänger – Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich, ZFSH/SGB, 5/2009, S. 259 -269.
- Deutscher Bundestag 2003: Entwurf und Begründung eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 15/1516 vom 5.9.2003.
- Göckler, Rainer 2010: Sanktionsgespräche in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und ihre Anschlussfähigkeit zu Beratungsstandards, Sozialer Fortschritt, 10.11/2010.
- Karl, Ute; Müller, Hermann; Wolff, Stephan 2011: Gekonnte Strenge im Sozialstaat. Praktiken der (Nicht-)Sanktionierung in Jobcentern, Zeitschrift für Rechtssoziologie, 32, Heft 1, S. 101 -128.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Blieskastel.
- Schwabe, Bernd-Günter; Nowarre, Heike 2012: 50 Jahre Bundessozialhilfegesetz – Beachtlicher Meilenstein in der Entwicklung des Sozialrechts, Publicus 2012, 6, Soziales/Gesundheit, S. 6-9.
- Svarer, Michael 2009: The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark.
- Valgolio, Leandro, in Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang; Voelzke, Thomas (Hrsg.) o.J.; wird laufend aktualisiert): Sozialgesetzbuch II. SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende, Kommentar, Erich Schmidt Verlag.

## Links:

Bundesgesetzblatt: [http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI).

Interview von Reinhard Jellen mit Prof. Helga Spindler: „Der Staat verzerrt den gesamten Arbeitsmarkt“, Telepolis, 22.10.2012: <http://www.heise.de/tp/artikel/37/37827/2.html>.

Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II): <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbii/1.html>.

## Sozial- und verfassungsrechtliche Legitimität

Berlit, Uwe 1996: Verpflichtung zur Selbsthilfe, Verbot der Zwangsarbeit – verfassungsrechtliche Determinanten der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz, um Nachweise ergänztes Manuskript eines in gekürzter Fassung gehaltenen Vortrages auf der Tagung des Verbandes der niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter e.V. zum Sozialverwaltungsrecht am 16. November 1995.

Berlit, Uwe 2005: Das neue Sanktionensystem, ZFSH/SGB 12/2005.

Berlit, Uwe 2006: Das neue Sanktionensystem, ZFSH/SGB 01/2006.

Berlit, Uwe 2011: Änderungen im Sanktionsrecht des SGB II zum 1. April 2011, info also, 2/2011, S. 53-58.

Berlit, Uwe 2013: Sanktionen im SGB II – nur problematisch oder verfassungswidrig?, Einführungs-thesen zu einem Streitgespräch mit Wolfgang Neskovic (MdB), Vorabveröffentlichung aus info also, Heft 5, S. 195ff.

Bundessozialgericht 2011: Urteil vom 25.8.2011 – B 11 AL 30/10 R, SGB 2012, S. 545f.

Bundesverfassungsgericht 1987: Beschluss vom 10.2.1987 – 1 BvL 15/38 = BVerGE 74, S. 203f.

Burkiczak, Christian 2012: Zwischenrufe zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV, Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB), Heft 6, S. 324-326.

Davilla, Sofia 2010: Die schärferen Sanktionen im SGB II für Hilfebedürftige unter 25 Jahren – ein Plädoyer für ihre Abschaffung, Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB), Heft 10, S. 557-564.

Geiger, Udo 2011: LSG NRW, Urteil vom 11.8.2010 – L 12 AL 47/09: Sperrzeit wegen Meldeversäumnis bei versehentlicher Meldung erst am Folgetag, Art. 14 Abs. 1 GG; §§ 144 Abs. 1 S. 1, Abs. 1 S. 2 Nr. 6, Abs. 6, 309 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 2 SGB III mit Anmerkung von Udo Geiger, info also, Heft 1, Entscheidungen zur Arbeitsförderung (SGB III).

Krahmer, Utz 2004: Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Hartz-IV-Gesetze (SGB II und SGB XII): Insbesondere das Beispiel ungedeckten Bedarfs der Hilfe zum Lebensunterhalt bei nicht angespartem oder abhanden gekommenem Arbeitslosengeld II – zugleich ein Beitrag zu § 5 Abs. 2 Satz 1 SGB II sowie zu § 21 Satz 1 SGB XII, Zeitschrift für das Fürsorgewesen, 7/2004.

Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen 2010: Urteil vom 11.8.2010 – L 12 AL 47/09, info also 2011, S. 18f.

Neskovic, Wolfgang; Erdem, Isabel 2012: Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV – Zugleich eine Kritik am Bundesverfassungsgericht, Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB), Heft 3, S. 134-140.

