



Dokumentation

Sanktionen nach dem SGB II

Ausgewählte Studien zu bestimmten Personengruppen

Sanktionen nach dem SGB II

Ausgewählte Studien zu bestimmten Personengruppen

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 037/22
Abschluss der Arbeit: 12.07.2022 (zugleich letzter Abruf der zitierten Internetquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Aussagen in ausgewählten Studien	5
2.1.	Wolff et al. (2012): „Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion - Frauen werden nur selten sanktioniert“	5
2.2.	Zahradnik et al. (2016): „Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II“	7
2.3.	Ames (2009): „Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II“	9
2.4.	Schubert et al. (2012): „Menschen mit psychischen Störungen im SGB II“	10
2.5.	Oschmiansky et al. (2017): „Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung“	12
2.6.	IAQ et al. (2009): „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“	14
2.7.	Boockmann et al. (2009): “Intensifying the Use of Benefit Sanctions - An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? -“	16

1. Einleitung

Der Leistungsgewährung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) liegt das in §§ 1 und 2 SGB II verankerte Konzept des "Förderns und Forderns" zugrunde. Gemäß § 1 Abs. 1 SGB II soll die Grundsicherung es Leistungsberechtigten zum einen ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Zum anderen soll sie die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können, § 1 Abs. 2 SGB II. Zum Grundsatz des „Förderns und Forderns“ gehören bestimmte Mitwirkungsanforderungen an erwerbsfähige Leistungsberechtigte, deren Verletzung durch Leistungsminderungen sanktioniert wurde. Seit Inkrafttreten des SGB II in 2005 haben die gesetzlichen Regelungen betreffend die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen (sog. Sanktionen) mehrfach Änderungen erfahren.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 5. November 2019 entschieden, dass Sanktionen für Leistungsberechtigte nach dem SGB II zwar grundsätzlich bei Verletzung bestimmter Mitwirkungspflichten verfassungsgemäß sein können. Es befand jedoch, dass bestimmte Sanktionsregelungen bei Pflichtverletzungen nicht mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gemäß Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG vereinbar sind und bis zu einer gesetzlichen Neuregelung nur unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts weiter angewandt werden dürfen.¹

In diesem Zusammenhang sind die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages um Auskunft gebeten worden, ob und welche wissenschaftlichen Erkenntnisse es gibt zu Sanktionierungen von physisch oder psychisch kranken Menschen, Menschen mit niedrigem Bildungsabschluss und/oder eingeschränkter Lesekompetenz sowie Menschen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, sowie die Auswirkungen von Sanktionen auf diese Personengruppen.

Nachfolgend werden aus ausgewählten Studien Aussagen über Sanktionierung und Auswirkungen von Sanktionen auf die genannten Personengruppen dargestellt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die den aufgeführten Studien zugrundeliegenden Daten zum Teil bis in das Jahr 2005 zurückreichen. Die vorliegende Dokumentation erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

1 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 5. November 2019, Az. 1 BvL 7/16. Ergänzend wird darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber in Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts mit dem elften Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch § 84 SGB II mit Wirkung zum 1. Juli 2022 eingeführt hat, demgemäß Pflichtverletzungen bis zum Ablauf des 1. Juli 2023 nicht mit Leistungskürzungen sanktioniert werden; Sanktionen bei Meldeversäumnissen sind eingeschränkt möglich.

2. Aussagen in ausgewählten Studien

2.1. Wolff et al. (2012): „Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion - Frauen werden nur selten sanktioniert“

Wolff et al. stellen in dem IAB-Bericht „Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion - Frauen werden nur selten sanktioniert“² zunächst die Ausgestaltung der Sanktionsregeln im Betrachtungszeitraum und ihre Änderungen seit der Einführung des Sozialgesetzbuches II dar. Ferner wurde differenziert nach verschiedenen Personengruppen beschrieben, wie rasch sie nach ihrem Eintritt in den Arbeitslosengeld-II-Bezug erstmals sanktioniert wurden. Die Analysen erfolgten getrennt nach Geschlecht und nach den Regionen West- und Ostdeutschland. Es wurde zudem untersucht, inwieweit die Übergangsraten nach Alter, höchstem Schulabschluss, Nationalität und unterschiedlichen familiären Gegebenheiten der Leistungsbezieher variierten. Für die Untersuchung wurden administrative Daten von Personen ausgewertet, die zwischen April 2006 und März 2008 erstmals in den Arbeitslosengeld-II-Bezug eingetreten seien. Ferner wurden erste Übergänge in eine schwerwiegende Sanktion (Absenkung der Leistungen um 30 Prozent beziehungsweise bei Unter-25-jährigen 100 Prozent des Regelbedarfs) und in eine Sanktion wegen Meldeversäumnissen (Kürzung der Leistungen um 10 Prozent des Regelbedarfs) getrennt betrachtet.³

Zunächst wurden Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion betrachtet. Es handelte sich dabei um Sanktionen, die nicht auf ein Meldeversäumnis zurückgingen.⁴ In Hinblick auf die Auswertungen nach höchstem Schulabschluss der Leistungsberechtigten wurde zwischen drei Gruppen unterschieden: kein Schulabschluss, Hauptschulabschluss oder mittlere Reife und (Fach-)Hochschulreife. Die Auswertungen zeigten, dass die Übergangsraten in eine erste Sanktion tendenziell umso niedriger seien, je höher der Schulabschluss sei. In Westdeutschland wichen dabei für Männer wie für Frauen die Übergangsraten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Schulabschluss nicht sehr stark von den Übergangsraten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ab, die über einen Hauptschulabschluss oder die mittlere Reife verfügten. Jedoch seien insbesondere in den ersten 48 bis 60 Wochen nach Eintritt in den ALG-II-Bezug die Übergangsraten in die erste schwerwiegende Sanktion für diejenigen mit einer Fachhochschul- oder Hochschulreife wesentlich geringer als die der beiden Personengruppen mit keinem oder einem niedrigeren Schulabschluss.⁵ Im Osten Deutschlands könne hingegen von einer klareren Abstufung der Übergangsraten entsprechend des höchsten Schulabschlusses gesprochen werden. Die Übergangsraten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Schulabschluss seien tendenziell am höchsten. Die Übergangsraten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit einem Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife lägen im Mittelfeld und die niedrigsten Übergangsraten seien bei

2 Wolff/Moczall, Übergänge von Alg-II-Beziehern in die erste Sanktion - Frauen werden nur selten sanktioniert, IAB-Forschungsbericht, 11/2012, Nürnberg 2012, abrufbar unter <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb1112.pdf>.

