

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt  
- Drucksache 18/1963

## Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ....	4
Bundesagentur für Arbeit .....	6
Deutscher Caritasverband e.V.....	9
Diakonie Deutschland.....	19
Zentralverband des Deutschen Handwerks .....	25
Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. ....	28
Deutscher Städtetag.....	31
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände .....	33
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung .....	41
Deutscher Landkreistag.....	69
Dr. Helmut Apel.....	72
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	77
D. Stellungnahmen nicht geladener Verbände	
Arbeiterwohlfahrt - Bundesverband.....	81

## Mitteilung

Berlin, den 17. Juni 2015

**Die 47. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 29. Juni 2015, 14:00 bis ca. 15.05 Uhr 10557 Berlin Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal: 4.900**

Sekretariat  
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87  
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal  
Telefon: +49 30 - 227 3 33 08  
Fax: +49 30 - 227 3 63 32

**Achtung!**  
**Abweichender Sitzungsort!**

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Einzigster Punkt der Tagesordnung

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV**

**BT-Drucksache 18/3549**

**verbundene Dokumente:**

*BT-Drucksache: 18/1115 Antrag*

*BT-Drucksache: 18/1963 Antrag*

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Finanzausschuss

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Gesundheit

- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen**

**BT-Drucksache 18/1115**

**verbundene Dokumente:**

*BT-Drucksache: 18/1963 Antrag*

*BT-Drucksache: 18/3549 Antrag*

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt**

**BT-Drucksache 18/1963**

**verbundene Dokumente:**

*BT-Drucksache: 18/1115 Antrag*

*BT-Drucksache: 18/3549 Antrag*

**Federführend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Mitberatend:**

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Kerstin Griese, MdB  
Vorsitzende

**Liste der Sachverständigen:**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände  
Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.  
Zentralverband des Deutschen Handwerks  
Bundesagentur für Arbeit  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
Deutscher Landkreistag  
Deutscher Städtetag  
Deutscher Gewerkschaftsbund  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Diakonie Deutschland Evangelischer Bundesverband  
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.  
Einzelsachverständiger Dr. Helmut Apel

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)393

23. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt  
- Drucksache 18/1963

### Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Der Deutsche Verein erkennt die Erforderlichkeit von Sanktionen im SGB II als leistungsrechtliche Reaktion auf Pflichtverletzungen an. Durch Sanktionen wird die aktive Mitwirkung der Leistungsberechtigten am Eingliederungsprozess eingefordert. Sanktionen sind Ausdruck des Grundsatzes des Forderns, den der Gesetzgeber neben dem Grundsatz des Förderns in der Grundsicherung für Arbeitsuchende verankert hat. Gleichwohl ist zu beachten, dass die Sanktionen des SGB II existenzsichernde Leistungen betreffen. Sie müssen entsprechend verantwortungsbewusst gehandhabt werden. Insbesondere muss eine Leistungsminderung als Rechtsfolge von Pflichtverletzungen verhältnismäßig sein und das physische Existenzminimum unangetastet lassen. Die Stellungnahme beruht auf den Aussagen der Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen (<https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2013-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-reform-der-sanktionen-im-sgb-ii-1-1179.254.1000.html>) soweit sie für die vorliegenden Anträge (BT-Drs. 18/3549, 18/1115, 18/1963) relevant sind.

#### Individualisierte Pflichten in der Eingliederungsvereinbarung

Wird eine in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflicht ohne wichtigen Grund verletzt, ist gesetzlich zwingend eine Leistungsminderung vorgesehen. Damit eine Minderung des Arbeitslosengeldes II in Höhe von 30 % des jeweiligen Regelbedarfs als Rechtsfolge einer Pflichtverletzung verhältnismäßig ist, müssen die vereinbarten Pflichten selbst verhältnismäßig und individuell erfüllbar sein. Im Kontext des Grundsatzes von Fördern und Fordern müssen sanktionsbewehrte Pflichten außerdem der Erwerbsintegration dienen. In § 15 Abs. 1 S. 1 SGB II sollte daher geregelt werden, dass mit jeder erwerbsfähigen Person, die für die Eingliederung erforderlichen und gem. § 3 Abs. 1 SGB II geeigneten Leistungen vereinbart werden. Welche Pflichten als Eigenbemühungen der Leistungsberechtigten zweckmäßig sind, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Es obliegt dem persönlichen Ansprechpartner, die Umstände des Einzelfalles zu bewerten und im Sinne des § 14 S. 3 SGB II dafür Sorge zu tragen, dass die für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen erbracht werden können.

**Einheitliche Rechtsfolgen ohne altersabhängige Differenzierung**

Der vollständige Wegfall des Arbeitslosengeldes II für unter 25-Jährige nach der ersten wiederholten Pflichtverletzung in § 31a Abs. 2 S. 2 SGB II soll junge Leistungsberechtigte besonders aktivieren. Für Jugendliche und junge Erwachsene ist die bestmögliche Unterstützung durch die Leistungsträger sicherzustellen. Eine besondere Förderung bedarf jedoch bereits denklarerweise keiner besonders schwerwiegenden Sanktion. Der Wegfall des Arbeitslosengeldes II führt in der Praxis dazu, dass junge Leistungsberechtigte den Kontakt zum Jobcenter und zu unterstützenden Netzwerken öffentlicher und freier Träger abbrechen. Nach einem Kontaktabbruch ist die Förderung der beruflichen Eingliederung, die der Gesetzgeber für junge Leistungsberechtigte als besonders wichtig erachtet hat (BT-Drs. 15/1516 S. 51), nicht mehr möglich. Die Gruppe der unter 25-Jährigen ist im Übrigen in keinem anderen Sozialgesetzbuch mit Sonderrechten oder Sonderpflichten ausgestattet. Die Regelung besonderer Rechtsfolgen für unter 25-Jährige in § 31a Abs. 2 SGB II sollte gestrichen werden.

**Sanktion auf den Regelbedarf beschränken**

Leistungen für Unterkunft und Heizung sollten auch bei wiederholten Pflichtverletzungen erbracht werden. Der vollständige Wegfall des Arbeitslosengeldes II nach der zweiten bzw. der ersten wiederholten Pflichtverletzung (§§ 31a Abs. 1 S. 3 und Abs. 2 S. 2 SGB II) ist in Anbetracht der existenzsichernden Funktion des SGB II bedenklich: Das besonders geschützte physische Existenzminimum erfasst auch das Wohnen. Mietrückstände berechtigen den Vermieter zur außerordentlichen und zur ordentlichen Kündigung. Die außerordentliche Kündigung kann durch eine Begleichung des Mietrückstandes durch das Jobcenter abgewendet werden, bei der ordentlichen Kündigung ist dies nicht ohne weiteres möglich. Verwaltungsmäßig hat die Abwendung von Wohnungslosigkeit Kosten und Verwaltungsaufwand zur Folge. Im SGB II ist anerkannt, dass Schulden ein Hindernis für die Erwerbsintegration sein können (vgl. § 16a Nr. 2 SGB II). Das Risiko einer Anhäufung von Schulden durch das SGB II sollte folgerichtig ausgeschlossen werden.

**Einzelfallprüfung nach wiederholten Pflichtverletzungen**

Die in § 31a Abs. 1 u. 2 SGB II vorgesehene automatische Erhöhung des Minderungsbetrages bei wiederholten Pflichtverletzungen bedingt ein erhöhtes Widerspruchs- und Prozessrisiko. Entscheidungen zu Sanktionen wegen wiederholter Pflichtverletzungen sind fehleranfällig, weil ihre Rechtmäßigkeit davon abhängt, dass dem Leistungsberechtigten vor der wiederholten Pflichtverletzung ein Sanktionsbescheid mit einer korrekten Rechtsfolgenbelehrung bezüglich weiterer Pflichtverletzungen zugegangen ist. Nach wiederholten Pflichtverletzungen sollte eine Anhebung des Minderungsbetrages über 30 % des jeweils maßgeblichen Regelbedarfs einer Einzelfallprüfung unterliegen.

**Verkürzung des Minderungszeitraumes auf sechs Wochen ermöglichen**

Sanktionen sind verknüpft mit den Mitwirkungs- und Erwerbsobliegenheiten der Leistungsberechtigten und sollen bei Pflichtverletzungen verhaltenssteuernd wirken. Wird das sanktionsbewehrte Verhalten aufgegeben, sollte die Verkürzung des Minderungszeitraumes auf eine Dauer von sechs Wochen möglich sein. Für Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist die Möglichkeit der Verkürzung des Minderungsraums auf sechs Wochen gesetzlich eingeräumt (§31b Abs. 1 S. 4). Diese Regelung hat sich praktisch bewährt.

**Existenzsichernde Funktion des SGB II Rechnung tragen**

Auch nach Pflichtverletzungen muss das physische Existenzminimum der Leistungsberechtigten gesichert sein. Wird während einer Aufrechnung gegen den Regelbedarf nach §§ 42a, 43 SGB II gleichzeitig das Arbeitslosengeld II infolge einer Pflichtverletzung gemindert, kann dies dazu führen, dass das physische Existenzminimum nicht gedeckt ist. Aufrechnungen sollten daher für die Dauer des Minderungszeitraumes grundsätzlich ausgesetzt werden. Zudem sollten ergänzende Sachleistungen bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 % des jeweils maßgeblichen Regelbedarfs von Amts wegen, d.h. ohne Antrag der Leistungsberechtigten, angeboten werden.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 18(11)394**

23. Juni 2015

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt  
- Drucksache 18/1963

**Bundesagentur für Arbeit****Inhaltsverzeichnis**

1 Zusammenfassung	6
2 Grundsatz Fördern und Fordern	7
2.1 Verfassungsmäßigkeit – Ersatzweise Gewährung von Sachleistungen	7
2.2 Sanktionsmoratorium	7
2.3 Weiterentwicklung des Sanktionsrechts (Rechtsvereinfachung)	7
2.4 Ombudsstellen	8
2.5 Abschaffung der aufschiebenden Wirkung	8
2.6 Keine Sanktion bei mangelnder Zumut- barkeit der Entlohnung - Berücksichtigung von psychischen Problemen beim wichtigen Grund	8

**1 Zusammenfassung**

- Die Ansichten der Fraktion DIE LINKE sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Abschaffung und Anpassung des Sanktionsrechts werden nicht geteilt.
- Die BA hält ein Sanktionssystem in der Grundsicherung für erforderlich. Sanktionen sind entsprechend des gesetzgeberischen Auftrags Teil des Prinzips „Fördern und Fordern“: Sanktionen werden nur reaktiv auf eine Pflichtverletzung bei dem Bemühen um die Eingliederung der leistungsberechtigten Personen eingesetzt. Sanktionen sind nach dem gesetzlichen Charakter keine Strafe, sondern eine Konsequenz auf unzulängliche Mitwirkung, über die zuvor belehrt wurde.
- Ca. 97% der Leistungsberechtigten Personen sind nicht von Sanktionen betroffen. Die geringe Sanktionsquote der letzten Jahre von ca. 3% zeigt, dass sich die Mehrheit der Kunden in der Grundsicherung verantwortungsvoll verhält und die Jobcenter ebenso verantwortungsbewusst mit dem Instrumentarium umgehen.

