

Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II

Wer nicht hören will, muss fühlen?

Anders als in England und Frankreich werden in Deutschland junge Arbeitslose in der Grundsicherung („Hartz IV“) bei Pflichtverletzungen schärfer sanktioniert als ältere. Bei ihnen kann es relativ schnell zur Totalsanktion, also zur Streichung sämtlicher Leistungen, kommen – mit der Gefahr von Obdachlosigkeit und reduziertem Krankenversicherungsschutz. Wie ein laufendes IAB-Projekt zeigt, werden diese scharfen Regelungen von Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement kritisiert – also von denjenigen, die das Gesetz in der Praxis umsetzen.



Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) regelt die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese soll das soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten. Zum Kern des „Förderns und Forderns“ im SGB II gehören aber auch Sanktionen in Form einer Kürzung oder sogar Streichung finanzieller Leistungen. Diese ahnden Pflichtverletzungen von Leistungsbeziehern und dauern drei Monate (seit dem Jahr 2006 kann ihre Dauer nach §31 SGB II auf sechs Wochen verkürzt werden). Für Hilfebedürftige bedeuten sie also, zeitlich begrenzt, ein Leben unter dem soziokulturellen Existenzminimum. Darin liegt die besondere Brisanz von Sanktionen in der Grundsicherung. Bei Arbeitslosen im Alter von 15 bis 24 Jahren zeigt sie sich verstärkt, weil diese besonders scharf und vergleichsweise häufig sanktioniert werden. Übergeordnetes Ziel gerade bei jungen Hilfebedürftigen ist es, Langzeitarbeitslosigkeit und eine dauernde Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu verhindern. Dies soll durch eine Ausgewogenheit des besonders intensiven Förderns wie auch Forderns unterstützt werden.

Jüngere werden dreimal so oft sanktioniert

Unter 25-jährige Arbeitslose werden gut dreimal so häufig sanktioniert wie 25-jährige und ältere. Ihre Sanktionsquote (Arbeitslose mit mindestens einer Sanktion als

Anteil aller Arbeitslosen im SGB II) betrug im Dezember 2009 10,1 Prozent; bei den Älteren lag sie nur bei 3,2 Prozent. Die Sanktionsquote Jüngerer war über die Jahre hinweg relativ hoch (vgl. Abbildung). Ein Grund dafür ist der kleinere Betreuungsschlüssel bei Jüngeren. Studien zeigen: Je weniger Klientinnen und Klienten eine Fachkraft betreut, desto öfter wird sanktioniert. Bei einer intensiveren Betreuung können höhere Anforderungen an Arbeitslose gestellt werden; so kommt es öfter vor, dass diese nicht erfüllt werden. Die bessere Kenntnis des Falls bietet der Fachkraft zudem höhere (Rechts-)Sicherheit bei einer Sanktionierung.

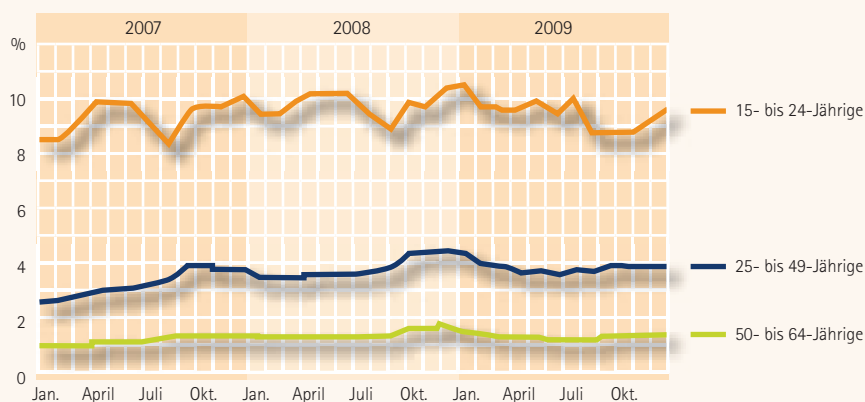
Häufigster Grund: Terminversäumnis

Der Hauptgrund für Sanktionen liegt bei jüngeren wie älteren Arbeitslosen in Meldeversäumnissen: Nimmt ein Klient etwa einen Beratungstermin nicht wahr, so kann seine Regelleistung um zehn Prozent gekürzt werden – beim Höchstsatz von 359 Euro wären das also knapp 36 Euro im Monat. Dies ist die einzige Pflichtverletzung, die bei unter 25-Jährigen nicht schärfer sanktioniert wird als bei Älteren. Fast 60 Prozent aller Sanktionen bei Jüngeren gehen hierauf zurück, gut ein Drittel beruht auf den weiter unten genauer skizzierten größeren Pflichtverletzungen (vgl. Tabelle auf Seite 82).