3 Ebenda, S. 7.

4 Ebenda, S. 37.

5 Ebenda, S. 47.

Personen mit Fach-/Hochschulreife nachweisbar. Weitergehende Untersuchungen, die nach dem Berufsausbildungsabschluss differenzierten (kein Abschluss, betriebliche oder außerbetriebliche Ausbildung und Fachhochschul- oder Hochschulabschluss), seien ebenfalls zu dem Ergebnis gekommen, dass die Übergangsraten in eine schwerwiegende Sanktion tendenziell mit dem Ausbildungsabschluss zurückgehe und seien daher nicht dargestellt worden. Der Bericht listet verschiedene Faktoren auf, die den Befund, dass das Niveau der Sanktionsraten mit dem höchsten Schulabschluss falle, erklären könnten (zum Beispiel möglicherweise leichtere Stellensuche für höher Gebildete, bessere Kooperation mit den Fallbearbeitern der Jobcenter). Letztlich müsse jedoch in einer Implementationsanalyse untersucht werden, welche Erklärungen zuträfen, so die Autoren.⁶

Bei der Betrachtung der Übergangsraten in die erste Sanktion wegen Meldeversäumnissen nach dem höchsten Schulabschluss werde wie bei der Betrachtung der Übergangsraten in schwerwiegende Sanktionen deutlich, dass die Sanktionswahrscheinlichkeit negativ mit dem Bildungsniveau korreliere. Die in der Studie dargestellten Schätzergebnisse veranschaulichten aber laut Autoren auch, dass die Übergangsraten nicht unbedingt mit dem höchsten Schulabschluss abnehmen. Für westdeutsche Männer und Frauen ohne Abschluss und westdeutsche Männer und Frauen mit einem Hauptschulabschluss oder der mittleren Reife seien die Übergangsraten in die erste Sanktion recht ähnlich.⁷ Demgegenüber seien die Übergangsraten in eine Sanktion wegen Meldeversäumnissen von „ostdeutschen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Schulabschluss [...] weit höher als die entsprechenden Werte von Ostdeutschen mit Hauptschul- oder Realschulabschluss. Das liegt aber vor allem daran, dass die Bildungsgruppen in Ostdeutschland anders als in Westdeutschland von einer recht unterschiedlichen Altersstruktur gekennzeichnet sind. Mehr als 40 Prozent der ostdeutschen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne Schulabschluss sind weniger als 25 Jahre alt. Für beide Gruppen mit einer abgeschlossenen Schulausbildung liegt der Anteil der Unter-25-jährigen in Ostdeutschland bei weniger als 30 Prozent. Werden die Übergangsraten nach Schulabschluss nur für die Ab-25-jährigen betrachtet, so fallen die Unterschiede zwischen ostdeutschen ALG-II-Beziehern ohne Schulabschluss und mit Hauptschulabschluss/mittlere Reife viel geringer aus.“⁸

6 Ebenda, S. 49.

7 Ebenda, S. 59.

8 Ebenda, S. 60.

2.2. Zahradnik et al. (2016): „Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II“

Zahradnik et al. (IAB)⁹ gehen in ihrem Beitrag in einem methodenintegrierenden Ansatz auf Basis von verschiedenen quantitativen und qualitativen Daten der Frage nach, ob formal gering Qualifizierte häufiger sanktioniert werden und wenn ja, warum. Als formal niedrig gebildet wurden „Personen ohne oder mit maximal Volks-/Hauptschulabschluss definiert“.¹⁰

Die Autoren nutzen verschiedene Datenquellen für die Untersuchung. Sie verknüpfen administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit, Daten des Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) sowie Ergebnisse eines qualitativ-explorativen IAB-Projekts zu Sanktionen gegen unter 25-Jährige als besonderer Zielgruppe des SGB II. Die Datenbasis des genannten Projekts setzt sich als qualitative Triangulation aus Leitfadeninterviews mit Fachkräften in Jobcentern, biographisch-narrativen Interviews mit jungen Sanktionierten sowie Datenbankeinträgen des Jobcenters zu diesen Sanktionierten (kurz: Fallakten) zusammen.¹¹

Laut Untersuchung belegten „die quantitativen Analysen, dass Personen ohne oder mit niedrigen Schulabschlüssen häufiger sanktioniert werden als formal besser Qualifizierte [...]. Bei deutlich geringeren Fallzahlen zeigt sich dieser Befund auch bei unter 25-Jährigen als besonderer Zielgruppe des SGB II [...]“. Die höhere Sanktionswahrscheinlichkeit formal gering Qualifizierter bleibe auch erhalten, wenn für Drittvariablen wie Alter, Geschlecht, Migration, Haushaltskontext, Region, Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft kontrolliert werde. Damit scheide insbesondere „eine geringere Arbeitsmotivation oder Konzessionsbereitschaft formal gering Qualifizierter als Erklärung für die festgestellten Effekte aus. Die genannten Bildungseffekte zeigen sich stärker für Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen als für Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen. Bei Letzteren ist nur der Unterschied der gering Qualifizierten zu den hoch Qualifizierten signifikant, nicht der zu Personen mit mittlerem Qualifikationsniveau.“¹²

Die Analysen der qualitativen Interviews und der Fallakten zeigten, dass wenig Qualifizierte häufig bereits die gesetzlichen Regelungen nicht ausreichend verstünden und daher sowohl über die an sie gestellten Anforderungen oder mögliche Rechtsmittel gegen Sanktionen schlechter informiert seien als auch weniger in der Lage seien, ein sanktioniertes „Fehlverhalten“ zu vermeiden. Laut Studie „scheine es ihnen [zudem] oft nicht möglich zu sein, im Kontakt mit der Fachkraft

9 Zahradnik/Schreyer/Moczall/Gschwind/Trappmann, Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II, ZSR 2016, S. 141–179, abrufbar unter <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zsr-2016-0009/html>.