- Eine Minderung der Grundsicherungsleistung entspricht verfassungsrechtlichen Vorgaben, da der Gesetzgeber die Art der Leistungserbringung frei gestalten kann. Ferner kann der Lebensunterhalt (Ernährung, Körper-, Gesundheitspflege) durch ergänzende Sachleistungen (Gutscheine) gesichert werden.
- Die Abschaffung der aufschiebenden Wirkung gegen Sanktionsentscheidungen bei Widersprüchen und Klagen entspräche einer sanktionsfreien Grundsicherung für Arbeitssuchende, die aus Sicht der BA abzulehnen ist.
- Mit der Einrichtung von Ombudsstellen würde man kostenintensive Parallelstrukturen aufbauen und die Komplexität des Verwaltungsverfahrens weiter erhöhen.

## 2 Grundsatz Fördern und Fordern

Die BA hält in der Grundsicherung für Arbeitssuchende eine Sanktionsregelung grundsätzlich für erforderlich. Das SGB II ist grundsätzlich als Übergangssystem mit der Perspektive angelegt, den Menschen über die Teilhabe an der Erwerbsgesellschaft ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Sanktionen sind Teil des Grundsatzes „Fördern und Fordern“. Sie haben keinen Selbstzweck. Vielmehr steht die einvernehmliche Festlegung einer Eingliederungsstrategie im Zentrum der Aufgabe „Überwindung der Hilfebedürftigkeit“. Eigenbemühungen und Förderungen werden gemeinsam erörtert und im Anschluss verbindlich dokumentiert. Die Minderung des Leistungsanspruches (Sanktion) ist lediglich die Rechtsfolge bei Verstößen gegen die gemeinsam erarbeitete Eingliederungsstrategie. Nach Auffassung der BA stehen Sanktionen nicht der gleichen Augenhöhe bei der Festlegung der Eingliederungsstrategie entgegen. Würde toleriert werden, dass sich die leistungsberechtigten Personen nicht um die Beendigung ihrer Hilfebedürftigkeit bemühen, wäre dies ein grundlegender Fehlreiz.

Die kontinuierlich geringe Sanktionsquote der letzten Jahre von ca. 3 % zeigt, dass die gesetzlichen Regularien von der übergroßen Mehrheit der leistungsberechtigten Personen akzeptiert werden und dass die Jobcenter verantwortungsbewusst mit dem Instrumentarium umgehen.

### 2.1 Verfassungsmäßigkeit – Ersatzweise Gewährung von Sachleistungen

Hinsichtlich der Gewährung des Existenzminimums hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass dieses mittels Geld-, Sach- oder Dienstleistungen gesichert werden kann (BVerfG vom 09.09.2010 – 1 BvL 1/09 -). Insofern steht es dem Gesetzgeber frei, bei „sanktionswürdigen“ Pflichtverletzungen von Geld- auf Sachleistungen zu wechseln (vgl. § 31a Abs. 3 SGB II).

Bei gänzlichem Wegfall des Leistungsanspruches können bei zugesicherter Verhaltensänderung Sanktionen abgemildert werden (vgl. § 31a Abs. 1, 2 SGB II). Wohnungslosigkeit als Folge einer Sanktion kann nur

bei vollständig fehlender Einsicht des Kunden drohen, stellt aber faktisch eher eine theoretische Möglichkeit dar, die in der Praxis u. a. durch eine Darlehensgewährung vermieden wird.

Auch das Bundessozialgericht erachtet Sanktionen für zulässig und sieht keine verfassungsrechtlichen Bedenken (unter Bezugnahme auf das BVerfG Urteil vom 09.02.2010; BSG vom 09.11.2010 – B 4 AS 27/10 R und vom 15.12.2010 – B 14 AS 92/09 R).

### 2.2 Sanktionsmoratorium

Die Sanktionsregelungen sind zwingendes Bundesrecht und verbindlich durch die BA umzusetzen (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, vgl. Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 3 GG). Ferner besteht bei den Sanktionsvorschriften kein Ermessensspielraum. Liegt ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vor, ist eine Sanktion festzustellen. Daher können die JC die Sanktionsregularien nicht unbeachtet lassen. Auch für ein Sanktionsmoratorium bedarf es nach Auffassung der BA einer Gesetzesänderung.

### 2.3 Weiterentwicklung des Sanktionsrechts (Rechtsvereinfachung)

Die BA unterstützt den Gesetzgeber dabei, an Sanktionen zur Durchsetzung der Maxime des „Forderns“ festzuhalten, da Erkenntnisse aus Studien ausdrücklich für eine Beibehaltung der Sanktionen im Arbeitslosigkeit-II-Bezug sprechen. Die wissenschaftlichen Befunde weisen darauf hin, dass die Anreizwirkung der Sanktionen dazu beiträgt, dass Bezieher von Arbeitslosengeld-II-Leistungen ihren im SGB II geregelten gesetzlichen Pflichten nachkommen und mit den Integrationsfachkräften kooperieren. Allerdings zeigen die Erkenntnisse aus Befragungen der Kunden und Integrationsfachkräfte auch, dass wenn besondere Einschränkungen der Lebensbedingungen durch Sanktionen eintreten, sich diese kontraproduktiv auf die Integrationschancen der Betroffenen auswirken. Dies gilt insbesondere dann, wenn Leistungsberechtigte in Situation wie Obdachlosigkeit geraten und den Kontakt zur Integrationsfachkraft abbrechen. Daher empfiehlt die BA gesetzliche Änderungen, die darauf abzielen, dass die Sonderregelungen für unter 25-Jährige entfallen (z.B. Wegfall des Arbeitslosengeld-II-Bezug bei wiederholter Pflichtverletzung). Die BA befürwortet darüber hinaus, die Sanktionen zu beschränken um dadurch auch schwerwiegende Folgen wie den Verlust einer Wohnung zu vermeiden. Die BA empfiehlt außerdem, dass bei Zusammentreffen mehrerer Sanktionen eine unverhältnismäßige Minderung des Regelbedarfs durch die Gewährung von angemessenen Sachleistungen (z.B. Gutscheine, Geldleistungen) weiterhin verhindert wird. Die BA vertritt die Auffassung, dass bei einer Entscheidung über eine Sanktion – bereits nach derzeitiger Rechtslage - die Verhältnisse des Einzelfalles (angemessene und erforderliche Förderangebote, passgenaue Vermittlungsvorschläge) zu berücksichtigen sind. Eine Sanktion ist in jedem Fall unzulässig, wenn die Aufnahme einer Beschäftigung verweigert wird, die unterhalb der ortsüblichen bzw. tariflichen Entlohnung liegt.

Die BA unterstützt, dass die Berechnung der Minderungsbeträge durch eine pauschale Minderung (z. B.

einheitliche 30 Prozent bei den Pflichten nach § 31 SGB II vereinheitlicht und vereinfacht werden soll. Die BA vertritt die Auffassung, dass eine dahingehende Neuregelung zu einer stärkeren Transparenz über die Rechtsfolgen der einzelnen Pflichtverletzungen führt. Jede Pflichtverletzung löst für sich betrachtet eine Minderung des Arbeitslosengeldes II aus. Die Minderungen beschränken sich auf die Regel- bzw. Mehrbedarfe (§§ 20, 21 SGB II). Auf die bisherige Systematik, nach der die Rechtsfolgen wiederholter Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahreszeitraums aufeinander aufbauen, würde verzichtet werden.

#### 2.4 Ombudsstellen

Die BA lehnt die Einrichtung von unabhängigen Ombudsstellen ab. Die wesentlichen Gründe hierfür sind:

- Beratung ist originäre Aufgabe der Mitarbeiter der JC (§ 14 SGB I). Soweit hier Defizite erkannt werden, sind diese abzustellen.
- Ombudsstellen sind kostenintensive Parallelorganisationen. Die Komplexität des Rechts verlangt ein hohes Maß an Fachkompetenz, die hergestellt, erhalten und adäquat entlohnt werden muss. Hinzu kommen die Mehrkosten für den verwaltungsinternen Mehraufwand (Räumlichkeiten, Sachmittel, Aufbereiten der Fälle, Stellungnahmen etc.)
- Ombudsverfahren belasten und verzögern das Verwaltungsverfahren. Ein Ombudsverfahren kann eine ggf. notwendige gerichtliche Auseinandersetzung nicht ersetzen, den Zeitpunkt bis zu einer abschließenden Entscheidung aber deutlich hinausschieben. Wegen der Beachtung von Fristen für Widerspruch und Klage müssten Ombudsverfahren und Verfahren nach dem SGG parallel verlaufen.
- Empfehlungen der Ombudsstellen können keine rechtliche Verbindlichkeit haben, da die Verantwortung bei der Behörde verbleibt. Dadurch können Konflikte entstehen, deren Klärung in der Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit verbleiben muss.
- Die bestehenden systemimmanenten Möglichkeiten zur Unterstützung der Betroffenen bei Konflikten mit den JC sind ausreichend. Neben Wider-

spruch und Klage vor dem Sozialgericht (einschließlich Mediation) sind hier noch die Möglichkeit von Eingaben an die zuständigen Träger (Kundenreaktionsmanagement) und Petitionen zu nennen.

#### 2.5 Abschaffung der aufschiebenden Wirkung

Die Abschaffung der aufschiebenden Wirkung gegen Sanktionsentscheidungen bei Widersprüchen und Klagen wird abgelehnt. Die aufschiebende Wirkung würde schon wegen des damit verbundenen Zeitgewinns zu zahlreichen Widersprüchen und Klagen führen. Die Behörde müsste nach Abschluss des Sozialgerichtsverfahrens die Minderung im Wege der Rückforderung realisieren. Die vom Gesetzgeber gewünschte Wirkung der Sanktionsregelung würde damit zumindest deutlich abgeschwächt.

#### 2.6 Keine Sanktion bei mangelnder Zumutbarkeit der Entlohnung - Berücksichtigung von psychischen Problemen beim wichtigen Grund

Eine untertarifliche Entlohnung oder eine Entlohnung unter dem ortsüblichen Entgelt stehen einer Arbeitsaufnahme bereits nach den derzeitigen Regelungen zur Zumutbarkeit nach § 10 SGB II und zum Vermittlungsverbot nach § 16 Abs. 1 S. 4 SGB II i. V. m. § 36 SGB III entgegen, wenn die Entlohnung gegen ein Gesetz (u. a. Mindestlohngesetz, Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Tarifvertragsgesetz oder Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, Rechtsverordnungen oder Allgemeinverbindlicherklärungen für einzelne Branchen), entsprechende arbeitsrechtliche Vorschriften oder die guten Sitten verstößt.