Neskovic, Wolfgang; Erdem, Isabel 2012: Für eine verfassungsrechtliche Diskussion über die Menschenwürde von Hartz IV-Betroffenen – Replik auf den Zwischenruf von Christian Burkiczak, Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB), Heft 6, S. 326-329.

- Sozialgericht Chemnitz 2011: Urteil vom 6.10.2011 – S 21 AS 2853/11: Verhältnismäßigkeit einer Sanktion bei vergessenem Meldetermin, info also 2/2013, S. 72-75.
- Sozialgericht Düsseldorf 2009: Urteil vom 27.8.2009 – S 32 AL 180/07.
- Spindler, Helga 2013: Nochmals: Meldeversäumnisse – Anlässe und Rechtsfolgen, info also 2/2013, S. 53-55.
- Temming-Davilla, Sofia 2012: Art. 3, 14 GG; §§ 144, 309 SGB III; § 48 SGB X, Urteil des 11. Senats des BSG vom 25.8.2011 – B 11 AL 30/10 R – Anmerkung von Dr. Sofia Temming-Davilla, Köln, SGB 09/2012, Rechtsprechung mit Anmerkungen – Arbeitsförderung: Meldeversäumnis/Sperrzeit, S. 545-553.
- Valgolio, Leandro, in Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang; Voelzke, Thomas (Hrsg.) o.J.; wird laufend aktualisiert): Sozialgesetzbuch II. SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende, Kommentar, Erich Schmidt Verlag.
- Wunder, Annett; Diehm, Alexander 2006: SGB-II-Fortentwicklungsgesetz verschärft die Sanktionen: Sind Kürzungen des Arbeitslosengeldes II um bis zu 100 Prozent verfassungswidrig?, Soziale Sicherheit. 6/2006.

## Wirkungen von Sanktionen

- Ames, Anne 2009: Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Arni, Patrick 2012: Kausale Evaluation von Pilotprojekten: Die Nutzung von Randomisierung in der Praxis, IZA Standpunkte Nr. 52.
- Arni, Patrick; Lalive, Rafael; Van Ours, Jan C. 2009: How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit, IZA dp 4509.
- Böhringer, Daniela; Karl, Ute; Müller, Hermann; Schröer, Wolfgang; Wolff, Stephan (Hrsg) 2012: Den Fall bearbeitbar halten – Gespräche in Jobcentern mit jungen Menschen, Opladen/Berlin/Toronto.
- Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan Lothar; 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 No. 09-072.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2011: Schriftliche Stellungnahme, Ausschussdrucksache 17(11)544 vom 27. Mai 2011.
- Grieffmeier, Nicolas 2013: Der disziplinierende Staat – Eine kritische Auseinandersetzung mit Sanktionen bei Arbeitslosengeld II-Empfängern aus Sicht der Sozialen Arbeit und der Menschenrechte, 2. Auflage, Grünwald.
- Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska 2010: Sanktionen im SGB II – Unter dem Existenzminimum, IAB Kurzbericht 10/2010.
- Griggs, Julia; Evans, Martin 2010: Sanctions within Conditional Benefit Systems – A Review of Evidence.
- Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid 2012: Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data, HWWI Research Paper 129.
- Hohenleitner, Ingrid 2012: Sanktionen im Alg-II-Bezug: Wirkungen und Nebenwirkungen, in: HWWI Update, Ausgabe 10/2012, S. 3.

- Hofmann, Barbara; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Rauch, Angela; Schreyer, Franziska; Stops, Michael; Wolff, Joachim; Zahradnik, Franz 2011: IAB Stellungnahme 5/2011.
- Hofmann, Barbara 2010: Tightening the Use of Unemployment Benefit Sanctions – Does it Speed up the Exit to Work? – Evidence from a Policy Change.
- Kratz, Dirk 2013: Entfremdete Hilfe – Biographien Langzeitarbeitsloser zwischen entgrenzter Lebensbewältigung und professioneller Beschäftigungsförderung, Neubiberg.
- Kumpmann, Ingmar 2009: Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse? *Wirtschaft im Wandel (IWH)*, Heft 6/2009, S. 236-239.
- Lalive, Raphael; van Ours, Jan C.; Zweimüller, Josef 2002: *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*, Zürich.
- Machin, Stephen; Marie, Olivier 2004: *Crime and Benefit Sanctions*, CEP Discussion Paper No 645, London.
- Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor 2008: *Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience*, IZA Discussion Paper 3483.
- Nivorozhkin, Anton; Wolff, Joachim 2012: *Give them a Break! Did Activation of Young Welfare Recipients Overshoot in Germany? (A Regression Discontinuity Analysis)*.
- Nivorozhkin, Anton; Romeu Gordo, Laura; Schneider, Julia 2010: *Job Search Monitoring, Inactivity and Reservation Wage*, Deutsches Zentrum für Altersfragen Nr. 50, Berlin.
- Schneider, Julia 2010: *Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-Employment and Health*. Dissertation, Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.
- Schneider, Julia 2008: *The Effect of Unemployment Benefit II Sanctions on Reservation Wage*, IAB-Discussion Paper 19/2008.
- Schneider, Julia; Reinhold, Steffen 2010: *Job Search Monitoring and Mental Health of Elderly Unemployed*, in: *Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-Employment and Health*. Dissertation, Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, S. 106-125.
- Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne 2012: *Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II*, in: *Sozialer Fortschritt* 9/2012, S. 236-239.
- van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Uhlendorff, Arne 2012: *The Role of Sickness in the Evaluation of Job Search Assistance and Sanctions*, Bonn.