10 Ebenda, S. 160.

11 Ebenda, S. 156 f.: Von Oktober 2007 bis April 2009 wurden 26 Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement in elf Jobcentern zu ihrer Sanktionspraxis interviewt. Zudem wurden im Jahr 2010 zehn Männer und fünf Frauen im Alter zwischen 20 und 25 Jahren und mit mindestens einer Sanktion wegen Pflichtverletzung biographisch-narrativ interviewt.

12 Ebenda, S. 166 f.

als subjektiv unzumutbar empfundene Maßnahme- oder Arbeitsangebote argumentativ abzuwenden.“¹³ Darüber hinaus entstammten junge Arbeitslose im SGB II oftmals bildungsfernen Milieus und wiesen auch selbst formal niedrige Bildung auf, Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement hätten dagegen häufig eine (Fach-)Hochschulausbildung. Diese „lebensgeschichtliche und alltagsweltliche Diskrepanz wird [...] als ‚habituelle Distanz‘ bezeichnet. Daraus erwachsende Kommunikationsprobleme können Konflikt und Disziplinierung durch die Fachkraft befördern, habituelle Nähe umgekehrt harmonisierend wirken.“ Die habituelle Nähe erlaube ein „eher solidarisches Beratungsklima“. Durch die relativ hohen Arbeitsmarktchancen von Personen mit Hochschulabschluss dauere das Beratungsverhältnis oft nur kurz an und könne erfolgreich durch Integration in den ersten Arbeitsmarkt beendet werden, sodass „sanktionsfähige Situationen“ kaum entstünden. Diese Distanz könne gegebenenfalls durch „negative Zuschreibungen in Fallakten“ noch befördert werden.¹⁴

Laut der Autoren deuteten die „vorgelegten Befunde [...] darauf hin, dass die Sanktionsregeln nur formal für alle gleich sind und ‚die über Unterschiede im kulturellen Kapital vermittelte Ordnung sozialer Ungleichheit zwischen erwerbslosen Klienten durch die Arbeitsverwaltung reproduziert wird‘[...]. Das Sanktionssystem im SGB II scheint damit soziale Ungleichheit nach Bildung zu reproduzieren und zu verstärken. Dies sollte bei Debatten um seine Modifizierung mit berücksichtigt und die Sanktionsregeln entschärft werden, denn auch wenn sie den Übergang in Beschäftigung beschleunigen: Sanktionen im System der Grundsicherung bedeuten nicht nur ein zeitlich befristetes Leben unter dem soziokulturellen Existenzminimum mit teils gravierenden Folgen für die Sanktionierten. Sie treffen darüber hinaus formal gering Qualifizierte häufiger, ohne dass ggf. nachvollziehbare Gründe wissenschaftlich erkennbar wären.“¹⁵

Die Forscher plädieren ferner dafür, dass diese Befunde „in der Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften der Jobcenter [berücksichtigt werden sollten], um Professionalisierung und Sensibilisierung zu fördern und der in der Regel wohl unbewussten Benachteiligung von weniger gebildeten Leistungsberechtigten in der Verwaltungspraxis entgegenzuwirken. Vor allem aber sind weiterhin Reformen im Bildungssystem nötig, um soziale Ungleichheit abzubauen und Menschen über Bildung überhaupt erst zu befähigen, auf dem Arbeitsmarkt ‚aktiviert‘ werden zu können [...]. Mit guter Bildung dürften viele von ihnen auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen ohnehin nicht mehr angewiesen sein.“¹⁶

13 Ebenda, S. 168 ff.

14 Ebenda, S. 170 ff.

15 Ebenda, S. 174 f.

16 Ebenda, S. 175 f.

2.3. Ames (2009): „Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II“

Ziel der Untersuchung von Ames „Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II“¹⁷ ist, zur Beantwortung der Fragen beizutragen, wie es zu Sanktionen nach dem SGB II komme und welche Auswirkungen diese Sanktionen für die konkret Betroffenen hätten. Als Erhebungsmethode hätten dreißig, in 2009 durchgeführte leitfadengestützte problemzentrierte Interviews mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Sinne des SGB II im Zentrum der Untersuchung gestanden, die von einer Sanktion oder mehreren Sanktionen nach § 31 SGB II a.F. betroffen waren.¹⁸

Nach Ansicht von Ames sei ein besonders auffälliges Ergebnis der Interviews der sehr hohe Anteil von Gesprächspartnern gewesen, deren Kindheit und Jugend von schwerwiegenden psychischen Belastungen und Entbehrungen geprägt gewesen seien. Gewalt, Vernachlässigung, abrupte Abbrüche der Beziehungen zu Eltern, häufiger Wechsel von Bezugspersonen, schwerwiegender Verlust des sozialen Ansehens von Eltern und daraus folgende Minderwertigkeitsgefühle des Kindes oder die massive und für die weitere Lebensgestaltung folgenreiche Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts durch die von den Eltern arrangierte Heirat seien für zahlreiche Interviewpartner beherrschende Lebenserfahrungen.¹⁹