Auch nach Inkrafttreten des Mindestlohngesetz (MiLoG) ist diese Rechtsprechung zu Sittenwidrigkeit (Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 22.04.2009, Az.: 5 AZR 436/08) weiterhin hinsichtlich der 2/3-Unterschreitung anzuwenden. Auf den Mindestlohn (neben den im MiLoG geregelten Ausnahmen z. B. für Langzeitarbeitslose) ist als Vergleichsmaßstab nur dann zurückzugreifen, wenn ein höheres Arbeitsentgelt weder tarifvertraglich festgelegt noch ortsüblich ist.

Im Rahmen der Sanktionsprüfung werden die leistungsberechtigten Personen mittels Anhörung aufgefordert, wichtige Gründe für Ihr Verhalten vorzutragen bzw. nachzuweisen. Insofern werden dargelegte psychische Probleme bei der Prüfung eines wichtigen Grundes angemessen gewürdigt.



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)396

23. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt  
- Drucksache 18/1963

### Deutscher Caritasverband e.V.

#### I. Gesamtbewertung

Den aktuellen Regelungen zu den Sanktionen liegt eine grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers zu Grunde, nach der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums nicht bedingungslos gewährt werden. Vielmehr sind die Leistungsberechtigten verpflichtet, alle zumutbaren Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen überdies aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung mitwirken. Verletzen sie diese Pflichten, sind Leistungskürzungen in Form von Sanktionen nach dem Gesetz eine zwingende Folge.

#### 1. Erfahrungen der Leistungsempfänger und Berater/innen der Caritas

Menschen, denen die Caritas in den Einrichtungen und Diensten begegnet und die Leistungen nach dem SGB II beziehen, erleben diese grundsätzliche Sanktionsbewehrung ihres Handelns häufig als stigmatisierend. Sie empfinden es als beschämend, wenn ihnen als ALG II-Empfänger unterstellt wird, dass sie nicht alles dafür tun, unabhängig von diesen staatlichen Leistungen zu leben.<sup>1</sup> Nach den Erfahrungen, die viele Berater der Caritas äußern, haben die meisten Menschen, mit denen sie Kontakt haben, den Wunsch zu arbeiten und ihren Lebensunterhalt selbständig zu sichern. Dass dies oftmals nicht gelingt, ist in der Regel nicht auf den mangelnden Willen der Menschen zurückzuführen. Vielmehr fehlt es oft an passgenauen Angeboten, an der finanziellen Ausstattung für derartige Maßnahmen, teilweise auch an qualifiziertem Personal in den Jobcentern, das Leistungen verständlich vermittelt und die richtigen Angebote auswählt.

<sup>1</sup>Unveröffentlichte Studie "Zukunftswerkstätten SGB II", die gemeinsam von der Aktion Arbeit des Bistums Trier, dem DiCV Trier, der Evangelischen Kirche im Rheinland und der Diakonie RWL mit dem Institut für Bildungs- und Sozialforschung der Hochschule Koblenz initiiert wurde und deren Ergebnisse voraussichtlich im Herbst vorgestellt werden, siehe <https://www.hs-koblenz.de/hochschule/einrichtungen/forschungsinstitute/institut-fuer-bildungs-und-sozialpolitik-ibus-der-hochschule-koblenz/projekte/>.

Es wirken aber auch psychische Faktoren wie Entmutigung aufgrund einer bereits lange anhaltenden Arbeitslosigkeit und diskriminierende Zuschreibungen des Umfelds, die von der Länge der Arbeitslosigkeit auf eine fehlende Beschäftigungsfähigkeit schließen. Zudem liegen oft auch gesundheitliche Einschränkungen vor.

Einschnitte in das Existenzminimum, die mit den Sanktionen verbunden sind, treffen die Leistungsempfänger meistens hart. Existenzsorgen, Angst und Niedergeschlagenheit prägen die Alltagssituation vieler Betroffener. Teilhabemöglichkeiten werden deutlich eingeschränkt und Verschuldung ist häufig die Folge von Sanktionierung. Diese Erfahrungen der Caritas werden auch durch erste wissenschaftliche Studien hierzu bestätigt. Teilhabeaktivitäten wie Freunde einladen sind nur noch schwer möglich und auch die Lebensqualität (z.B. Kleidung, Medikamente kaufen) leidet (ISG 2013: S. 46). Weitere Studien stellen überdies schlechtere Ernährung, seelische Probleme, die Verschärfung von Verschuldungsproblematiken, die Verstärkung von Schwarzarbeit und Kleinkriminalität sowie nachteilige Folgen auf psychosoziale Lebensbedingungen und Teilhabe fest (Überblick über die Forschung: Wolff 2014).

Faktisch treffen Sanktionen nicht nur die Erwerbsfähigen, die gegen eine Pflicht verstoßen, sondern immer auch die Menschen, in der Regel die Familien oder Partner, die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft leben. Denn das Geld zum Leben und für die Miete wandert in einen gemeinsamen Topf, aus dem der Lebensunterhalt finanziert wird. Nicht nur der Erwerbsfähige, sondern die ganze Familie hat daher die Konsequenzen der Pflichtverletzung zu tragen.

Die in der Praxis überwiegend vorkommenden zwangsläufigen Kürzungen des Existenzminimums bei Nichterscheinen zum Meldetermin werden von Betroffenen als rigide und hart empfunden. Dies gilt gerade dann, wenn die Betroffenen die Erfahrung machen, dass auf der anderen Seite die Mitarbeiter des Jobcenters für sie nur sehr schwer telefonisch erreichbar sind. Sanktionen, die zum Wegfall der Bedarfe für Unterkunft und Heizung führen, gefährden zugleich das Mietverhältnis. Die besonders drastischen Sanktionen für Jugendliche führen laut Berichten von in der praktischen sozialen Arbeit Tätigen immer wieder dazu, dass Jugendliche im Hilfeprozess „verloren“ gehen, nach der Sanktion also der Kontakt zu Institutionen des Sozialstaats abbricht.

## 2. Verfassungsrechtliche Beurteilung und Höhe des Existenzminimums

Ob Sanktionen gegen die Pflicht des Staates zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG verstoßen, ist bislang noch nicht höchstrichterlich geklärt. Das Sozialgericht Gotha hat diese Frage jüngst dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt. Es sieht einen Verstoß gegen die Menschenwürde und die Berufsfreiheit. Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Prüfung durch Karlsruhe, da Eingriffe in existenzsi-

chernde Leistungen nur dann legitim sind, wenn feststeht, dass sie nicht gegen die Menschenwürde oder andere Verfassungsbestimmungen verstoßen.

Ungeachtet der ausstehenden höchstrichterlichen Bewertung ist der Deutsche Caritasverband grundsätzlich der Auffassung, dass die Regelsätze im Moment zu niedrig angesetzt sind um das soziokulturelle Existenzminimum abzudecken.<sup>2</sup> Als notwendig erachtet werden Korrekturen bei der Bestimmung der Referenzgruppe, die Herausnahme der verdeckt Armen, die Einrechnung einer Flexibilitätsreserve und eine Neuberechnung der Energiekosten.

## 3. Sanktionshäufigkeit und arbeitsmarktpolitische Wirkung

In der Praxis kommen Sanktionen äußerst selten vor: Die Statistik des Bundesagentur für Arbeit vom Februar 2015 zeigt, dass lediglich 2,9 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von Sanktionen betroffen waren. Umgekehrt heißt das, dass mit 97 Prozent die absolute Mehrheit sich regelkonform verhält. Über 75 Prozent der Sanktionen liegen Meldeversäumnisse zugrunde.

Neben der Wirkung der Sanktionen auf die Lebenssituation der Betroffenen und ihrer Familien und der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sanktionen ist von Bedeutung, ob sie ihr arbeitsmarktpolitisches Ziel, Leistungsberechtigte in Erwerbsarbeit zu bringen, erreichen. Die Wirkung von Sanktionen ist bislang noch nicht umfassend erforscht. Allerdings weist die derzeitige Studienlage darauf hin, dass die Umsetzung von Sanktionen zwar positive intendierte Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ausübt, aber auch erhebliche weitere Effekte hat. Darüber hinaus gibt es Hinweise, dass Sanktionen nicht nur auf die Sanktionierten selbst wirken, sondern auch auf die gesamte Gruppe der Leistungsempfänger und die Wahrscheinlichkeit wieder erwerbstätig zu werden. Schon die Möglichkeit der Sanktionierung trägt folglich dazu bei, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen. Gleichwohl tritt diese verhaltenssteuernde Wirkung oftmals auch nicht ein, weil das sanktionierte Verhalten nicht Ausdruck einer Weigerung oder anhaltenden Unfähigkeit ist, sondern der Situation bzw. behindernden Lebensumständen, Kompetenzdefiziten oder psychischen Erkrankungen geschuldet ist. Die stärkeren Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige führen hingegen nicht zu einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei jungen Arbeitslosen. Sanktionen, insbesondere die, die mit besonderen Einschränkungen der Lebensbedingungen verbunden sind, können sich sogar kontraproduktiv auf das Ziel der Erwerbsintegration auswirken. Denn durch eine starke Sanktionierung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, ganz aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden. Sanktionen, die den Verlust der Leistungen für Miete und Heizung zur Folge haben, können zur Sperrung der Energieversorgung oder sogar zur Obdachlosigkeit führen, was die Eingliederung in Arbeit erheblich erschwert und dem übergeordnete Ziel der Verringerung der Hilfebedürftigkeit entgegenwirkt. Darüber hinaus können nega-

<sup>2</sup> Position des DCV zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern, <http://www.caritas.de/fuerproffis/presse/stellungnahmen/01-24-2014-regelbedarfe-muessen-erhoeht-werden>.

tive Effekte auf die Qualität (Stabilität und Entlohnung) der Beschäftigung nach der Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden.

#### 4. Arbeitsmarktpolitische Lage und Verwaltungspraxis

Unberücksichtigt lässt die Studienlage, inwieweit es überhaupt passgenaue Angebote und eine qualifizierte Beratung der Leistungsberechtigten gibt. Die Berater/innen der Caritas erleben immer wieder, dass Jobcenter personell unzureichend ausgestattet sind, überwiegend nicht telefonisch erreichbar sind und dass passgenaue Hilfen gerade für arbeitsmarktferne Personen nur in geringem Umfang angeboten werden. Eine Ursache hierfür liegt neben objektiven Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen auch in der Kürzung der finanziellen Mittel für die Eingliederung in Arbeit in den letzten Jahren. Die Problematik der mangelnden Erreichbarkeit und damit verbunden der ungenügenden Beratungsmöglichkeiten findet ihren Ausdruck auch in der Vielzahl von – oftmals erfolgreichen – Widersprüchen und Klagen im SGB II. Die Balance von Fördern und Fordern ist in der Praxis an vielen Stellen aus dem Gleichgewicht geraten.