## Differierende Positionen

### **Drucksachen (chronologisch)**

- Deutscher Bundestag 2010: Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Rechte der Arbeitssuchenden stärken – Sanktionen aussetzen, Drucksache 17/3207 vom 6.10.2010.
- Deutscher Bundestag 2011: Antrag der Fraktion DIE LINKE, Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungsbeschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen, Drucksache 17/5174 vom 22.3.2011.
- Deutscher Bundestag 2011: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss), Drucksache 17/6391 vom 30.6.2011.
- Deutscher Bundestag 2011: Antrag der Fraktion SPD, Arbeitsmarktpolitik an den Herausforderungen der Zeit orientieren – Weichen für gute Arbeit, Vollbeschäftigung und Fachkräftesicherung stellen, Drucksache 17/6454 vom 5.7.2011.
- Deutscher Bundestag 2011: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss), Drucksache 17/7065 vom 21.9.2011.
- Deutscher Bundestag 2011: Plenarprotokoll 17/128, stenografischer Bericht vom 23.9.2011.
- Deutscher Bundestag 2012: Plenarprotokoll 17/175, stenografischer Bericht vom 24.6.2012.
- Deutscher Bundestag 2012: Antrag der Fraktion DIE LINKE, Hartz-IV-Sonderregelung für unter 25-Jährige abschaffen, Drucksache 17/9070 vom 21.3.2012.
- Deutscher Bundestag 2012: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss), Drucksache 17/10203 vom 28.6.2012.
- Deutscher Bundestag 2012: Antrag der Fraktion DIE LINKE, Sofortige Abschaffung der Sanktionssonderregelungen für junge Hartz-IV-Berechtigte, Drucksache 17/11372 vom 7.11.2012.
- Deutscher Bundestag 2013: Plenarprotokoll 17/223, stenografischer Bericht vom 22.2.2013.

## Weitere Positionen

- ASMK und JuMiKo 2010: Bericht der Gemeinsamen Kommission der Justizministerkonferenz sowie der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister zur Erarbeitung von Änderungsvorschlägen auf dem Gebiet des Sozialrechts, 27. Oktober 2010, veröffentlicht durch das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen sowie die Senatsverwaltung für Justiz des Landes Berlin, S. 41 - 60.
- Dann, Sabine; Hamacher, Christine; Kirchmann, Andrea; Klee, Günther; Kleimann, Rolf u. a. (IAW) 2007: Jahresbericht 2007, Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, S. 106f.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2013: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen im SGB II, DV 26/12 AF III, 11. Juni 2013.
- Deutscher Gewerkschaftsbund 2013: Sanktionen im Hartz-IV-System: Funktion, Entwicklung und DGB-Positionen, arbeitsmarktaktuell, Nr. 4, September 2013, DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik.
- Einsiedler, Eberhard (Vorsitzender des Hauptpersonalrates) 2012: Perspektive Qualität, Diskussionspapier, Nürnberg im Oktober 2012.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska 2010: Sanktionen im SGB II – Unter dem Existenzminimum, IAB Kurzbericht 10/2010, S. 6.

Müller, Kai-Uwe; Oschmiansky, Frank 2005: Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: eine empirische Analyse zu Sperrzeiten, in: Schütz, Holger; Mosley, Hugh (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand, S. 95ff.

Müller, Kai-Uwe; Oschmiansky, Frank 2006: Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen nach den „Hartz-Reformen“ – Analysen der Wirkungen des „Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, WZB Discussion Paper, No. 2006-16, Berlin.

## Links

Deutscher Bundestag 2012: Bundestag lehnt sanktionsfreie Mindestsicherung ab:  
[http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38737544\\_kw17\\_de\\_hartzIV/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38737544_kw17_de_hartzIV/index.html).