In Hinblick auf die Ursachen von Sanktionen führt Ames unter anderem aus, dass „in zahlreichen Fällen die starken seelischen Belastungen, Entbehrungen und Verluste, die etliche [ihrer] Gesprächspartnerinnen bzw. Gesprächspartner als Kinder und Heranwachsende ertragen mussten, zu unterschiedlichen seelisch bedingten Behinderungen ihrer Handlungsfähigkeit [führten], die zu dem Verhalten, das sanktioniert wurde, direkt oder indirekt beigetragen haben. Die Behinderungen bestanden in mangelnden Fähigkeiten zur Selbstbehauptung, die sich nicht zuletzt auch in der Kommunikation mit den behördlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern zeigten, Ängsten, vor den Anforderungen von Jobs zu versagen, schwerwiegenden depressiven Störungen und Drogenabhängigkeit.“ In der Art der gestellten Anforderungen und in der Bewertung von Verhaltensweisen, so die Autorin, offenbarten sich „vielfältige Formen von Kommunikationsstörungen zwischen Klienten und Behördenmitarbeitern. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben zu wenig Zeit, häufig nicht die Qualifikation und insbesondere nicht den Freiraum, um in der Kommunikation mit den Klienten deren Motive, Probleme und Lebensumstände kennenzulernen und zu berücksichtigen. Dazu stehen sie selbst vor zu vielen auf andere Zwecke und Ziele gerichteten behördlichen und politischen Anforderungen.“²⁰

17 Ames, Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Hans-Böckler-Stiftung, 2009, abrufbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_edition_hbs_242.pdf.

18 Ebenda, S. 24, 26.

19 Ebenda, S. 139.

20 Ebenda, S. 155.

2.4. Schubert et al. (2012): „Menschen mit psychischen Störungen im SGB II“

Der IAB-Forschungsbericht von Schubert et al. „Menschen mit psychischen Störungen im SGB II“²¹ befasst sich mit der Situation von SGB II-Leistungsempfängern, die von psychischen Störungen betroffen sind. Methodisch liegen der Studie eine Literaturanalyse, (Sekundär)Auswertungen von Daten der Sozialversicherung sowie Experteninterviews mit Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung (Jobcenter, Arbeitsagenturen, Fachdienste), von Sozialpsychiatrischen Diensten, Tageskliniken/Kliniken für Psychiatrie, Integrationsfachdiensten sowie Rehabilitationseinrichtungen beziehungsweise -diensten zu Grunde.²²

Die Studie untersucht zunächst die Frage des quantitativen Umfangs psychisch beeinträchtigter Menschen im SGB II-Leistungsbezug. Die Autoren weisen darauf hin, dass die Datenlage zum Bestehen psychischer Erkrankungen bei Leistungsbezug nach dem SGB II sehr heterogen und in ihrer Grundlage uneinheitlich sei. Daher seien verschiedene Datenquellen untersucht und auf dieser Basis eine grobe Abschätzung der Größenordnung des betroffenen Personenkreises vorgenommen worden.²³ Krankenkassendaten aus den Jahren 2005 bis 2011 zur Arbeitsunfähigkeit zeigten demnach, dass mehr als ein Drittel der Versicherten im Arbeitslosengeld-II-Bezug innerhalb eines Jahres mindestens eine psychiatrische Diagnose aufgewiesen habe.²⁴ In Hinblick auf die qualitativen Aspekte befasst sich der Bericht mit Problemlagen und Arbeitsvermögen betroffener Personen. Laut der Studie schätzten Arbeitsvermittler der Grundsicherungsträger den Anteil an SGB II-Leistungsberechtigten mit psychischen Beeinträchtigungen abhängig vom jeweiligen Aufgabengebiet zwischen fünf und 40 Prozent, Fallmanager in ihrem Bereich auf die Hälfte bis zwei Drittel aller Fälle. Die Personengruppe sei dabei nicht nur quantitativ relevant, „sondern bedingt nach Einschätzung aller befragten Experten häufig auch einen hohen Betreuungsaufwand. Einer oft notwendigen intensiven Betreuung und Vermittlung seien dabei häufig durch institutionelle Rahmenbedingungen wesentliche Grenzen gesetzt.“ Als eine wesentliche Schwierigkeit für die Mitarbeiter benennt der Bericht die Erkennung und Abgrenzung psychischer Beeinträchtigungen. Die Mitarbeiter hätten eine Vielzahl unterschiedlicher Auswirkungen der Beeinträchtigungen auf die berufliche Leistungsfähigkeit und auf den Vermittlungsprozess beschrieben. Spezifisches Wissen zu Auswirkungen psychischer Erkrankungen fände sich bei Vermittlungsfachkräften selten. Würden psychische Problemlagen erkannt, beauftragten die Vermittlungsfachkräfte meist fachdienstliche Gutachten, die eine individuelle Betrachtung der Auswirkungen der Erkrankung auf die Erwerbspartizipation vornähmen.²⁵

Im Rahmen der empirischen Untersuchung mittels Experteninterviews wurde auch der Themenkomplex „Sanktionen in der Fallbearbeitung“ einbezogen. Demnach führten die operativ tätigen

21 Schubert/Parthier/Kupka/Krüger/Holke/Fuchs, Menschen mit psychischen Störungen im SGB II, IAB Forschungsbericht 12/2013, Nürnberg 2013, abrufbar unter <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb1213.pdf>.