#### 5. Gesellschaftliche Debatte

Vor dem Hintergrund der vielfältigen und einschneidenden Auswirkungen von Sanktionen auf die Situation der Leistungsempfänger hält der Deutsche Caritasverband es für angezeigt, die Frage, ob Leistungen im SGB II sanktionsbewehrt sein sollen, gesamtgesellschaftlich zu diskutieren. Hierfür braucht es eine verbesserte Studienlage über die Auswirkungen von Sanktionen, eine verfassungsrechtliche Klärung und auch das Aufzeigen von Alternativen und weiteren Handlungsbedarfen, z. B. verbesserte Anreize für Erwerbsarbeit, eine verbesserte Verzahnung der Hilfesysteme für Jugendliche und passgenauere Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen. Zu einzelnen Bereichen hat der DCV bereits Vorschläge gemacht.<sup>3</sup> Er hat auch Kriterien entwickelt, an denen sich alternative Vorschläge zur Ausgestaltung einer Grundversicherung messen lassen müssen.<sup>4</sup>

Es ist bereits vor einer Evaluierung unerlässlich, die Sanktionsregelungen grundsätzlich und zeitnah noch in dieser Legislaturperiode zu überarbeiten. Möglicherweise sind nach einer Evaluierung dann weitere Schritte notwendig. Höhe, Dauer, Umfang und rechtliche Informationen müssen dabei jetzt ebenso wie die Sonderregelungen für Jugendliche in den Blick genommen werden. Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, dass die Rechte und Pflichten der Leistungsberechtigten und die Pflichten des Staates in ein angemessenes und faires Verhältnis zu setzen sind. Die von der Fraktion DIE LINKE geforderte generelle Abschaffung sämtlicher Sanktionen wird nicht als sinnvoll erachtet. Der Deutsche Caritasverband geht bei seiner Bewertung davon aus, dass Sanktionen im Einzelfall ihre Wirkung entfalten. Dementsprechend müssen

Sanktionen auch flexibel angewendet werden können, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Die Wirkung von Sanktionen muss weiterhin wissenschaftlich evaluiert werden und es muss gegebenenfalls politisch erneut nachgesteuert werden.

#### II. Vorschläge des DCV zur Reform der Sanktionen

1. Die Sonderregelungen für Jugendliche sind noch in dieser Legislaturperiode abzuschaffen. Zu scharfe Sanktionierung wirkt bei Jugendlichen kontraproduktiv. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass ein Teil der Jugendlichen bei scharfer Sanktionierung das Vertrauen zu den Jobcentern verliert. Der Kontakt zu ihnen geht verloren und sie „verabschieden“ sich aus der Förderung. Eine Basis für wirksame Zusammenarbeit mit jungen Menschen besteht nicht mehr.
2. Der Deutsche Caritasverband lehnt eine Sanktionierung in die Bedarfe für Unterkunft und Heizung ab. Sofern kein Schonvermögen eingesetzt werden kann, droht aufgrund der Sanktionsdauer von drei Monaten eine fristlose Kündigung der Wohnung wegen Zahlungsverzugs (bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten). Die Kürzung der Bedarfe für Unterkunft kann im schlimmsten Fall zur Wohnungslosigkeit führen. Zudem müssen im Zweifel Mietschulden dann wieder vom Jobcenter übernommen werden, um eine Wohnungslosigkeit zu verhindern (§ 22 Abs. 8 SGB II). Außerdem verschärft die Sanktionierung in die Unterkunftskosten meist die Situation der Leistungsberechtigten drastisch. Durch eine drohende Wohnungslosigkeit wird die Integration ins Erwerbsleben entscheidend gehemmt.
3. Der DCV schlägt weitergehend vor, Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nach §§ 31 und 31a SGB II (z. B. wegen Verweigerung der Aufnahme einer Arbeit) flexibler auszugestalten. So ist es derzeit schon möglich, den Sanktionszeitraum zu verkürzen, bzw. bei Jugendlichen wieder die Kosten der Unterkunft zu zahlen, wenn Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen. Dieses Instrument sollte insgesamt stärker flexibilisiert werden. Sanktionen sollten vom Sachbearbeiter flexibel aufgehoben, abgemildert oder verkürzt werden können, wenn sich die Person einsichtig zeigt und eine Verhaltensänderung eintritt. Nur im Einzelfall, wenn es zu wiederholten Pflichtverletzungen in derselben Angelegenheit gekommen ist und eine Verhaltensänderung nicht nachhaltig ist, sollten die Sanktionen aufrechterhalten werden können. Denkbar wäre auch eine Regelung, für den Minderungszeitraum ein Stufenmodell einzuführen. So könnte bei der ersten Pflichtverletzung bei nachträglicher Pflichterfüllung die Sanktion ganz aufgehoben

<sup>3</sup> Schnittstellenpapier Berufliche Integration junger Menschen verbessern, Papier Eingliederung von Langzeitarbeitslosen.

<sup>4</sup> Bedingungsloses Grundeinkommen/solidarisches Bürgergeld, Kriterien zur Bewertung aus Sicht der Kommission der Delegiertenversammlung „Sozialpolitik und Gesellschaft“, nc 6/2008 S. 29 ff.

- ben werden, bei der zweiten Pflichtverletzung eine sechswöchige Minderung und bei weiteren Pflichtverletzung eine dreimonatige Minderung greifen.
4. Sinnvoll ist es, Sanktionen bei Meldeversäumnissen nur auf die Fälle zu beschränken, in denen der Meldetermin der Erwerbsintegration dienen soll. Dies ist der Fall, wenn die Meldung zum Zwecke der Berufsberatung, Vermittlung in Ausbildung und Arbeit oder der Vorbereitung aktiver Arbeitsförderungsleistungen dienen soll (vgl. § 309 Abs. 2, Nur. 1-3 SGB III). Sollen in dem Termin lediglich die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch geprüft werden oder sonstige Entscheidungen im Leistungsverfahren vorbereitet werden, sollen Meldeversäumnisse nicht sanktionsbewehrt sein. Hier sollen vielmehr die Folgen fehlender Mitwirkung nach § 66 SGB I greifen. Dieser Paragraph regelt, dass bei fehlender Mitwirkung der Leistungsträger die Leistung teilweise oder ganz bis zur Nachholung der Mitwirkung versagen oder entziehen kann.
  5. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, die Höhe der Sanktionen abzumildern. Alle Sanktionen sollen insgesamt eine Höhe von 30 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe nicht überschreiten dürfen. Für Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II (z. B. Ablehnung von Arbeitsangeboten) sollte es neue Stufen geben: In der ersten Stufe sollte die Sanktion in Höhe von 20 Prozent der entsprechenden Regelbedarfsstufe erfolgen, in der 2. Stufe in Höhe von 10 Prozent. Ab der zweiten Stufe sind Sachleistungen von Amts wegen zu gewähren. Die derzeitigen Kürzungsbeträge tangieren oder entziehen spätestens ab der 2. Stufe Mittel, die das physische Existenzminimum sicherstellen sollen.
  6. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, dass vor einer Sanktionierung der Betroffene über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung schriftlich belehrt werden muss. Die Statistik zeigt, dass die meisten Sanktionen wegen Meldeversäumnissen ausgesprochen werden. Eine bessere Aufklärung kann dazu beitragen, die Zahl der Sanktionen deutlich zu mindern. Die Aufklärungs- und Warnfunktion kann eine Rechtsfolgenbelehrung nur erfüllen, wenn die Belehrung tatsächlich in schriftlicher Form erfolgt. Zwar trägt der Leistungsträger die Beweislast für den Nachweis über die Kenntnis der Rechtsfolgen. Jedoch trägt nur eine ordnungsgemäß erfolgte schriftliche Rechtsfolgenbelehrung den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit Rechnung. Auf dieses Erfordernis sollte auf keinen Fall verzichtet werden.
  7. Viele Widersprüche und Klagen ließen sich vermeiden, wenn die Leistungsberechtigten vor Ort über ihre Leistungs- und Änderungsbescheide ausreichend beraten und aufgeklärt würden. Dies könnte durch regionale Ombudsstellen erfolgen. Entsprechend der Regelung in § 116 Abs. 2 SGB XII könnte ein solches Gremium aus je einem Vertreter der Agentur für Arbeit und der Kommune sowie einem sachkundigen Dritten (z. B. aus dem Bereich der Wohlfahrtsverbände) bestehen. Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen können bei Unklarheiten von der Ombudsstelle vor Ort beraten und aufgeklärt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Beratung durch die Ombudsstelle die gesetzliche Beratungspflicht der Jobcenter nicht ersetzt. Die Beratung der Ombudsstelle soll Widerspruchsverfahren und Klagen vermeiden. Die Beteiligung der Ombudsstelle ist für die Leistungsempfänger daher freiwillig.
  8. Widersprüche gegen Sanktionen sollten aufschiebende Wirkung haben. Im Sozialrecht gilt allgemein der Grundsatz, dass Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben. Bei Verwaltungsakten, die eine laufende Leistung herabsetzen oder entziehen, gilt das zumindest für den Widerspruch (§ 86 a Abs. 1 S. 1 SGG). Die aufschiebende Wirkung ist gerade bei Kürzungen von Leistungen, die das Existenzminimum sicherstellen sollen, von besonderer Bedeutung. Daher ist sie zumindest bei Widersprüchen gegen Sanktionen einzuführen.
  9. Sachleistungen sollten von Amts wegen erbracht werden, wenn die Leistungen um (mindestens) 30 Prozent sinken. Bei Kürzungen infolge von wiederholten Pflichtverletzungen erfahren die Betroffenen erhebliche Einschnitte in ihr Existenzminimum. Oftmals wissen sie nichts von der Möglichkeit, ergänzende Sachleistungen zu beantragen, so dass sie keinen Antrag stellen. Zudem wird vermutet, dass Lebensmittelgutscheine häufig nicht beantragt werden, weil sie von den Leistungsberechtigten als stigmatisierend empfunden werden (IAB Kurzbericht 10/1020, S. 5). Die Erbringung von Sachleistungen von Amts wegen hat den Vorteil, dass für die Leistungsträger die verwaltungsaufwändige Prüfung der Ermessensgesichtspunkte entfällt. Zudem würde mit der automatischen Gewährung von Sachleistungen das Jobcenter auch verpflichtet, weiterhin Krankenversicherungsbeiträge abzuführen. Derzeit sind die Personen in diesen Zeiten nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V als Nichtversicherte weiter krankenversichert und müssen in diesen Zeiten eigene Beiträge bezahlen. Dies führt oftmals zu Beitragsschulden bei den Krankenkassen. Im Falle der Sachleistungsgewährung bliebe der Krankenversicherungsschutz gewährleistet.
  10. Die Arbeitsgelegenheit sollte aus der Liste der Pflichtverletzungen in § 31 Abs. 1 SGB II gestrichen werden, sofern diese nicht Teil der Eingliederungsvereinbarung sind. Nach

der aktuellen Regelung verletzen Arbeitslosengeld II-Empfänger ihre Pflichten, wenn sie sich weigern, eine Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern (§ 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Seit der Instrumentenreform im Jahr 2012 ist die Arbeitsgelegenheit nachrangig ausgestaltet. Sie dient nicht unmittelbar der Eingliederung in Arbeit, sondern ausschließlich der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit und dem Abbau von Vermittlungshemmnissen (BT-Drucks. 17/6722 S. 115). Daher ist es sachgerecht, dass aus der Weigerung, eine Arbeitsgelegenheit anzunehmen, nicht mehr unmittelbar eine Sanktion folgt. Eine Sanktionierung kommt nur dann in Betracht, wenn die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit vorher in einer Eingliederungsvereinbarung vereinbart war (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II). Diese Regelung soll unverändert bleiben.

