

Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse?

Ein zentrales Ziel der Hartz-IV-Reform war es, die Förderung der Langzeitarbeitslosen durch arbeitsmarktpolitische Leistungen um eine Komponente verstärkten Forderns zu erweitern. In diesem Sinne sind die im Gesetz vorgesehenen und 2007 verschärften Sanktionsmöglichkeiten als ein Kernelement der Arbeitsmarktreform anzusehen. Angesichts der bei Hartz IV nur geringen Hinzuverdienstmöglichkeiten fungieren die Sanktionen auch als Ersatz für fehlende finanzielle Arbeitsanreize. Inzwischen wird die Verhängung von Sanktionen bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) umfangreich statistisch erfasst.

Sanktionen werden nach § 31 SGB II verhängt, wenn die betroffene Person die ihr in einer Eingliederungsvereinbarung oder einem entsprechenden Verwaltungsakt auferlegten Pflichten nicht erfüllt, eine zumutbare Arbeit oder einen Ein-Euro-Job ablehnt bzw. abbricht oder der Pflicht zur Meldung im Job-Center nicht nachkommt. Die Sanktionen bestehen darin, den Regelsatz (monatlich derzeit 351 Euro, ab 1. Juli 2009 359 Euro für Alleinstehende) für drei Monate um 30%, bei wiederholter Pflichtverletzung um 60% und am Ende einschließlich der Unterkunftskosten um 100% zu kürzen. Bei Meldeversäumnissen beträgt die Kürzung 10%. Jungen Menschen unter 25 Jahren wird der Regelsatz bereits bei der ersten Pflichtverletzung vollständig gestrichen. Bei der zweiten Pflichtverletzung entfallen auch die Unterkunftskosten. Es ist intendiert, bei jungen Menschen durch intensivere

Betreuung und verstärkten Druck die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit schon im Ansatz zu verhindern.

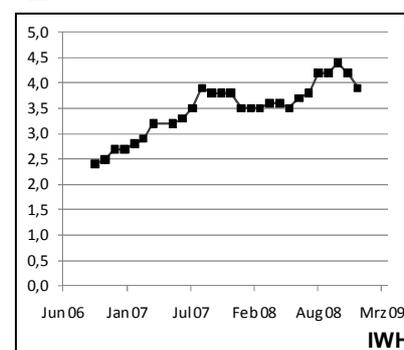
Die Zahl der Hartz-IV-Empfänger mit mindestens einer Sanktion stieg nach Einführung des SGB II im Jahr 2005 bis Herbst 2006 auf etwa 100 000 Personen an.¹ Im Jahr 2007 erfolgte eine Verschärfung der Sanktionsregeln. Die Kumulation mehrerer Sanktionen bei wiederholter Pflichtverletzung wurde verstärkt. Zudem wurde die Möglichkeit eingeführt, bei dreimaliger Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres das Arbeitslosengeld II vollständig zu streichen. Seit der Verschärfung stieg die Zahl der Sanktionierten noch einmal an. Für den vergangenen Winter ist ein leichter Rückgang erkennbar (vgl. Abbildung 1). Im Januar 2009 lag die Zahl bei etwa 124 000 Personen oder 2,6% aller erwerbsfähigen Grundsicherungsempfänger. Betrachtet man nur die Arbeitslosen unter ihnen (zumal viele Sanktionen bei Nicht-Arbeitslosen nicht anwendbar sind)², lag die Quote bei 3,7%.³

¹ Vgl. STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Bericht der Statistik der BA. Nürnberg, April 2007, S. 5, S. 7.

² Nicht arbeitslose Leistungsbezieher sind z. B. solche Hartz-IV-Empfänger, die einen Ein-Euro-Job haben, sich in einer Weiterbildungsmaßnahme befinden oder die Grundsicherung aufstockend zu eigenem Lohneinkommen erhalten. Vgl. BUSCHER, H. S.: Wer ist arbeitslos, wer ist Leistungsbezieher?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/2005, S. 112-118.

³ STATISTIK DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Statistik der

Abbildung 1:
Sanktionsquoten bei arbeitslosen Empfängern von Grundsicherung in 355 Kreisen und kreisfreien Städten
- in % -



Anmerkung: Die Quote ist höher als im Gesamtdurchschnitt, da in den hier berücksichtigten Kreisen und kreisfreien Städten, für die eine solch lange Zeitreihe verfügbar ist, fast keine Optionskommunen vertreten sind, diese aber im Durchschnitt weniger sanktionieren.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Datenzentrum Nürnberg (Hrsg.): Sanktionen nach Kreisen, Auswertung 2009; Darstellung des IWH.