22 Ebenda, S. 7.

23 Ebenda, S. 41 f.

24 Siehe hierzu ausführlich ebenda, S. 7, 31 ff.

25 Ebenda, S. 7.

Befragten aus, dass Sanktionen bei Menschen mit psychischer Erkrankung in der Praxis nur selten vorkämen oder bei dem Personenkreis insgesamt unterlassen würden. Voraussetzung sei jedoch das Wissen um die Erkrankung, da sonst für die Betreuenden schwierig zu unterscheiden sei, ob eine Erkrankung oder fehlende Bereitschaft für das Fehlverhalten ursächlich sei. Zugleich hätten die Mitarbeiter aber auch hier eine stärkere „Mitwirkung“ des Arbeitsuchenden eingefordert, da ein Verschweigen psychischer Erkrankungen ein angemessenes, von Sanktionen absehendes Betreuungsverhalten erschwere. Der Bericht führt des Weiteren aus, dass „Sanktionen von Befragten als kontraproduktiv für ein funktionierendes Arbeitsbündnis eingeschätzt [werden], und es wird bezweifelt, dass diese bei der Zielgruppe die beabsichtigte Verhaltensänderung erzielten. Gleichwohl sehen einige Vermittler das Vorliegen einer psychischen Erkrankung nicht als hinreichenden Grund an, vollständig von Sanktionen abzusehen. Diese seien so nicht generell abzulehnen, jedoch insbesondere bei Leistungsberechtigten mit psychischen Problemen nur in Ausnahmen und ausgesprochen überlegt und differenziert einzusetzen, wobei z. T. auch Stellungnahmen der Fachdienste eingeholt würden.“²⁶

Während die Mitarbeiter des Ärztlichen Dienstes der Bundesagentur für Arbeit den Vermittlungsfachkräften eine sensible und angemessene Praxis mit Blick auf die Sanktionierung psychisch Erkrankter bescheinigten, werde „diese von Akteuren des externen Hilfesystems oftmals sehr kritisch gesehen. Sanktionierung wirke sich insgesamt eher demotivierend und kontraproduktiv auf die Interaktionsbeziehung als auch die Gesamtsituation des Klienten aus, selbst wenn dies in Einzelfällen auch ein nützliches Instrument sein könne. Zur erlebten Praxis bei eigenen Klienten der Einrichtungen wird berichtet, dass sowohl Androhungen von Sanktionen bei Vernachlässigung der Mitwirkungspflicht als auch eine faktische Sanktionierung durchaus vorkämen, was auch auf eine Unkenntnis von Spezifika psychischer Erkrankungen zurückzuführen sei. Dies erlebe man als unangemessen, da psychisch Erkrankte aufgrund ihrer Einschränkungen häufig nicht in der Lage seien, die Anforderungen zu erfüllen. Hier gebe es insbesondere seitens der Sozialpsychiatrischen Dienste und Integrationsfachdienste stets Bemühungen, in entsprechenden Fällen zu intervenieren.“²⁷

In ihren Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen plädieren die Autoren unter anderem dafür, im institutionellen Handeln der SGB-II-Träger „zunächst einmal zu vermeiden, dass die Fallbearbeitung in den Jobcentern bestehende Probleme verschlimmert, was durch inadäquate Ansprache, falsche Maßnahmenzuweisung oder gar Sanktionen wegen fehlender Mitwirkung, die aber durch psychische Probleme begründet ist, der Fall sein kann. Insofern ist hinsichtlich des Personenkreises ‚Menschen mit psychischer Beeinträchtigung‘ bereits die Voraussetzung einer zielgerichteten Unterstützung komplex: die Bedarfserkennung.“²⁸

26 Ebenda, S. 65.

27 Ebenda, S. 65 f.

28 Ebenda, S. 89 f.

2.5. Oschmiansky et al. (2017): „Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung“

Ziel der von Oschmiansky et al. durchgeführten Studie „Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung“²⁹ war es, aufbauend auf den Ergebnissen der Explorationsstudie von Schubert et al. (2013; siehe hierzu unter 2.4), eine tieferegehende Situationsanalyse von Personen mit einer psychischen Erkrankung im SGB II zu erstellen. Ergänzend zum Erhebungssatz der Explorationsstudie sei dabei auch die Sicht der Betroffenen mit einbezogen worden, um die konkrete Fallbearbeitung und Betreuung durch die Jobcenter sowie den beteiligten Einrichtungen von allen Seiten zu beleuchten und zu analysieren.³⁰

Die Studie habe im Wesentlichen zwei Kernziele verfolgt: Zum einen sollte die Situation von Personen mit einer psychischen Erkrankung im SGB II unter Einbezug der Betroffenenperspektive untersucht werden. Dabei seien die biographischen Erfahrungen der Betroffenen mit ihrer Krankheit und mit Arbeit beziehungsweise Arbeitslosigkeit ebenso von Interesse gewesen wie die Frage, welche Erwartungen die psychisch kranken Leistungsberechtigten an die Beratung und Unterstützung durch die Jobcenter formulierten und wie sich ihre bisherigen Erfahrungen diesbezüglich einordnen ließen. Zum anderen habe die konkrete Fallbearbeitung und Betreuung von psychisch kranken Leistungsberechtigten durch die Jobcenter sowie durch Einrichtungen der psychosozialen Versorgung im Mittelpunkt der Studie gestanden.³¹

Im Zentrum des Untersuchungskonzepts der Studie habe die Durchführung von acht umfangreichen regionalen Fallstudien in 2015 gestanden. Im Rahmen der Fallstudien seien Interviews mit Fach- und Führungskräften in acht Jobcentern und mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachdienste der Bundesagentur für Arbeit (Ärztlicher Dienst und Berufspsychologischer Service) beziehungsweise den zuständigen Gesundheitsämtern geführt worden. Ferner hätten Behandler aus verschiedenen Einrichtungen der psychosozialen Versorgung sowie psychisch kranke Leistungsberechtigte an der qualitativen Studie teilgenommen.³²

Laut der Untersuchung erkrankten nach aktuellen Forschungsergebnissen in Deutschland knapp ein Drittel der Bevölkerung zwischen 18 und 79 Jahren im Verlauf eines Jahres an einer psychischen Störung, wobei alle psychischen Erkrankungen unabhängig vom Schweregrad erfasst seien. Es werde vermutet, dass etwa ein bis zwei Prozent der Erwachsenenbevölkerung zwischen 18 und 65 Jahren schwer und chronisch psychisch krank sei. Psychische Erkrankungen gingen oftmals mit gravierenden Beeinträchtigungen psychosozialer Funktionen einher, die wiederum die Teilhabe der Betroffenen in verschiedenen Lebensbereichen erschwerten. So seien psychische Erkrankungen häufig mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Arbeits- und Erwerbssitu-

29 Oschmiansky/Popp/ Riedel-Heller/Schwarzbach/Gühne/Kupka, Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung. IAB-Forschungsbericht, 14/2017, Nürnberg 2017, abrufbar unter <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb1417.pdf>.