### III. Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Existenzminimum und Teilhabe sichern – Sanktionsmoratorium jetzt“ (BT-Drs. 18/1963)

#### 1. Keine Sanktionierung des „Grundbedarfs“

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, den „Grundbedarf“ von Sanktionen auszunehmen. Vorgeschlagen wird, die Kürzung des Regelsatzes jeweils auf 10 Prozent zu beschränken. Es wird davon ausgegangen, dass bei einer Kürzung um 10 Prozent der laufende Grundbedarf noch gedeckt werden kann. Bei einer Kürzung über 10 Prozent sollen antragslos Sachleistungen gewährt werden.

#### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband schließt sich dem Antrag insoweit an, als er sich grundsätzlich für eine deutliche Abmilderung der Sanktionen ausspricht. Er fordert darüber hinaus für alle Sanktionen eine Untergrenze in Höhe von 30 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe in Verbindung mit der Gewährung von Sachleistungen. Zudem sollte es für Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II (z. B. Ablehnung von Arbeitsangeboten) neue Stufen geben: In der ersten Stufe sollte die Sanktion in Höhe von 20 Prozent der entsprechenden Regelbedarfsstufe erfolgen, in der 2. Stufe in Höhe von 10 Prozent. Ab der zweiten Stufe sind Sachleistungen zu gewähren. Die derzeitigen Kürzungsbeträge tangieren oder entziehen spätestens ab der 2. Stufe Mittel, die das physische Existenzminimum sicherstellen sollen. Dies führt zu erheblichen Belastungen für die Leistungsberechtigten, bis hin zur Verschuldung.

Als Vorbild für die absolute Untergrenze dient § 43 Abs. 2 S. 3 SGB II, nach dem monatliche Aufrechnungen mit Ersatz- und Erstattungsansprüchen auf insgesamt 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs begrenzt sind.

#### 2. Abschaffung der Sanktionierung in die Bedarfe für Unterkunft und Heizung

In ihrem Antrag fordert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die Bedarfe der Unterkunft und Heizung von den Sanktionen auszunehmen. Wenn keine weiteren

Einkünfte vorhanden sind, entfallen bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren die Bedarfe der Unterkunft bei der zweiten Sanktion, bei älteren Leistungsberechtigten bei der dritten Pflichtverletzung.

#### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband lehnt eine Sanktionierung in die Bedarfe für Unterkunft und Heizung ebenfalls ab und fordert hier eine entsprechende Gesetzesänderung. Sofern die Leistungen für Unterkunft und Heizung vollständig entfallen und kein Schonvermögen eingesetzt werden kann, droht aufgrund der Sanktionsdauer von drei Monaten eine fristlose Kündigung der Wohnung wegen Zahlungsverzugs (bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten). Die Kürzung der Unterkunftsbedarfe kann im schlimmsten Fall zur Wohnungslosigkeit führen. Zudem müssen im Zweifel Mietschulden wieder vom Jobcenter übernommen werden, um eine Wohnungslosigkeit zu verhindern (§ 22 Abs. 8 SGB II). Außerdem verschärft die Sanktionierung in die Unterkunftsbedarfe meist die Situation der Leistungsberechtigten drastisch. Tritt Wohnungslosigkeit ein, wird die Integration ins Erwerbsleben entscheidend gehemmt. Entfällt das Arbeitslosengeld II, hat dies auch Auswirkungen auf den Krankenversicherungsschutz der Leistungsberechtigten nach § 5 Nr. 2a SGB V nach Beendigung ihrer Hilfebedürftigkeit. Die Krankenpflichtversicherung setzt voraus, dass Arbeitslosengeld II tatsächlich bezogen wird. Beantragt der Leistungsberechtigte keine Sachleistungen oder werden diese im Rahmen des Ermessens nicht erbracht, greift nur die Nachrangversicherung des § 5 Nr. 13a SGB II und der Leistungsberechtigte muss eigene Beiträge zahlen. In diesen Fällen können Beitragsschulden verursacht werden, die an die Krankenkasse zurückgezahlt werden müssen, wenn die Hilfebedürftigkeit nach SGB II beendet ist. Bei Beitragsschulden in Höhe von zwei Monaten, existiert lediglich ein auf die Notversorgung reduzierter Krankenversicherungsschutz.

#### 3. Abschaffung der Sondersanktionen für Menschen unter 25 Jahren

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, das geltende verschärfte Sanktionsinstrumentarium für Menschen unter 25 Jahre abzuschaffen und für Jugendliche die Sanktionen für Erwachsene zu übernehmen. Derzeit wird bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zwischen 15 und 25 Jahren bei der ersten Pflichtverletzung das Arbeitslosengeld II auf die Leistung für Unterkunft und Heizung beschränkt. Schon bei einer wiederholten Pflichtverletzung entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig. Der Gesetzgeber begründet die schärferen Sanktionsregelungen mit einem besonderen Förderbedarf für Jugendliche und junge Erwachsene. Bei ihnen müsse von vornherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden. Weiterhin wird auf die Regelung des § 3 Abs. 2 SGB II verwiesen, wonach erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, unverzüglich nach Antragstellung in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind. Dieser staatlichen Verpflichtung stünden schärfere Sanktionen gegenüber.

## Bewertung

Erwerbsfähige junge Menschen werden im Vergleich zu Erwerbsfähigen über 25 Jahren häufiger sanktioniert. Im Februar 2015 waren 4,1 Prozent der erwerbsfähigen Jugendlichen unter 25 Jahren sanktioniert (Sanktionsquote alle: 2,9 Prozent). Der Deutsche Caritasverband wendet sich nicht grundsätzlich gegen eine Sanktionierung junger Menschen. Angemessene Sanktionen können dazu beitragen, den Realitätsbezug zu fördern, wenn beispielsweise keine Mitwirkung bei Ausbildungs- oder Qualifizierungsangeboten erfolgt. Der Deutsche Caritasverband betont aber gleichzeitig die Risiken, die mit Sanktionen verbunden sind. Bei der heute bestehenden Sanktionsregelung für unter 25-Jährige handelt es sich um eine massive und einschneidende Leistungseinschränkung, die bereits beim ersten Verstoß eintritt. Zum einen ist zweifelhaft, ob die schärferen Sanktionsregelungen tatsächlich geeignet sind, einer Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Gerade in der Jugendphase (unter 18 bzw. 21 Jahren) können Sanktionen dazu führen, dass sich die jungen Menschen vollständig zurückziehen, im Extremfall in die Wohnungslosigkeit geraten und/oder kriminelle Handlungen begehen, um sich das Lebensnotwendigste zu besorgen. Für einen empirisch schwer bestimmbar Teil der Jugendlichen, die z. B. von akuter Wohnungslosigkeit bedroht und mit vielfältigen persönlichen Problemlagen konfrontiert sind, führt eine Sanktionierung zu einer Eskalation ihrer ohnehin schon prekären Lebenssituation. Diesen Jugendlichen fehlt das erforderliche Selbsthilfepotenzial, um sich aus eigener Kraft aus ihrer Lebenskrise zu befreien und wieder den Anforderungen des SGB II stellen zu können. Die Jugendämter sehen sich meist nicht in der Zuständigkeit für sanktionierte Jugendliche. Daher findet eine Kontaktaufnahme durch die Jugendhilfe häufig nicht statt. Diese wäre erforderlich, um die Gründe für das Verhalten des jungen Menschen zu ergründen und zu klären, welcher Unterstützungsbedarf besteht, um eine Ausbildung oder Arbeit überhaupt aufnehmen zu können.

Zum anderen stößt die Ungleichbehandlung der beiden Altersgruppen vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgebots auf verfassungsrechtliche Bedenken: Es ist zweifelhaft, ob die vom Gesetzgeber angeführten Gründe ausreichen, diese Altersgruppe schlechter zu stellen als die über 25-Jährigen. Wirkung und Folgen von Sanktionen sind wissenschaftlich nicht hinreichend evaluiert. Qualitative Studien zeigen, dass durch Leistungskürzungen die Verschuldung, die Verdrängung in Schwarzarbeit und Kleinkriminalität zunimmt. Insbesondere bei Jugendlichen greifen erzieherische Wirkungen oft nicht und der Kontakt zum SGB II-Träger bricht häufig ab (Götz/Schreyer 2010, Wolff 2014, Annes 2010). Darüber hinaus knüpfen die schärferen Sanktionsregelungen ausschließlich an das Lebensalter der Leistungsberechtigten an. Somit bleibt außer Betracht, dass die Gruppe der unter 25 Jährigen in sozialer und persön-

licher Hinsicht nicht homogen ist. Unterschiede ergeben sich z. B. bei Bildung und Befähigung. Junge Menschen, die über 18, aber unter 25 Jahre alt sind, sind genauso „erwachsen“ wie über 25-Jährige. In keinem anderen Sozialgesetzbuch ist die Gruppe der unter 25-Jährigen mit Sonderrechten oder Sonderpflichten ausgestattet. Eine gesetzliche Regelung, die unterschiedliche Rechtsfolgen allein vom Alter abhängig macht, ohne dass dies im Hinblick auf das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum besonders gerechtfertigt ist, ist bereits aus diesem Grunde bedenklich.

Daher müssen zum einen die harten Sanktionsregelungen in § 31a Abs. 2 SGB II entfallen. Insbesondere dürfen die Kosten der Unterkunft und Heizung in keinem Fall gekürzt werden. Um das „Herausfallen“ aus einem System zu vermeiden, müssen sich die Sachbearbeiter der jeweiligen Leistungsträger (insbesondere Grundsicherung und Jugendhilfe) frühzeitig und regelmäßig austauschen und im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes Hilfen leisten.<sup>5</sup> Die Existenzsicherung ist in jedem Fall zu gewährleisten.

## 4. Kein „Automatismus“ bei Sanktionsregelungen: Flexibilisierung der Rechtsfolgen

Der Antrag sieht vor, dass es keinen „Automatismus“ bei der Anwendung der Sanktionsregeln geben darf. Sanktionen müssen bei Verhaltensänderungen auch zurückgenommen werden können. Nach aktueller Rechtslage ist der Sachbearbeiter verpflichtet, eine Sanktion auszusprechen, wenn eine Pflichtverletzung vorliegt. Er hat kein Ermessen bzgl. der Frage, ob er sanktioniert oder nicht (sog. Entscheidungsermessen). Auch Beginn, Dauer und Höhe der Kürzung sind gesetzlich festgelegt. Allerdings besteht die Möglichkeit, die Kürzung nachträglich abzumildern: Sofern sich Leistungsberechtigte über 25 Jahren nachträglich bereit erklären, ihren Pflichten nachzukommen, kann der Sachbearbeiter die Minderung ab dann auf 60 Prozent des Regelbedarfs begrenzen. Bei Berechtigten unter 25 Jahren kann er ab diesem Zeitpunkt die Leistungen für Unterkunft und Heizung wieder zahlen. Ferner besteht bei diesen Personen die Möglichkeit, den Minderungszeitraum auf sechs Wochen zu verkürzen.