Zum Verständnis regionaler Unterschiede der Zahl der Sanktionierten wird eine Regressionsanalyse für 438 bzw. 370 regionale Träger der Grundsicherung durchgeführt (vgl. Tabelle). Darin wird der Anteil der Hartz-IV-Empfänger mit mindestens einer Sanktion als zu erklärende Variable verwendet. Als unabhängige Variablen werden die (logarithmierte) Arbeitslosenquote, der Anteil der unter 25-Jährigen an den Hartz-IV-Empfängern, eine Dummy-Variable für Optionskommunen und der Betreuungsschlüssel verwendet.

Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Sanktionen. Nürnberg, Januar 2009, Daten mit einer Wartezeit von drei Monaten.

Tabelle:
Regressionsanalyse zu den Einflussfaktoren auf die Sanktionsquote

	Koeffizienten (t-Statistik)	
	alle Träger	ohne Optionskommunen
Konstante	4,18*** (8,77)	4,79*** (8,88)
Arbeitslosenquote (logarithmiert)	-1,00*** (-11,46)	-1,02*** (-10,76)
Anteil der Empfänger unter 25 Jahren, in %	0,05** (2,20)	0,05** (2,27)
Optionskommune (Dummy-Variable)	-1,02*** (-9,46)	
Betreuungsschlüssel (Empfänger je Mitarbeiter)		-0,004*** (-2,84)
Beobachtungen	438	370
Bestimmtheitsmaß	0,34	0,30

*/**/** = signifikant auf dem 10-/5-/1-Prozent-Niveau.

Abhängige Variable: Anteil der Hartz-IV-Empfänger mit mindestens einer Sanktion an allen Hartz-IV-Empfängern in %. OLS-(Ordinary-Least-Squares-)Regression mit robusten Standardfehlern mit Daten auf Trägerebene für Dezember 2008. Erfasst werden alle Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende außer der Stadt Erlangen, für die keine Daten zu den Sanktionen vorliegen.

Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II – SGB-II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche; Mitteilung des Bereichs POE 3 – Personalwirtschaft – der Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Je geringer die Arbeitslosigkeit in einer Region ist, desto größer ist hier der Anteil der Sanktionierten. Bei geringer Arbeitslosigkeit haben Personen, die auf Arbeit suchen, eine bessere Chance, aus dem Leistungsbezug auszuschneiden, sodass hier unter den verbleibenden Leistungsempfängern der Anteil derjenigen, die nicht nach Arbeit suchen, möglicherweise größer ausfällt. Hinzu kommt, dass die Job-Center in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit den Langzeitarbeitslosen auch relativ viele Angebote machen können. Möglicherweise wird hier von Hartz-IV-Empfängern öfter erwartet, im Job-Center vorzusprechen oder Bewerbungen zu schreiben, weil die Erfolgsaussichten höher sind. Wird mehr von den Arbeitslosen erwartet, steigt das Risiko der Verfehlung und

besteht folglich mehr Möglichkeit zur Sanktionierung. Dies könnte auch erklären, warum im Winter 2008/2009 – einer Zeit mit wieder steigender Arbeitslosigkeit – die Sanktionszahlen absolut und relativ zurückgingen.

Der Anteil von jungen Leistungsempfängern wirkt sich im regionalen Vergleich signifikant steigernd auf die Sanktionszahlen aus. Bei den Leistungsempfängern unter 25 Jahren ist die Quote der Sanktionierten deutlich höher als bei den älteren Arbeitslosen (vgl. Abbildung 2).