30 Ebenda, S. 10.

31 Ebenda, S. 6, 224 f.

32 Ebenda, S. 7.

ation der Betroffenen verbunden. Dies spiegele sich auch darin wider, dass psychiatrische Diagnosen bei erwerbsfähigen SGB-II-Leistungsberechtigten deutlich häufiger vorkämen als bei Beschäftigten.³³

Die Autoren verweisen darauf, dass gemäß den in den §§ 60 ff. Erstes Sozialgesetzbuch (SGB I) - Allgemeiner Teil geregelten Mitwirkungspflichten der Leistungsberechtigten auch eine Weigerung, sich ärztlichen und psychologischen Untersuchungen zu unterziehen, im SGB II sanktionsbewehrt sein könne. Im Jahr 2015 seien beispielsweise 8.811 Sanktionen wegen Meldeversäumnis beim ärztlichen oder psychologischen Dienst ausgesprochen worden.³⁴ Im Rahmen der Studie seien dabei in Hinblick auf Sanktionen insbesondere solche Pflichtverletzungen von Bedeutung, die Folge der psychischen Erkrankung der Leistungsberechtigten seien. Laut Studie „dürften [zwar] prinzipiell keine Sanktionen verhängt werden, wenn die Pflichtverstöße Folgen eines psychischen Problems sind, hierfür müssen die Fachkräfte in den Jobcentern diesen Zusammenhang aber erkennen. Zudem kann bereits das Androhen einer Sanktion gerade bei psychisch kranken Personen negative Auswirkungen haben.“³⁵

Beim Umgang mit dem Thema Sanktionierungen von Klienten mit psychischen Beeinträchtigungen seitens der Fachkräfte habe sich ein unterschiedliches Vorgehen der einzelnen Jobcentern gezeigt. Es hätten sich ältere Forschungsergebnisse bestätigt, dass es strengere und mildere Arbeitsverwaltungen gebe.³⁶ Während es Fachkräfte gäbe, die Sanktionen für die Gruppe der psychisch Kranken nahezu ausschließen beziehungsweise betonten, „eine Sanktion sei nur das allerletzte Mittel bzw. nicht Mittel der Wahl und gerade bei der Gruppe der psychisch Kranken sei besonders zurückhaltend mit diesem Mittel umzugehen“, würden andere Sanktionen bei psychisch Kranken kaum anders als bei gesunden Leistungsberechtigten anwenden. In zwei der acht in die Fallstudien einbezogenen Jobcenter habe sich insgesamt ein sehr offensives Anwenden von Sanktionen gezeigt.³⁷ Einige Fachkräfte hätten auch darauf hingewiesen, dass sie versuchten über Maßnahmenangebote die Leistungsfähigkeit der Betroffenen auszutesten oder eine Sensibilisierung bei den Leistungsberechtigten für vorliegende Einschränkungen zu erzielen. Teilweise seien Sanktionen als weiteres Mittel genannt worden, um bei häufigen Maßnahmenabbrüchen oder Nichterscheinen zu Beratungsgesprächen eine Einsicht bei den Leistungsberechtigten zu erwirken beziehungsweise wieder mit ihnen ins Gespräch zu kommen.³⁸

Seitens der Behandler sei zwar der Leitsatz des „Förderns und Forderns“ ebenfalls mehrheitlich gutgeheißen worden. Gleichzeitig hätten diese aber auch deutlich gemacht, dass bei psychisch kranken Leistungsberechtigten Fordern schnell zur Überforderung führen könne und daher sehr

33 Ebenda, S. 6.

34 Ebenda, S. 52.

35 Ebenda, S. 52 f.

36 Ebenda, S. 148 f.

37 Ebenda, S. 148, 184.

38 Ebenda, S. 125.

verantwortungsvoll gehandhabt werden müsse und eine Orientierung an den individuellen Besonderheiten der Betroffenen notwendig sei. Das Verhängen von Sanktionen gegen psychisch kranke Leistungsberechtigte lehnten die Behandler einhellig ab, da hiermit schwerwiegende negative Folgen für den weiteren Krankheitsverlauf verbunden sein könnten.³⁹ Die Behandler hätten zudem stark den Aspekt betont, dass die Regularien und Prozessabläufe im SGB II unklar, komplex und uneinheitlich wären und für Außenstehende kaum zu durchdringen seien. Dies führe nach Auffassung der Behandler auch häufig zu Sanktionierungen oder zur Nichtbeantragung von Leistungen, da die psychisch Kranken vor der Komplexität kapitulierten.⁴⁰

In den Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen der Studie kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass „Sanktionen gegen psychisch Kranke [...] oft wirkungslos [sind], weil das sanktionierte Verhalten nicht Ausdruck einer Weigerung ist, sondern der Erkrankung geschuldet ist. Wenn eine psychische Erkrankung bekannt ist oder vermutet wird, ist der Aspekt der Intentionalität vor Verhängung einer Sanktion sorgfältig zu prüfen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine Sanktionierung von psychisch kranken Leistungsberechtigten gravierende gesundheitliche Auswirkungen haben kann. In Zweifelsfällen ist von einer Sanktionierung daher abzu-
sehen.“⁴¹

2.6. IAQ et al. (2009): „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“

Das von einem Konsortium durchgeführte Projekt „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“⁴² wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegeben. Konsortialführer war das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), zu den weiteren Mitgliedern des Konsortiums gehörten unter anderem das Zentrum für Türkeistudien (ZfT), das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) sowie das Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid.