## Bewertung

Der DCV spricht sich für eine weitergehende Flexibilisierung der Sanktionen aus. Zwar ist die derzeitige Regelung wenig verwaltungsaufwändig, da sie eine ausführliche Ermessensprüfung sowohl hinsichtlich des „ob“, als auch des „wie“ der Sanktion entbehrlich macht. Doch gelingt es hierdurch nicht, den vielfältigen Situationen, die zu einer Pflichtverletzung führen, angemessen Rechnung zu tragen.

Sanktionen sollten vom Sachbearbeiter flexibel aufgehoben oder abgemildert werden können, wenn sich die Person einsichtig zeigt und eine Verhaltensänderung eintritt. Nur im Einzelfall, wenn es zu wiederholten Pflichtverletzungen in derselben Angelegen-

<sup>5</sup>Detaillierte Forderungen hierzu finden sich im Caritas-Positionspapier „Berufliche Integration junger Menschen verbessern - Schnittstellen der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII beseitigen“ <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-18-2015-berufliche-integration-junger-menschen-verbessern>.

heit kommt und eine Verhaltensänderung nicht nachhaltig ist, sollten die Sanktionen aufrechterhalten werden können.

### 5. Wunsch- und Wahlrecht berücksichtigen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, keine Sanktionen zu verhängen, wenn Fähigkeiten, Wünschen und Vorschlägen der Einzelnen nicht Rechnung getragen wird und keine Wahl zwischen angemessenen Förderangeboten besteht.

#### Bewertung

Das SGB II kennt den Gedanken des Wunsch- und Wahlrechts nicht. Insofern kann er auch nicht bei der Verhängung von Sanktionen angewendet werden. Wichtig ist es jedoch, dass Eingliederungsvereinbarungen zwischen Leistungsempfänger und Jobcentermitarbeiter auf Augenhöhe ausgehandelt werden. Erforderlich sind passgenau zugeschnittene Eingliederungsleistungen, die individuell der Überwindung der Hilfebedürftigkeit dienen. Dafür ist es notwendig, dass in den Jobcentern ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist, das die Zeit hat, die Fähig- und Fertigkeiten und den Förderbedarf der Leistungsberechtigten richtig einzuschätzen. Nur so können für die Eingliederung individuell geeignete Leistungen mit den Leistungsberechtigten vereinbart werden. Solche auf Augenhöhe vereinbarte Pflichten rechtfertigen bei einem Pflichtenverstoß eine zwingende leistungsrechtliche Reaktion.

### 6. Keine Sanktionierung bei Verweigerung von Arbeit unterhalb tariflicher Bezahlung

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, dass keine Sanktionen verhängt werden sollen, wenn die Aufnahme von Arbeit verweigert wird, die nicht tariflich vergütet wird.

#### Bewertung

Das Problem stellt sich häufig, wenn Personen Arbeitsgelegenheiten nicht annehmen. Die Arbeitsgelegenheit sollte aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes aus der Liste der Pflichtverletzungen in § 31 Abs. 1 SGB II gestrichen werden, sofern sie nicht in der Eingliederungsvereinbarung festgelegt sind. Nach der aktuellen Regelung verletzen Arbeitslosengeld II-Empfänger ihre Pflichten, wenn sie sich weigern, eine Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern (§ 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Seit der Instrumentenreform im Jahr 2012 ist die Arbeitsgelegenheit nachrangig ausgestaltet. Sie dient nicht unmittelbar der Eingliederung in Arbeit, sondern ausschließlich der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit und dem Abbau von Vermittlungshemmnissen (BT-Drucks. 17/6722 S. 115). Daher ist es sachgerecht, dass aus der Weigerung, eine Arbeitsgelegenheit anzunehmen, nicht mehr unmittelbar eine Sanktion folgt. Eine Sanktionierung kommt nur dann in Betracht, wenn die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit vorher in einer Eingliederungsvereinbarung vereinbart war (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II). Diese Regelung soll unverändert bleiben.

Die Forderung nach einem generellen Ausschluss einer Sanktionierung bei Verweigerung von Arbeit unterhalb tariflicher Bezahlung teilt der DCV hingegen

nicht. Die Vereinbarung von Tariflöhnen und die Einbeziehung von Unternehmen in die Tarifbindung ist Aufgabe der Sozialpartner. Die Vermittlung von Arbeitslosen sollte sich hingegen auf alle freien Arbeitsplätze beziehen, sofern sie zur Integration des Betroffenen geeignet und ihm aus sonstigen Gründen zumutbar ist. Für eine längerfristige Integration in Arbeit kann auch die anfängliche Tätigkeit in nicht tarifgebundenen Unternehmen sinnvoll sein. Einen Schutz vor Niedrigstlöhnen bietet der geltende gesetzliche Mindestlohn.

### 7. Verhinderung der Sanktionierung bei psychischen Problemen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht eine Prüfung vor, wie Sanktionen, bei denen das zu sanktionierende Verhalten Folge eines psychischen Problems ist, verhindert werden können.

#### Bewertung

Es ist geboten, Verhalten, das Folge psychischer Probleme ist, nicht zu sanktionieren. Um solche psychischen Probleme zu erkennen, muss eine ganzheitliche Betreuung durch die Integrationsfachkräfte gewährleistet sein. Dies erfordert einen entsprechend günstigen Betreuungsschlüssel, damit die personellen und zeitlichen Ressourcen in den Jobcentern gegeben sind, sowie im Einzelfall die Beratung der Fallmanager durch Personen, die bezüglich der Erkennung psychisch bedingter Problemlagen besonders qualifiziert sind.

### 8. Einrichtung von Ombudsstellen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht die Einrichtung von unabhängigen Ombudsstellen vor, die in Konfliktfällen zwischen Leistungsberechtigten und Trägern vermitteln.

#### Bewertung

Die Rechtslage in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und den angrenzenden Rechtsgebieten ist zum Teil undurchsichtig und komplex. Die unzureichende personelle Ausstattung in den Jobcentern bedeutet nicht nur für die Sachbearbeiter selbst eine enorme Belastung. Sie wirkt sich in vielerlei Hinsicht auch auf die Leistungsberechtigten aus. Dies könnte die Ursache sein, weshalb die Beratung durch die Jobcenter häufig mangelhaft ist. Hinzu kommen technische Gegebenheiten wie z. B. die spezielle Software, mit der die Leistungsbescheide erstellt werden. Die Bescheide sind umfangreich, schwer verständlich und können deshalb oft nicht oder nur ungenügend nachvollzogen werden. Die Fallmanager müssen die Leistungsberechtigten über zahlreiche Dinge aufklären und über anderweitige Ansprüche (z. B. Wohngeld, Kinderzuschlag, BAföG, Berufsausbildungshilfe etc.) informieren. Die Kommunikation wird zusätzlich erschwert, weil der Leistungsberechtigte seinen Fallmanager telefonisch nicht persönlich erreichen kann, sondern auf die zentrale Telefon-Hotline verwiesen wird.

Viele Widersprüche und Klagen ließen sich dadurch vermeiden, dass die erwähnten Missstände behoben werden und die Leistungsberechtigten vor Ort über ihre Leistungs- und Änderungsbescheide ausreichend beraten und aufgeklärt werden. Dies könnte

durch regionale Ombudsstellen erfolgen. Entsprechend der Regelung in § 116 Abs. 2 SGB XII könnte ein solches Gremium aus je einem Vertreter der Agentur für Arbeit und der Kommune sowie einem sachkundigen Dritten (z. B. aus dem Bereich der Wohlfahrtsverbände) bestehen. Zum einen können Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen bei Unklarheiten von der Ombudsstelle vor Ort beraten und aufgeklärt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Beratung durch die Ombudsstelle die gesetzliche Beratungspflicht der Jobcenter nicht ersetzt. Die Beratung der Ombudsstelle soll Widerspruchverfahren und Klagen vermeiden. Die Beteiligung der Ombudsstelle ist für die Leistungsempfänger daher freiwillig. Damit wird gewährleistet, dass die Einschaltung der Ombudsstelle ein etwaiges Verwaltungsverfahren nicht verzögert oder den Zugang zum Gericht erschwert. Sie kann dem Jobcenter jedoch aufgrund ihrer beratenden Funktion eine Änderung des Bescheids empfehlen. Zum anderen kann sie durch die Sammlung und anschließende Evaluierung der Problemsituationen vor Ort das Jobcenter auf Probleme hinweisen und Lösungsmöglichkeiten vorschlagen.

### **9. Aufschiebende Wirkung von Widersprüchen**

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird gefordert, dass ein Widerspruch von Leistungsträgern gegen die Verhängung von Sanktionen aufschiebende Wirkung haben muss. Auf Wunsch soll der Leistungsberechtigte die Ombudsstelle einschalten können.

#### **Bewertung**

Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des SGB II die Anforderungen an erwerbsfähige Leistungsempfänger(innen) gegenüber der alten Sozialhilfe deutlich verschärft. Eine solche Verschärfung ist nur vertretbar, wenn sie durch einen effektiven Rechtsschutz auf Seiten der Betroffenen ausgeglichen wird. Im Bereich der Existenzsicherung ist eine Einschränkung des Rechtsschutzes im Widerspruchsverfahren gegen Sanktionen nicht vertretbar, da die Hilfeempfänger(innen) gezwungen sind, zeitweise unterhalb des Existenzminimums zu leben oder unzumutbare Arbeit zu verrichten. Die Hilfeempfänger sind in diesen Fällen darauf verwiesen, ihre Ansprüche vor Gericht im einstweiligen Rechtsschutz durchzusetzen. Zum einen führt dies neben dem Hauptsacheverfahren zu einem weiteren Verfahren und damit zu einer doppelten Belastung der Gerichte. Zum anderen dauern auch die Eilverfahren meist mehrere Wochen oder gar Monate, in denen der Lebensunterhalt des Hilfeempfängers nicht gesichert ist.

Widersprüche gegen Sanktionen sollten daher aufschiebende Wirkung haben. Dies entspricht auch der Wertung des § 86a Abs. 1 S. 1 SGG, nach dem zumindest Widersprüche gegen Verwaltungsakte, die eine laufende Leistung herabsetzen oder entziehen, aufschiebende Wirkung haben.

### **10. Sanktionsmoratorium**

Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich im Antrag für ein Sanktionsmoratorium aus.