Die Regressionsanalyse zeigt außerdem, dass in den 69 Kommunen, die die Hartz-IV-Verwaltung allein leisten (Optionskommunen), der Anteil der Sanktionierten signifikant kleiner ist als dort, wo die Arbeitsagenturen beteiligt sind (in Arbeitsgemeinschaften oder

bei getrennter Aufgabenwahrnehmung).⁴ Eine mögliche Erklärung ist, dass die Kommunen als Träger der Sozialhilfe mit den Folgen von Armut direkter befasst sind und daher im Vergleich zu den Arbeitsagenturen direkte Armutsvermeidung etwas höher gewichten als die Aktivierung zur Arbeit. Umgekehrt wird die Bundesagentur für Arbeit allein an ihrem Erfolg hinsichtlich der Senkung der Arbeitslosenzahlen gemessen und berücksichtigt möglicherweise die Armutsrisiken der Aktivierungsstrategien etwas weniger. Allerdings wird eine Angleichung zwischen den verschiedenen Trägerformen konstatiert.⁵

Schließlich lässt sich zeigen, dass der Betreuungsschlüssel einen signifikanten Einfluss auf die Sanktionen hat. Zahlen zum Betreuungsschlüssel liegen nicht für die 69 Optionskommunen vor, sodass dessen Effekt nur für die Träger der Grundsicherung mit Beteiligung der Arbeitsagenturen überprüft werden kann (zweite Spalte in der Tabelle). Der Betreuungsschlüssel ist definiert als die Zahl der Hartz-IV-Empfänger, die auf einen Mitarbeiter im Bereich „Markt & Integration“ im Job-Center entfallen.⁶ Je weniger

⁴ Dies bestätigt entsprechende Ergebnisse aus der Hartz-IV-Evaluierung, vgl. ISR; IA; INFA; SIMMA & PARTNER; WZB: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht 2008, S. 209, Abb. C.4.1-9.

⁵ Vgl. Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. DEUTSCHER BUNDESTAG: Drucksache 16/11488, 18.12.2008, S. 19.

⁶ Dabei wird für die Zahl der Hartz-IV-Empfänger ein gleitender Jahresdurchschnitt angesetzt, um saisonale

Leistungsbezieher auf einen dortigen Mitarbeiter entfallen, desto mehr wird sanktioniert. Bei einer höheren Betreuungsintensität könnten an die Langzeitarbeitslosen höhere Anforderungen gestellt werden, sodass es auch häufiger zu Fällen kommt, in denen den Anforderungen nicht entsprochen wird.

Im Jahr 2008 beruhten 54% der Sanktionen auf Meldeversäumnissen. 17% der Sanktionen ergingen wegen Verletzung von Pflichten aus so genannten Eingliederungsvereinbarungen, wenn also beispielsweise ein Arbeitsloser weniger Bewerbungen schrieb als vorgesehen. 20% der Sanktionen wurden verhängt aufgrund der Weigerung, eine angebotene Arbeit, Ausbildung oder Maßnahme aufzunehmen bzw. fortzusetzen.

Der hohe Anteil von Meldeversäumnissen an den Sanktionsgründen deutet darauf hin, dass oft eher mangelnde Selbstorganisation als fehlende Arbeitsbereitschaft Ursache von Sanktionen sein könnte. Auch Sanktionen bei mangelnder Bewerbungsaktivität treffen möglicherweise oft eher die von erfolglosen Bewerbungen Frustrierten als die Unwilligen.

Im Jahr 2008 haben die Betroffenen gegen 10% der Sanktionen Widerspruch eingelegt. 37% der Widersprüche wurde voll, weiteren 4% teilweise stattgegeben. In 1% der Sanktionen kam es im Jahr 2008 zur Klage. Von den im Jahr 2008 erledigten Klagen wurden 51% ohne Gerichtsurteil dadurch abgeschlossen, dass das Job-Center die Rechtmäßigkeit der Klage anerkannte. In 14% wurde der Klage durch Gerichtsentscheidung ganz oder teilweise Recht

Schwankungen aus dieser Kennzahl herauszurechnen.

gegeben, in 12% wurde sie abgewiesen.⁷ Diese hohen Anteile erfolgreicher Einsprüche könnten darauf zurückzuführen sein, dass vor allem dort Widerspruch eingelegt wird, wo er von Anfang an erfolgversprechend ist. Möglich ist aber auch, dass im Allgemeinen viele Sanktionen im Sinne des Gesetzes die Falschen treffen. Welcher Erklärung die größere Bedeutung zukommt, kann nicht ohne Weiteres beantwortet werden.