Abbildung

Sanktionsquoten von Arbeitslosen im SGB II

nach Altersgruppen von Januar 2007 bis Dezember 2009 (in %)



Quelle: Statistik der BA (http://statistik-detail.web.dst.baintern.de/Statistik-Web/daten/detail_intranet/I.html)

© IAB

Fachkräfte haben bei milden Sanktionen weniger Skrupel als bei größeren Pflichtverletzungen, denn deren Sanktionierung erfordert aufgrund ihrer Härte oft eine „Gewissensentscheidung“, so ein Vermittler. Dies ist einer der Befunde aus 26 Intensivinterviews mit

brauchen werden. Die Arbeitsbeziehung zwischen Fachkraft und Klient oder Klientin würde häufig verbindlicher und ernsthafter.

Größere Pflichtverletzung

Weigert sich ein junger Arbeitsloser, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit (Ein-Euro-Job) aufzunehmen oder fortzuführen, so kann die Regelleistung ganz gestrichen werden. Der oder die Sanktionierte müsste also, wenn der Höchstsatz bezogen wird, drei Monate lang ohne die Regelleistung von 359 Euro zu-rechtkommen.

Gerade bei den größeren Pflichtverletzungen ist es für die Interviewten schwierig, Verhaltensänderungen ihrer Klienten ursächlich auf Sanktionen zurückzuführen. Sie könnten auch mit der Reifung von Heranwachsenden zusammenhängen. Generelle Aussagen fallen Fachkräften zudem deswegen schwer, weil die meisten von ihnen sowohl positiv als auch negativ bewertete Wirkungen beobachten.

Vereinzelte können Sanktionen positive Initialkraft entfalten und den Berufseinstieg fördern, wie eine Vermittlerin beschreibt:

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

Bei manchen zeige sich dagegen keinerlei erzieherische Wirkung: etwa bei (ehemaligen) Drogenabhängigen oder Klienten, bei denen andere Einkommensquellen, wie Schwarzarbeit oder (Klein-)Kriminalität vermutet werden.

Insgesamt beurteilen die Befragten diese scharfen Sanktionen eher negativ. So seien sie oft wenig sinnvoll in Hinblick auf eine nachhaltige Einmündung ins Erwerbsleben:

„Sanktionen drängen manche dazu, sich schnell irgendeinen Job zu suchen, irgendwas. Was aber bei unter

Tabelle

Gründe für Sanktionen von Arbeitslosen im SGB II

nach Altersgruppen von Januar 2007 bis Juli 2009 (in %)

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

* Sanktionsgrund bis Dezember 2008.

** Abweichungen von 100 Prozent durch Runden der Zahlen.

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

Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement, die im Rahmen eines laufenden IAB-Projekts durchgeführt wurden (vgl. Kasten „Das Forschungsprojekt“ auf Seite 85). Diese Befunde sind natürlich nicht repräsentativ, gewähren aber differenzierte Einblicke in das Sanktionsgeschehen.

Sanktionsregeln im Urteil von Fachkräften

Vorab ist festzuhalten, dass fast alle interviewten Vermittler und Fallmanager eine Sanktionsmöglichkeit grundsätzlich für sinnvoll halten – bei allen Unterschieden im Detail. Ihre Einschätzungen variieren aber deutlich je nach Sanktionsregel im SGB II.

Terminversäumnis

Die milde Sanktion bei einem Terminversäumnis beurteilen nahezu alle interviewten Fachkräfte eher positiv. Oft fördere sie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit, die die jungen Hilfebedürftigen auch im späteren Arbeitsleben

25-Jährigen bedenklich ist, sollte es doch um Qualifizierung gehen, um nachhaltige Integration. Und 19-Jährige bei einer Zeitarbeitsfirma, das geht nicht lange“.