#### **Bewertung**

Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, die Sanktionen umgehend zu reformieren, diese neuen

Regelungen zu evaluieren und dann, wenn nötig, nachzusteuern. Wichtige Schritte hierbei sind eine gute Information und Beratung der Leistungsempfänger. Notwendig ist eine flexible Anwendung der Sanktionierung mit Möglichkeiten zur Sanktionsrücknahme. Nicht sanktioniert werden dürfen Kosten der Unterkunft und Heizung. Die Sondersanktionen für Jugendliche sind abzuschaffen. Die Vorschläge im Detail sind in der Gesamtbewertung zusammengestellt.

Wir stimmen dem Anliegen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu, dass die Sanktionen einer umfassenden Evaluierung unterzogen werden sollen. Eine Aussetzung der Sanktionen, wie mit dem Sanktionsmoratorium gefordert, halten wir in diesem Zusammenhang nicht für sinnvoll. Ohne jegliche Möglichkeit zur Sanktion wäre die Festlegung des Gesetzgebers, dass Leistungen zur Existenzsicherung nicht bedingungslos gewährt werden, nicht durchzusetzen. Eine grundsätzliche Bindung existenzsichernder Leistungen an die Mitwirkung bei der Überwindung der Abhängigkeit der Hilfe hält der Deutsche Caritasverband für sozialpolitisch geboten. Dabei sind allerdings Grenzen zu wahren, die der Deutsche Caritasverband im jetzigen Sanktionsregime für überschritten hält. Es liegen gegenwärtig nur wenige Forschungsergebnisse zur Wirkung der Sanktionen vor. Sinnvoll ist die Vergabe eines umfassenden Forschungsauftrages durch das BMAS. Auf Grundlage aktueller Datenlagen sollten die Wirkungen von Sanktionen umfassend quantitativ und qualitativ erforscht werden.

### **IV. Antrag der Fraktion DIE LINKE „ Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen (BT-Drs. 18/1115)**

#### **1. Abschaffung der Sanktionen**

Die Fraktion DIE LINKE fordert in BT-Drs. 18/1115, sämtliche Sanktionen und Leistungseinschränkungen abzuschaffen. Hierdurch wird eine Unterschreitung des gesetzlich festgelegten Existenzminimums ausgeschlossen.

#### **Bewertung**

Sanktionen sind seit 2005 ein fester Bestandteil des SGB II und Ausdruck des Förderns und Forderns. Viele Leistungsberechtigte empfinden die Sanktionsdrohungen als stigmatisierend. Wenn stärkere Sanktionen verhängt werden, haben diese erheblichen Auswirkungen auf die finanzielle und psychische Situation der Leistungsempfänger. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sanktionen ist bisher ungeklärt. Die Wirkung für die Arbeitsmarktintegration ist noch nicht abschließend erforscht. Allerdings zeigen die Forschungsergebnisse, dass die Möglichkeit der Sanktionierung dazu beiträgt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen.

Die Sanktionen sind daher umgehend in ihren Rechtsfolgen deutlich abzumildern, flexibler zu gestalten und durch eine intensivere Beratung und externen Beistand zu ergänzen. Zudem bedarf es passgenauerer Angebote zur Arbeitsmarktintegration und einer existenzsichernden Ausgestaltung des Regelsatzes.



Die Wirkung von Sanktionen muss weiterhin wissenschaftlich evaluiert werden und es muss gegebenenfalls politisch nachgesteuert werden.

## 2. Aufschiebende Wirkung von Verwaltungsakten

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/1115) wird gefordert, dass ein Widerspruch von Leistungsträgern gegen die Verhängung von Sanktionen aufschiebende Wirkung haben muss.

### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband unterstützt diese Forderung und verweist auf seine Ausführungen unter Teil III. 9.

## V. Antrag der Fraktion DIE LINKE „Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV“ (BT-Dr. 18/3549)

Der Antrag geht über das Thema Sanktionierung hinaus. Gefordert wird ein grundlegender Kurswechsel hin zu einer Politik der Armutsbekämpfung, der Gewährleistungen des sozio-kulturellen Existenzminimums, der Förderung guter Arbeit und sozialer Sicherung.

### 1. Arbeitsmarktpolitik

Im Antrag DER LINKEN wird ein politischer Strategiewechsel in der Arbeitsmarktpolitik gefordert. Gefordert wird die Anhebung des Mindestlohns auf 10 Euro, da unterhalb dieser Höhe eine Existenzsicherung nicht gewährleistet ist. Gut bezahlte, sozial abgesicherte und unbefristete Vollzeitarbeit soll zur Richtschnur der Arbeitsmarktpolitik werden. Der Zugang zum ALG I soll durch Erweiterung der Rahmenfristen von zwei auf drei Jahre und die Ausweitung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs verbessert werden. Die Sperrzeiten sollen abgeschafft werden. Bei Bedarf soll ein Mindestarbeitslosengeld in Höhe des SGB II eingeführt werden, welches steuerfinanziert ist. Durch fachlich gut qualifiziertes Personal soll in Erwerbsarbeit vermittelt werden, die nicht unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns vergütet wird. Allen Arbeitslosen soll der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Leistungen ermöglicht werden, wobei die Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht. Statt Ein-Euro Jobs sollen 200.000 Stellen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor geschaffen werden, die auf der Höhe des Mindestlohns vergütet werden.

### Bewertung

Die Arbeitsmarktpolitik des SGB II hat die wichtige Aufgabe, Langzeitarbeitslose, die ohne Unterstützung keine realistische Chance auf Arbeitsmarktintegration haben, Chancen auf Integration zu eröffnen. Insbesondere Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen werden bei hohen Hürden keine realistische Chance auf Integration erhalten. Die Erhöhung des Mindestlohns auf 10 Euro wird nach unserer Einschätzung dazu beitragen, die Integrationshürden zu erhöhen. Wichtig ist es, das Angebot an Instrumenten zu Arbeitsmarktintegration auszubauen. Zu nennen

ist hier insbesondere die Weiterentwicklung der Arbeitsgelegenheiten und Förderung von Arbeitsverhältnissen. Die im Gesetz bisher vorgenommene zeitliche Beschränkung der Förderung auf insgesamt 24 Monate innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ist in der Praxis kontraproduktiv. Die Instrumente müssen flexibel entsprechend der jeweiligen Fördernotwendigkeiten des Einzelfalls gestaltet werden können. Bei der Schaffung von öffentlich geförderter Beschäftigung ist darauf zu achten, dass diese für eine enge Zielgruppe von Personen mit Vermittlungshemmnissen bereitsteht. Andernfalls besteht die Gefahr der Verdrängung. Für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist es elementar, dass in den Jobcentern gut qualifizierte Mitarbeiter vorhanden sind, die auch genügend Zeit für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen haben. Entsprechend ist ein guter Betreuungsschlüssel wichtig. Der Deutsche Caritasverband verweist im Übrigen auf seine Stellungnahme zum Konzept der Bundesministerin Andrea Nahles zur Bekämpfung der Langzeiterwerbslosigkeit.<sup>6</sup>

### 2. Einführung einer bedarfsdeckenden, sanktionsfreien Mindestsicherung

Im Antrag DER LINKEN wird ein Kurswechsel in der Mindestsicherung gefordert. Die Sanktionen sollen abgeschafft werden. Kurzfristig soll das ALG II auf mindestens 500 Euro pro Monat erhöht werden. Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft soll abgeschafft werden und durch das Individualprinzip ersetzt werden. Die Sonderregelungen für Jugendliche bis 25 Jahre sollen abgeschafft werden. Angemessene Wohnkosten sollen ersetzt werden. Die Heizkosten sollen in voller Höhe ersetzt werden. Die Entstehung von Wohnungslosigkeit soll ebenso wie Stromsperrern grundsätzlich verhindert werden. Der Bund soll langfristig die kompletten Kosten der Unterkunft übernehmen. Die Sozialversicherungskosten sollen angehoben werden. Das gilt insbesondere für die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch für die Krankenversicherungsbeiträge. Mehrbedarfe, die sich aus der UN-Behindertenhilfe ergeben, sollen übernommen werden. Die Vermögensfreigrenzen sollen auf 20.000 Euro pro Person angehoben werden. Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten sollen anrechnungsfrei sein. Rückgriffsrechte auf Erben sollen ebenso abgeschafft werden wie pauschale Leistungsausschlüsse nach dem § 7 Abs. 1 SGB II.

### Bewertung

Eine generelle Abschaffung der Sanktionen wird nicht als sinnvoll erachtet (siehe Punkt 1). Wichtig ist unseres Erachtens eine bessere und vor allem bedarfsgerechte Ermittlung des Regelbedarfs. Als notwendig erachtet werden Korrekturen bei der Bestimmung der Referenzgruppe, die Herausnahme der verdeckt Armen, die Einrechnung einer Flexibilitätsreserve und eine Neuberechnung der Energiekosten. Unsere Berechnungen für 2014 zeigen<sup>7</sup>, dass eine Anhebung um

<sup>6</sup>Stellungnahme zur Unterrichtung des BMAS „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“, zum Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/3146) und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE Grünen (BT-Drs. 18/3918); <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/05-11-2015-vorschlaege-zur-bekaempfung-der-langzeitarbeitslosigkeit>.

<sup>7</sup> Position des DCV zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern, <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/01-24-2014-regelbedarfe-muessen-erhoeht-werden>

63 Euro monatlich für einen alleinstehenden Erwachsenen erforderlich wäre. Eine Pauschalierung der Unterkunft- und Heizkosten halten wir ebenfalls für nicht angemessen. Bemessungskriterien für die Angemessenheit müssen die tatsächlichen Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes, der örtliche Mietpiegel und die familiären Verhältnisse des Leistungsberechtigten sein. Zur Vermeidung von Stromsperren müssen Energieschulden vom Sozialleistungsträger auf Antrag des Betroffenen darlehensweise übernommen werden, ohne dass zuvor der Abschluss einer Ratenzahlungsvereinbarung mit dem Energieversorgungsunternehmen versucht wurde. Die Übernahme der Energieschulden allein als Darlehen nach § 24 Abs. 1 und § 22 Abs. 8 Satz 4 SGB II birgt die Gefahr, dass die Aufrechnung der Tilgung mit dem Regelbedarf immer wieder zu Bedarfsunterdeckung führt, selbst wenn die Tilgungsrate auf maximal zehn Prozent des Regelbedarfs begrenzt ist. Die Caritas fordert daher, dass in § 24 Abs. 1 und § 22 Abs. 8 SGB II eingeführt wird, dass Energieschulden im Einzelfall sowohl als Darlehen als auch als Zuschuss übernommen werden können. Im Übrigen verweist der Deutsche Caritasverband auf seine Position zur Bekämpfung von Energiearmut<sup>8</sup>.

### 3. Die Rechtsposition der Leistungsberechtigten ist zu stärken

Im Antrag DER LINKEN wird ein Kurswechsel bei der Rechtsposition der Leistungsberechtigten gefordert. Widersprüche gegen Verwaltungsakte der Sozialbehörden sollen aufschiebende Wirkung haben. Die Beratungshilfe ist auszubauen. Unabhängige Beratungsstellen sollen stärker gefördert werden. Die Prozessführung vor den Sozialgerichten soll weiterhin kostenfrei bleiben. Die Rücknahme rechtswidriger nicht begünstigender Verwaltungsakte der Jobcenter soll an das allgemeine Sozialverwaltungsverfahren angepasst werden. Die Praxis der Hausbesuche soll eingestellt werden und das informationelle Selbstbestimmungsrecht gewährleistet werden.