Hartz-IV-Empfänger unter 25 Jahren werden aufgrund des Gesetzes für dieselbe Pflichtverletzung schärfer sanktioniert. Auffallend ist, dass junge Menschen jedoch nicht nur härter, sondern auch deutlich häufiger sanktioniert werden als ältere Arbeitslose. So liegt die Sanktionsquote unter den arbeitslosen Hartz-IV-Empfängern ab 50 Jahren bei 1,4%, bei den 25- bis unter 50-Jährigen bei 3,9% und bei den unter 25-Jährigen bei 9,7% (Stand: Januar 2009). Die Älteren dürften am schwierigsten in Arbeit zu vermitteln sein, sodass vermutlich der Mangel an Angeboten für Ältere dazu führt, dass von ihnen auch weniger Aktivität eingefordert wird. Bei der hohen Sanktionsquote der Jüngeren unter 25 Jahren kann eine Rolle spielen, dass für sie die Betreuungsintensität höher ist. So lag der Betreuungsschlüssel zum 1. Dezember 2008 im Bundesdurchschnitt für

⁷ Diese Daten beziehen sich auf die Träger der Grundsicherung mit Beteiligung der BA, also in Form der Arbeitsgemeinschaft oder der getrennten Aufgabenwahrnehmung. Damit erfassen sie 94% aller verhängten Sanktionen. Für die 69 Optionskommunen liegen keine Daten dazu vor. Quelle: Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit.

die unter 25-Jährigen bei 1 zu 91, bei den Älteren bei 1 zu 173.⁸

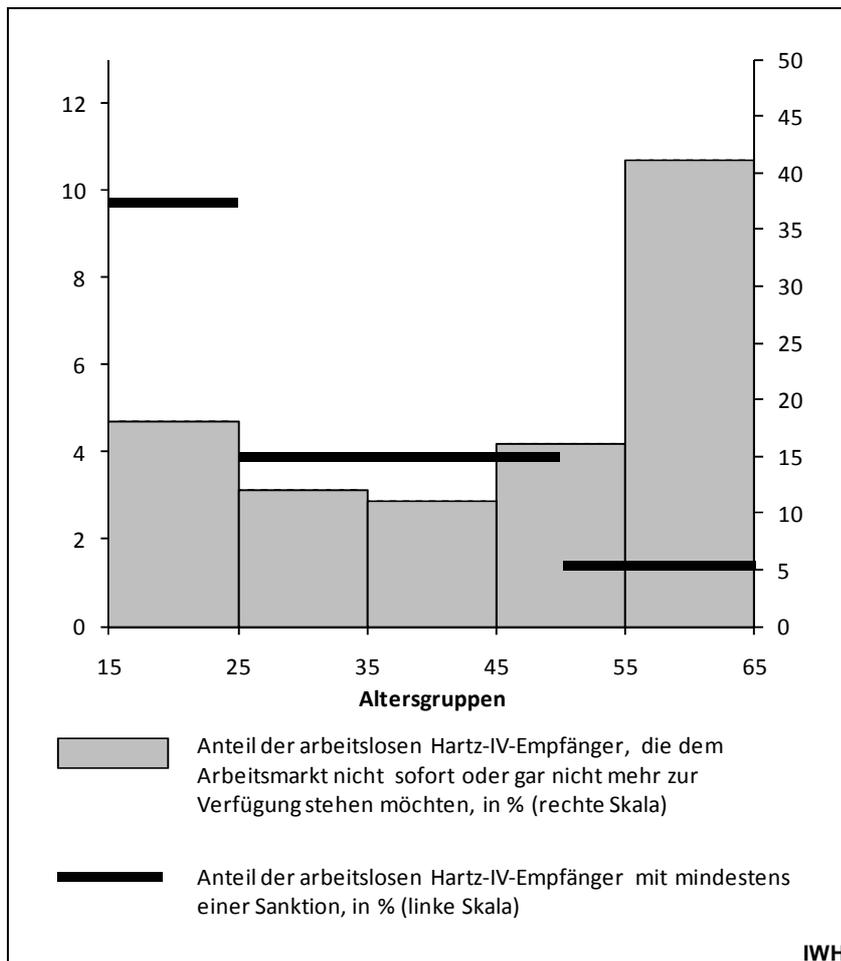
Die hohe Zahl an Sanktionen gegen junge Arbeitslose steht in bemerkenswertem Kontrast zu Ergebnissen aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) zur Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen verschiedener Altersgruppen.⁹ Im Rahmen dieser Erhebung werden an Arbeitslose unter anderem Fragen zur Arbeitsbereitschaft gestellt. Auf Basis der gegebenen Antworten lässt sich belegen, dass nur unter den älteren Arbeitslosen ein höherer Prozentsatz dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen möchte. Vermutlich empfinden es viele Ältere als nicht mehr lohnend, einen aufwendigen Neueinstieg in den Arbeitsmarkt zu probieren, und stellen sich bereits auf den Ruhestand ein. Unter denjenigen jüngeren Arbeitslosen, die dem Arbeitsmarkt nicht sofort voll zur Verfügung stehen möchten, befindet sich ein hoher Anteil von Frauen mit Kindern. In der Altersgruppe der unter 25-Jährigen ist die Arbeitsbereitschaft demnach kaum geringer als in den anderen Altersgruppen.