Deutscher Bundestag 2012: Debatte um Sanktionen gegen Hartz-IV-Bezieher:  
[http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38650452\\_kw16\\_sp\\_hartzIV/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/38650452_kw16_sp_hartzIV/index.html).

## Weiterführende Überlegungen

Arni, Patrick 2012: Kausale Interpretation von Pilotprojekten: Die Nutzung von Randomisierung in der Praxis, IZA Standpunkte Nr. 52, November 2012.

Barnow, Burt S. 2010: Setting up Social Experiments: the Good, the Bad, and the Ugly, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 2010 (43), S. 91-105.

Becker, Gary 1968: Crime and Punishment: An Economic Approach, Journal of Political Economy, 76 (2), S. 169-217.

Crépon, Bruno; Duflo, Esther; Gurgand, Marc; Rathelot, Roland; Zamora; Philippe 2012: Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence From A clustered Randomized Experiment, NBER Working Paper Series No. 18597.

Davilla, Sofia 2010: Die schärferen Sanktionen im SGB II für Hilfebedürftige unter 25 Jahren – ein Plädoyer für ihre Abschaffung, Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), Heft 10, S. 557-564.

Dölling, Dieter; Entorf, Horst; Hermann, Dieter; Rupp, Thomas 2011: Meta-Analysis of Empirical Studies on Deterrence, in: Kury, Helmut; Shea, Evelyn (Eds.): Punitivity. International Developments. Vol. 8 (2011) Bd. 3, S. 315-377.

Eldridge, Sandra M.; Ashby, Deborah; Feder, Gene S.; Rudnicka, Alicja. R.; Ukoumunne, Obioha C. 2004: Lessons for Cluster Randomized Trials in the Twenty-first Century: A Systematic Review of Trials in Primary Care, Clinical Trials, Heft 1, S. 80-90.

IAB und IGS 2011: Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg, im Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg.

Puffer, Suezann; Torgerson, David J.; Watson, Judith 2005: Cluster Randomized Controlled Trials, Journal of Evaluation in Clinical Practice, Vol. 11 (2005), Heft 5, S. 479-483.

## Die Autorinnen und die Autoren

---

### **Dr. Oliver Ehrentraut**

leitet den Bereich „Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen“ der Prognos AG in Basel. Seine Forschungsschwerpunkte liegen u. a. in Fragen der Sozialen Sicherung, des Arbeitsmarkts und der Fiskalpolitik.

### **Dr. Anna-Marleen Plume**

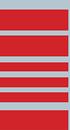
ist im Bereich „Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen“ der Prognos AG in Basel beschäftigt und bearbeitet neben arbeitsmarktspezifischen und sozialpolitischen Themen auch gesamtwirtschaftliche Fragestellungen.

### **Sabrina Schmutz**

befasst sich im Bereich „Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen“ der Prognos AG in Basel insbesondere mit sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen.

### **Dr. Reinhard Schüssler**

bearbeitet im Bereich „Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen“ der Prognos AG in Basel Fragen aus den Bereichen Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Vermögensbildung und Bildungsökonomie.



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Das Neue Magische Viereck nachhaltiger  
Wirtschaftspolitik – Maßnahmen zur Steigerung  
des gesamgesellschaftlichen Wohlstands in der  
neuen Legislaturperiode**

WISO Diskurs

Außenwirtschaft

**Europäische Wettbewerbsdesorientierung**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Die Zukunft der Wirtschaftsförderung:  
Zum Re-Design von Gründungsförderung**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Die Steuerpolitik der letzten Dekaden unter-  
miniert die Soziale Marktwirtschaft – Warum  
wir eine gerechtere Steuerpolitik brauchen**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem  
Weg in die Sackgasse – eine Analyse der  
Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Möglichkeiten und Grenzen zur Stärkung der  
genossenschaftlichen Unternehmensform**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Energiearmut als Querschnitts-Herausforderung –  
Impulse für eine politische Strategie**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Wie Phönix aus der Asche?**

**Zur Zukunft der Automobilindustrie in Deutschland**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städte-  
bauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Gute Pflege vor Ort**

**Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Pflege zwischen Familie, Markt und Staat –  
Wie Pflegearbeit in Zukunft organisiert werden kann**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**20 Jahre Verabschiedung der Gesetzlichen  
Pflegeversicherung – eine Bewertung aus  
sozialpolitischer Sicht**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Inklusion: In der dualen Berufsausbildung kann  
sie gelingen**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen –  
gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Zuwanderung aus Südosteuropa**

**Die aktuelle Entwicklung und Diskussion als  
integrationspolitischer Testfall**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