Viele Befragte betrachten diese Sanktionen als „zu hart“; eine Interviewte spricht von „Holzhammermethode“. Bei Sanktionen von größeren Pflichtverletzungen können Arbeitslose Lebensmittelgutscheine beantragen (einen Rechtsanspruch haben sie aber nicht). Etliche Betroffene verzichten darauf, weil sie dies als entwürdigend und stigmatisierend empfinden würden:

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

Wiederholte größere Pflichtverletzung

Im Wiederholungsfall werden seit dem Jahr 2007 zusätzlich zur Streichung der Regelleistung auch die Miet- und Heizkosten nicht mehr erstattet. Zur Häufigkeit dieser Totalsanktion gibt es keine genauen Daten, ebenso wenig wie zur sanktionsbedingten Obdachlosigkeit. Die bundesweite Dachorganisation der Einrichtungen und sozialen Dienste der Wohnungslosenhilfe beobachtet aber einen deutlichen Anstieg der Wohnungslosigkeit bei unter 25-Jährigen und sieht dies als eine direkte Folge der Sanktionsregelungen.

Einige Interviewte halten die Totalsanktion für richtig („Ja, es ist hart, aber bei diesem jungen Mann nicht hart genug!“). Die meisten kritisieren sie aber als unverhältnismäßig und wenig zielführend („Ziel des SGB II ist Integration in den Arbeitsmarkt. Leute obdachlos zu machen, geht am Ziel vorbei, finde ich“). Manche lehnen sie aus Gewissensgründen ab:

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

Beziehen Totalsanktionierte keine Lebensmittelgutscheine, weil sie nicht beantragt oder genehmigt wurden, so erlischt die Krankenversicherungspflicht durch den

SGB-II-Träger. Bis April 2007 waren Totalsanktionierte nicht krankenversichert, wenn sie nicht familienversichert waren.

Seither haben Totalsanktionierte ohne Gutscheinbezug und ohne Familienversicherung rechtlich zumindest Anspruch auf medizinische Versorgung bei akuten Schmerzen oder bei Schwangerschaft. Fachkräfte, so unsere Beobachtung und andere Studien, sind aber nicht immer ausreichend über Fragen des Krankenversicherungsschutzes informiert; zu bedenken ist die hohe Personalfluktuierung bei den Grundsicherungsträgern. So wissen Totalsanktionierte nicht immer, dass sie Gutscheine beantragen sollten. Auch wenn in den Sanktionsbescheiden darüber informiert wird, ist fraglich, inwieweit Laien juristische Schreiben im Detail verstehen.

Besondere Risiken und Folgen

Fachkräfte schildern in den Interviews außerdem besondere Gefahren und unerwünschte Folgen von Sanktionen sowohl bei einmaligen als auch bei wiederholten größeren Pflichtverletzungen.

Gefahr von Kleinkriminalität, Schwarzarbeit oder Verschuldung

Die Sanktionierung von Pflichtverletzungen im SGB II könne Kleinkriminalität nach sich ziehen:

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



Interviewte Fachkräfte weisen ferner auf Schwarzarbeit und (weitere) Verschuldung infolge von Sanktionen hin. Letztere erfordere teils monatelange Nacharbeit für Sanktionierte und Beratungsstellen (Räumungsklagen, Kündigung von Bankkonten etc.).

Hilfebedürftige „verschwinden“

Im Umfeld von Sanktionen komme es manchmal zu einem „Verschwinden“ junger Hilfebedürftiger: Der Kontakt zum SGB-II-Träger bricht ohne genaueres Wissen über den Verbleib vorübergehend oder längerfristig ab. Die Gründe können vielschichtig sein und zum Beispiel in Überforderung und Resignation liegen:

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

Ein solches Verschwinden sei nicht zuletzt problematisch für die berufliche Integration:

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

Fehlentscheidungen bei psychisch Beeinträchtigten

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

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

Gesamte Bedarfsgemeinschaft betroffen

Mit Sanktionen sollen Einzelne bestraft werden. Aber jede zweite Sanktion bei jungen Arbeitslosen im Juli 2009 entfiel auf Personen, die etwa mit Eltern, Geschwistern,

Partnern und/oder eigenen Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Das ergab eine Sonderauswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Sanktionen treffen so die gesamte Bedarfsgemeinschaft.