Jedoch werden von den Jüngeren überproportional viele sanktioniert. Die meisten und härtesten Sanktionen treffen also eine Altersgruppe, die von den Job-Centern

⁸ Die Zahlen zum Betreuungsschlüssel beziehen sich ebenfalls nicht auf die 69 Optionskommunen. Politische Zielvorgaben sind Betreuungsschlüssel von 1 zu 75 bei den Jüngeren und 1 zu 150 bei den Älteren.

⁹ Vgl. BRENKE, K.: Arbeitslose Hartz IV-Empfänger: Oftmals gering qualifiziert, aber nicht weniger arbeitswillig, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 43/2008, S. 678-684. – Ders.: Sind die Arbeitslosen arbeitsunwillig?, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 22/2002, S. 347-353.

Abbildung 2:
Arbeitsbereitschaft und Sanktionsquoten verschiedener Altersgruppen
der arbeitslosen Hartz-IV-Empfänger



Quellen: Brenke (2008), vgl. Fußnote 9; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, vgl. Fußnote 3; Darstellung des IWH.

intensiver betreut wird, die aber den Ergebnissen aus dem SOEP zufolge nicht weniger arbeitsbereit ist als der Gesamtdurchschnitt (vgl. Abbildung 2).

Somit hängt die Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden, von einer Vielzahl von Faktoren ab, die teilweise nichts mit Arbeitsbereitschaft zu tun haben und oft außerhalb der Person liegen. Insgesamt ergeben sich erhebliche Zweifel, ob ein treffgenaues Sanktionssystem, wie es mit § 31 SGB II intendiert ist, überhaupt realisierbar ist. Die Hauptwirkung der Sanktionen besteht jedoch ver-

mutlich darin, eine allgemeine Atmosphäre des Drucks zu erzeugen, in der die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen gegenüber potenziellen Arbeitgebern erhöht wird.¹⁰ Einige Studien finden auch empirische Hinweise, dass die Arbeitsmarktreform die Beschäftigungs-

¹⁰ Vgl. KETTNER, A.; REBIEN, M.: Hartz-IV-Reform – Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 19/2007. – KOCH, S.; KUPKA, P.; STEINKE, J.: Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315. Nürnberg, Bielefeld 2009, S. 229 ff., S. 270.

steigerung im letzten Aufschwung verstärkte.¹¹

Die Androhung und die Verhängung von Sanktionen tragen somit zur Aktivierung der Erwerbsarbeit bei, stehen dabei jedoch im Widerspruch zur Garantie des Existenzminimums für alle. Eine Beurteilung der bestehenden Regelungen erfordert somit ein Werturteil hinsichtlich der Abwägung zwischen diesen beiden Zielen. Angesichts der geringen Treffsicherheit und der besonderen Härte, die eine Kürzung der Grundsicherung unter das Existenzminimum individuell bedeutet, sollte darauf verzichtet und anderen Formen der Arbeitsanreize, etwa verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten, der Vorzug gegeben werden.

Ingmar Kumpmann
(*Ingmar.Kumpmann@iwh-halle.de*)

¹¹ Vgl. beispielsweise BACH, H.-U.; GARTNER, H.; KLINGER, S.; ROTHE, T.; SPITZNAGEL, E.: Arbeitsmarkt 2007/2008 – Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht. IAB-Kurzbericht 15/2007, S. 2 f. – SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08, Ziffern 481-504. Für eine kritische Sicht vgl. HORN, G.; LOGEAY, C.; STAPFF, D.: Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung. IMK Report Nr. 20/2007.