Gegenstand des Projekts war die Frage, ob und in welcher Hinsicht sich die soziale Lage von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund unterscheidet und ob Migrantinnen und Migranten von der Einführung des SGB II in anderer Weise betroffen waren als Deutsche ohne Migrationshintergrund. Weiterhin wurde untersucht, wie die mit der Erbringung der Leistungen nach dem SGB II befassten Stellen auf den Umgang mit Migranten vorbereitet waren und welche Potenziale und Hemmnisse im Hinblick auf ihre Integration in Erwerbsarbeit bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund festzustellen waren. Ferner wurde

39 Ebenda, S. 184.

40 Ebenda, S. 185.

41 Ebenda, S. 241.

42 IAQ/ZfT/Team Dr. Kaltenborn/ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW)/TNS Emnid/Frings/IAW, Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund - Projekt Ila1 – 04/06, Abschlussbericht - Hauptband – Duisburg 2009, abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/forschungsbericht-f395.pdf;jsessionid=0EA526083E2E0D68FA82B076DDBC3436.delivery2-master?_blob=publicationFile&v=1.

analysiert, ob Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Personen ohne Migrationshintergrund im gleichen Ausmaß und in gleicher Weise aktiviert und gefördert wurden und ob die Aktivierung und Maßnahmeförderung die gleichen Wirkungen hatten.

Grundlage der Ergebnisse sind Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit, repräsentative Befragungen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, Fallstudien in Grundsicherungsstellen und von Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund sowie eine standardisierte Befragung von Grundsicherungsstellen.⁴³

Laut der Kurzfassung der Untersuchungsergebnisse „[ist] sprachliche Verständigung mit dem der deutschen Sprache weniger mächtigen Teil der Kund/innen mit Migrationshintergrund [...] in der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ein relevantes Problem, das Arbeitsabläufe und Problemdiagnosen verzögert und den Aufbau vertrauensvoller Arbeitsbeziehungen behindert. Das Nichtverstehen von Formularen und schriftlichen Mitteilungen führt zu Verzögerungen in der Bearbeitung und zur Entstehung von Sanktionstatbeständen.“⁴⁴ Im Abschlussbericht - Hauptband - wird unter dem Abschnitt „Sanktionen“ darauf verwiesen, dass „auch die multivariaten Ergebnisse [zeigen], dass zwar nicht davon gesprochen werden kann, dass Personen mit Migrationshintergrund generell häufiger oder seltener mit Sanktionen konfrontiert würden als Deutsche ohne Migrationshintergrund, dass aber die Sanktionierungspraxis signifikante Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen aufweist, die nicht durch die einbezogenen Kontrollvariablen erklärt werden.“⁴⁵

Im Abschlussbericht - Anhang A: Jahresbericht 2008 - heißt es ergänzend in einer Fußnote, dass „später durchgeführte multivariate Analysen der Auswirkungen von Sprachkompetenz auf die Integration in Erwerbstätigkeit und den Abgang aus dem Leistungsbezug [...] nur für einzelne Herkunftsgruppen signifikante Ergebnisse [ergaben], was darauf hindeutet, dass fehlende Sprachkompetenz bei manchen Herkunftsgruppen mit einem allgemeinen Bildungs- und Ausbildungsmangel einhergeht, so dass diese Variablen Erklärungskraft von der Sprachvariable abziehen.“⁴⁶

43 Zusammenfassung der Ergebnisse der Forschungsberichte F394 und F395, Kurzfassung der Ergebnisse, S. 1, abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/forschungsbericht-f394-f395-zusammenfassung-der-berichte.pdf;jsessionid=0EA526083E2E0D68FA82B076DDBC3436.delivery2-master?_blob=publicationFile&v=1. Ausführliche methodische Erläuterungen zum Umgang mit den verschiedenen Datenquellen finden sich in IAQ et al., Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht – Anhang B: Methoden –, Duisburg 2009, abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/forschungsbericht-f395-anhang-b.pdf;jsessionid=0EA526083E2E0D68FA82B076DDBC3436.delivery2-master?_blob=publicationFile&v=1.

44 Ebenda, S. 7.

45 IAQ et al, aaO (Fn. 42), S. 146.

46 IAQ et al., Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht – Anhang A: Jahresbericht 2008 –, Duisburg 2009, S. 10 Fn. 1, abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/forschungsbericht-f395-anhang-a.pdf;jsessionid=0EA526083E2E0D68FA82B076DDBC3436.delivery2-master?_blob=publicationFile&v=1.

2.7. Boockmann et al. (2009): "Intensifying the Use of Benefit Sanctions - An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? -"

Boockmann et al. befassen sich in dem Diskussionspapier „Intensifying the Use of Benefit Sanctions - An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment?“⁴⁷ mit der Frage, welche Auswirkungen die Intensivierung von Sanktionen nach dem SGB II auf den Übergang von Leistungsberechtigten in die Erwerbstätigkeit und den damit einhergehenden Ausstieg aus dem Leistungsbezug habe.

Laut Autoren stütze sich die empirische Analyse auf einen „besonderen Datensatz“ (*unique data set*), der verschiedene Datenquellen kombiniere. Den Kern dieser Daten bilde eine Umfrage unter Leistungsberechtigten, die im Oktober 2006 Leistungen bezogen hätten oder in der zweiten Jahreshälfte 2006 in den Grundsicherungsbezug eingetreten seien. Diese Personen seien stichprobenartig aus den Daten der Bundesagentur für Arbeit ausgewählt worden. 24.563 computergestützte Telefoninterviews seien von Januar bis April 2007 durchgeführt worden. Informationen aus diesen Interviews seien mit administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit kombiniert worden.⁴⁸ Die Erhebung habe unter anderem sowohl individuelle Merkmale (darunter Geschlecht, Alter, Familienstand und Elternstatus, Bildungsstand, Gesundheits- und Behinderungsstatus, Migrationshintergrund) als auch Informationen über weitere Haushaltsmitglieder, Angaben über bisherige Tätigkeiten und Grundsicherungsbezug, Grundkompetenzen (darunter Lesen, Schreiben, Rechnen und Computerkenntnisse), weitere Qualifikationen (darunter den Erwerb eines Führerscheins) und Aktivitäten zur Arbeitssuche und Informationen über Sanktionen umfasst. Gefragt worden sei unter anderem, ob und in welcher Form bereits eine Sanktionierung erfolgt sei und wie lange diese zurücklag. Leistungsberechtigte, die mehr als einmal sanktioniert worden waren, wurden von der Untersuchung ausgeschlossen, da der Fokus der Studie auf dem Effekt der ersten Sanktionierung gelegen habe.⁴⁹