Wünsche von Fachkräften

Ein Teil der Interviewten sieht insgesamt keinen größeren Änderungsbedarf an den gesetzlichen Regelungen für jüngere Arbeitslose. Viele bemängeln aber die Schärfe der Sanktion bei größeren Pflichtverletzungen, Total-sanktionen werden teils massiv kritisiert. Statt die Regelleistung komplett zu streichen, plädieren die meisten Fachkräfte für eine anteilige Kürzung wie bei Älteren:

„Es ist ein sehr großer Schritt zu sagen, jetzt ist das ganze Geld weg. Ich wünsche mir einen Zwischenschritt, dass man kürzen könnte, dass es derjenige merkt, aber nicht direkt 100 %“.

Fazit und offene Fragen

Junge Arbeitslose werden nicht nur häufiger, sondern auch schärfer sanktioniert als ältere. Während das Jugendstrafrecht beansprucht, milder zu sein als das Erwachsenenstrafrecht, ist dieses Prinzip im SGB II als einem anderen Rechtsgebiet umgekehrt.

In Intensivinterviews beurteilen Fachkräfte aus ARGen und Optionskommunen die milden Sanktionen bei einem Terminversäumnis eher positiv, die scharfen Sanktionen bei größeren Pflichtverletzungen eher negativ. Teils massiv kritisieren sie die Streichung der Kostenübernahme von Miete und Heizung. Sie befürworten stattdessen abgestufte Sanktionen wie bei älteren Arbeitslosen.

Sanktionen in der Grundsicherung bilden ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, durch das Hilfebedürftige zeitlich begrenzt unter dem soziokulturellen Existenzminimum leben müssen. Dieses grundsätzliche Problem wurde von Fachkräften in dieser Form nicht thematisiert. Es bleibt aber die normative Frage: Darf Hilfebedürftigen die Grundsicherung, ob anteilig oder ganz, überhaupt durch Sanktionen entzogen werden? Oder muss Arbeitsmarktpolitik das soziokulturelle Exis-

tenzminimum auch dann respektieren, wenn Leistungsbezieher sich regelwidrig verhalten?

Sanktionen sollen nicht zuletzt die Ausbildungsreife von Jugendlichen erhöhen. Bei der Diskussion um Sanktionen und deren Zulässigkeit darf jedoch etwas viel Wichtigeres nicht aus dem Blick geraten, nämlich bessere berufliche Perspektiven für (junge) Arbeitslose. Ein letztes Interviewzitat unterstreicht dies:

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

Literatur

Bieback, Karl-Jürgen (2009): Rechtliche Grundstrukturen der „Aktivierung“ arbeitsloser Sozialhilfeempfänger. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich, in: ZFSH/ SGB Heft 5.

Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1516

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

Grießmeier, Nicolas (2009): Explorationsstudie zu Auswirkungen von Totalsanktionen bei Arbeitslosengeld-2-Empfängern, www.sanktionsstudie.de.

Kumpmann, Ingmar (2009): Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse? In: Wirtschaft im Wandel, Nr. 6.

Patrick, Arni; Lalive, Rafael; van Ours, Jan C. (2009): How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. Institut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Nr. 4509.

Schneider, Julia (2007): Sanktionen im SGB II: Wer wird sanktioniert und warum? In: efas, Heft 10.

Das Forschungsprojekt

Über Sanktionen in der Grundsicherung ist noch wenig bekannt. In dem qualitativ-explorativen IAB-Projekt „Sanktionen im SGB II“ werden sie bei jungen Arbeitslosen näher beleuchtet und zwar aus zwei Perspektiven:

- Aus der Sicht von Expertinnen und Experten: Mit 26 Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in neun ARGEen und zwei Optionskommunen wurden Intensivinterviews (durchschnittliche Dauer: 110 Minuten) durchgeführt und ausgewertet. Ein Auswahlkriterium waren unterschiedlich hohe Sanktionsquoten.
- Aus der Sicht von Betroffenen: Diese Interviews werden derzeit durchgeführt. Wie sehen junge Arbeitslose ihre Sanktion? Warum haben sie sich regelwidrig verhalten? Wie leben sie während der Sanktion – das sind Fragen, die hier interessieren.

Die Autorinnen danken Ulrike Büschel, Werner Eichinger, Christine Hense und Elke Lowien-Bolenz, vor allem für die Durchführung von Interviews.

Zu einer ausführlicheren Veröffentlichung aus dem Projekt vgl. IAB-Kurzbericht 10/2010.

Die Autorinnen



Dr. Franziska Schreyer

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

franziska.schreyer@iab.de



Susanne Götz

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

susanne.goetz@iab.de