Die Autoren stellen zunächst deskriptive statistische Ergebnisse der empirischen Analyse vor. In diesem Rahmen gehen sie auch auf die Sanktionshäufigkeit bei bestimmten Personengruppen ein. Demnach seien Männer häufiger von Sanktionen betroffen als Frauen. Ebenso hätten jüngere Leistungsberechtigte im Alter von 18 bis 24 Jahren ein höheres Risiko sanktioniert zu werden als ältere. Auch das Bildungsniveau spiele bei der Sanktionierung eine Rolle. So seien weniger gebildete Personen relativ häufig von Sanktionen betroffen. Darüber hinaus wären Menschen mit Behinderungen sowie Leistungsberechtigte mit Betreuungspflichten seltener von Sanktionen betroffen. Ein Unterschied zwischen Zuwanderern und deutschen Staatsangehörigen sei nicht erkennbar. Zudem gäbe es regionale Unterschiede bei der Sanktionierung seitens der Arbeitsagenturen. Aus den Daten gehe dabei hervor, dass sich die Arbeitsagenturen mit unterschiedlichen Sanktionsstrategien in Hinblick auf die Zusammensetzung ihrer Kunden recht ähnlich seien. Lediglich

47 Boockmann/Thomsen/Walter, 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, ZEW Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, 2009, abrufbar unter <https://doku.iab.de/externe/2009/k091215r09.pdf>.

48 Ebenda, S. 5.

49 Ebenda, S. 6 f.

geringfügige Unterschiede seien in Bezug auf den Schulabschluss, die Haushaltszusammensetzung und den Migrationshintergrund erkennbar. So seien für Personen mit einem niedrigeren Schulabschluss öfter Arbeitsagenturen zuständig, die grundsätzlich häufiger Sanktionen verhängt hätten.^{50, 51}

In einer Kurzzusammenfassung führen die Autoren aus, dass die wesentlichen Defizite der bis dahin durchgeführten Studien zum einen die beschränkte Aussagekraft der verwendeten Datensätze, zum anderen inadäquate Schätzverfahren zur Identifikation der interessierenden Wirkungen gewesen seien. Besonders zu kritisieren seien hierbei Ansätze, die lediglich auf individuelle Merkmale der Ersatzleistungsbezieher abstellten. Die Verhängung einer Sanktion hänge jedoch nicht nur von den Charakteristika eines Leistungsberechtigten ab, sondern auch von den Eigenschaften der Grundsicherungsstelle, die für den Leistungsberechtigten zuständig sei und die letztlich entscheide, ob eine Sanktion ausgesprochen werde oder nicht. Dabei seien einige Grundsicherungsstellen eher zurückhaltend im Umgang mit Leistungskürzungen und sanktionierten kaum, während andere Grundsicherungsstellen Sanktionen häufig einsetzten. Diese Unterschiede in den Sanktionsstrategien und -raten zwischen den Grundsicherungsstellen seien genutzt worden, um den Effekt einer Sanktion auf den Abgang aus dem Leistungsbezug und die Aufnahme von Beschäftigung zu bestimmen. Die Ergebnisse der Studie zeigten, dass eine Intensivierung des Einsatzes von Sanktionen stark positive Effekte habe. Nach Einschätzung der Autoren erhöhe „eine Leistungskürzung [...] die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von acht Monaten nach der Sanktion aus dem Leistungsbezug abzugehen, um etwa 70 Prozentpunkte. Ebenso steigt die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, um mehr als 50 Prozentpunkte. Ein verstärkter Einsatz von Sanktionen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben würde somit zu einer effektiveren Aktivierung der Hilfebedürftigen beitragen und die Übergangsraten aus der Hilfebedürftigkeit hinaus in Beschäftigung deutlich erhöhen.“⁵²

Neben dem Effekt von Sanktionen betrachtet die Studie auch den Effekt anderer Kovariate. So hätten weniger qualifizierte Leistungsberechtigte ein höheres Risiko, im Sozialhilfebezug zu verbleiben. Im letzten Monat des Beobachtungszeitraums hätten die Personen mit dem niedrigsten Bildungsabschluss (Hauptschule) eine fast 10 Prozentpunkt geringere Wahrscheinlichkeit, das Sozialsystem zu verlassen, als Personen mit dem höchsten Bildungsabschluss (Hochschulreife). Die Autoren merken an, dass „interessanterweise“ für Menschen mit Behinderungen die Wahrscheinlichkeit, das Sozialsystem verlassen, höher sei als bei Leistungsberechtigten ohne Behinderungen. Zwar sei der Effekt nicht signifikant, es könne aber sein, so vermuten die Autoren, dass einige Leistungsberechtigte mit Behinderungen nach einer gewissen Zeit als erwerbsunfähig eingestuft würden und diese daher in den Rechtskreis des Zwölften Buch Sozialgesetzbuchs - Sozialhilfe - (SGB XII) wechselten.⁵³

* * *

50 Ebenda, S. 12.

51 Ebenda, S. 15 und Fn. 17.

52 Ebenda, Das Wichtigste in Kürze.

53 Ebenda, S. 19 f.