#### Bewertung

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass die Rechtsposition der Leistungsberechtigten gestärkt werden muss. Zumindest Widersprüche gegen Verwaltungsakte sollten aufschiebende Wirkung haben (siehe Ausführungen unter Teil III. 9.). Die Caritas spricht sich für die Einrichtung von Ombudsstellen aus (siehe Ausführungen zu Teil II. 7.). Außerdem

setzt sich der Deutsche Caritasverband dafür ein, dass Menschen mit geringem Einkommen den gleichen Zugang zum Rechtsschutz wie alle Bürger haben<sup>9</sup>. Wichtig ist es auch, dass im SGB II kein Sonderverwaltungsrecht mit verschärften Regelungen zur Anwendung kommt.

#### Zitierte Literatur

Ames, Anne 2010: Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, in Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 3/2010, S. 111-117.

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions? An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper 09-072.

Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt in Zahlen. Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Sanktionen Februar 2015.

Götz, Susanne/ Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II. Wer nicht hören will, muss fühlen? IAB-Forum 1/2010.

Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 129.

ISG 2013: Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht 23. Juli 2013.

Schneider, Julia (2010): Impacts of Benefit Sanctions on Reservation Wages, Search Effort and Re-employment. In: Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health. Dissertationsschrift. Berlin.

Walter, Thomas (2012): The Employment Effects of an Intensified Use of Benefit Sanctions. In: Walter, T. (2012): Germany's 2005 Welfare Reform. Evaluating Key Characteristics with a Focus on Immigrants. ZEW Economic Studies, Band 46, S. 51-72.

Wolff, Joachim 2014: Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen, IAB Stellungnahme 2/2014.

<sup>8</sup> Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut, nc spezial Sept. 2013, vgl. unter <http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/sozialpolitik/energiearmut/energiearmutverhindern>

<sup>9</sup> Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e.V. zum Gesetzentwurf zur Änderung des Prozesskosten- und Beratungshilferechts unter <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/06-15-2012-gesetzentwurf-zur-aenderung-des-prozesskostenhilfe-und-be>

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)397

24. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV, BT-Drs. 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen, BT-Drs. 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt, BT-Drs. 18/1963

### Diakonie Deutschland

#### Zusammenfassung

#### Sanktionen sind menschenrechtlich fragwürdig und verschärfen soziale Ausgrenzung

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages intensiver über die Frage der Sanktionen im SGB II diskutiert, bedankt sich für die Einladung zur Anhörung und nimmt gerne Stellung zu den vorgelegten Anträgen.

Das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum darf nicht beschnitten werden. Sanktionen führen zunehmend in existenzgefährdende Armut und Wohnungslosigkeit. Zudem gibt es keinen wissenschaftlichen Beleg für positive Effekte von Sanktionen auf die Leistungsberechtigten. Daher setzt sich die Diakonie Deutschland für die Abschaffung von Sanktionen im SGB II, eine Verringerung von Sanktionsinstrumenten und bessere Hilfen für Langzeitarbeitslose ein. Jede Begrenzung der bisherigen Sanktionspraxis ist bereits ein wichtiger Fortschritt im Vergleich zu einer Situation, in der sämtliche existenzsichernden Leistungen gestrichen werden können und Menschen in existenzbedrohliche Not geraten. Die Diakonie Deutschland begrüßt den Beschluss des Sozialgerichts Gotha vom 26. Mai dieses Jahres, das

Bundesverfassungsgericht zur Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit von Sanktionen anzurufen.

Erleichterungen bei den Sanktionen waren Gegenstand der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Rechtsvereinfachung im SGB II“. Begrenzungen bei der Sanktionshöhe, die Abschaffung des Wiederholungstatbestands, die Gleichbehandlung aller Leistungsberechtigten über und unter 25 Jahre, die Ausnahme der Kosten der Unterkunft von Sanktionen und die Aussetzung von Aufrechnungen bei Sanktionen wurden diskutiert. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat mit 100 Euro eine begrenzte Summe pro Sanktionsgrund vorgeschlagen. Mehrere Sanktionsgründe könnten aber nach wie vor zu einer kompletten Streichung des Regelsatzes führen. Die Diakonie Deutschland begrüßt diese Vorschläge dennoch als wichtige Schritte in die richtige Richtung. Darüber hinaus bedeutet der von Bündnis 90 / Die Grünen vorgelegte Antrag, der ein Sanktionsmoratorium bis zur Neuregelung, die Begrenzung von Sanktionen auf insgesamt 30 % des Regelsatzes, verbindliche Gutscheine für Sachleistungen und die Rücknahme von Sanktionen bei Verhaltensänderungen vorschlägt, eine deutliche Erleichterung für die Leistungsberechtigten. Die genannten Vorschläge können das grundsätzliche Dilemma nicht auflösen, das ver-

fassungsmäßig verbriefte Recht auf Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums einzuschränken. Daher ist der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE konsequent, die Sanktionsregelungen im SGB II zu streichen. Hieran müsste sich eine Reform der gesamten Grundsicherungsleistungen anschließen und die Bedeutung der Grundsicherung über ihre unmittelbar arbeitsmarktpolitischen Bezüge hinaus Berücksichtigung finden. Existenzsicherung und Arbeitsmarktintegration müssen als gleichberechtigte Ziele in der Grundsicherung benannt werden.

Jährlich wird eine Million Leistungsberechtigte sanktioniert. Sanktionen treffen Hartz-IV-Empfänger/innen, die einen Termin beim Jobcenter versäumen, eine Maßnahme nicht antreten oder ein Jobangebot als nicht zumutbar ablehnen. Sie müssen mit empfindlichen Kürzungen des Arbeitslosengeldes II bis hin zur völligen Streichung rechnen. Besonders hart wird mit Arbeitslosen unter 25 Jahren verfahren. Ihnen kann das Jobcenter schon mit der zweiten Sanktion den Regelsatz komplett streichen. Bereits bei einer 30-prozentigen Kürzung kommt es zu gravierenden Problemen, Waren des täglichen Bedarfs und Rechnungen bezahlen zu können.

Notwendig sind mehr passgenaue Hilfen, die direkt an den persönlichen Notlagen der Menschen ansetzen. Die sozialen Integrationsleistungen müssen ausgebaut werden, nicht die Sanktionspraxis. Sanktionen dürfen nicht dazu dienen, Druck auf Leistungsberechtigte auszuüben, um nicht auskömmliche Arbeitsverhältnisse anzunehmen. Arbeitgeber/innen müssen ohne Ausnahmen ihre Verantwortung für existenzsichernde Löhne wahrnehmen. Existenzsichernde Mindestlöhne und ein ausreichender Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung sind notwendig. Auch ist prekäre Beschäftigung nicht hinnehmbar.

Nach einer aktuellen Untersuchung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) haben sich die Beschäftigungschancen für Langzeitarbeitslose weiter verschlechtert und die Chancen auf stabile Eingliederung abgenommen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen liegt seit langem bei über einer Million. Ein Fünftel der Personen im Erwerbsalter pendelt zwischen Grundsicherungsleistungen und prekärer Beschäftigung, fast ein Viertel der Beschäftigten arbeitet für nicht existenzsichernde Löhne. Die Diakonie Deutschland setzt sich für Regelungen ein, die das Ausmaß der prekären Beschäftigung begrenzen. Sie begrüßt, dass Bündnis 90 / Grünen und die Fraktion DIE LINKE hierzu gesetzliche Änderungen vorschlagen und dass die Bundesregierung mit den neuerlichen Vorschlägen des BMAS und die CDU/CSU-Fraktion das Thema Langzeitarbeitslosigkeit in den Blick genommen haben.

Die Diakonie mahnt die mit den Ergebnissen der Bund-Länder-AG vorgeschlagene Reform des Sanktionsrechtes an. Auch die neueren Entwicklungen in der Rechtsprechung zeigen, wie dringend notwendig diese ist. Zunächst müssen die Auswirkungen der geltenden Sanktionsregelungen dringend auf den Prüfstand. In einem zweiten Schritt ist eine Reform der Grundsicherung nötig. Arbeitsmarktpolitische Hilfen, Existenzsicherung und Hilfen zur Verbesserung der

sozialen Teilhabe müssen mit einer eigenständigen Fachlichkeit verwirklicht werden.

### **1. Zur aktuellen politischen und juristischen Aufarbeitung der Sanktionsproblematik**

Mit seinem Urteil vom 26. Mai 2015 (S 15 AS 5157/14) macht das Sozialgericht Gotha grundsätzliche Zweifel daran geltend, dass eine Kürzung der Grundsicherung durch Sanktionen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist. Das Gericht legt dem Bundesverfassungsgericht die Fragen zur Entscheidung vor, ob eine Kürzung von mehr als 30 % mit dem Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum vereinbar ist, ob durch Sanktionen im SGB II gegen das „Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ verstoßen wird und ob Sanktionen gegen die Berufsfreiheit verstoßen.

In seinem Beschluss kommt das Gericht zu folgendem Ergebnis (S. 49): „§ 31a i.V.m. § 31 und § 31b SGB II verstoßen gegen Art.1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs.1 GG, Art. 2 Abs.2 S.1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG. Sie sind nicht verfassungskonform auslegbar. Die Minderung des Regelbedarfs durch Sanktionen stellt eine erhebliche Abweichung vom verfassungsgemäßen Zustand dar. Diese Abweichung überzieht den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und führt zu einem normativen Fehlbetrag im Sinne einer verfassungsrechtlichen Beschwerde.“

Die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Sanktionen wurden von der Diakonie Deutschland unter anderem im Positionspapier „Menschenwürde und soziale Teilhabe in der Grundsicherung verwirklichen – Zehn Jahre Hartz IV – Zehn Thesen der Diakonie“ aufgearbeitet. Die Diakonie ergänzt hiermit Aussagen zu einer Ausgestaltung von Sanktionen, durch die das Existenzminimum nicht dauerhaft existenzbedrohend gekürzt wird, wie sie sie in ihrer Stellungnahme zur Anhörung des Bundestages zu Sanktionen von 2011 formuliert hat: die Eingrenzung auf maximal 30 % des Regelsatzes, die Abschaffung des Wiederholungstatbestands und die Rückholbarkeit bei Verhaltensänderungen. Bei einer Kürzung von mehr als 10 % des Regelsatzes sollen verbindlich Gutscheine für Sachleistungen ausgegeben werden. Die Kosten der Unterkunft müssen von Sanktionen ausgenommen werden, und die Belehrung über Rechtsfolgen muss an die Leistungsberechtigten immer schriftlich erfolgen.

Die Diakonie begrüßt, dass der Ansatz einer Beschränkung von Sanktionen Gegenstand einer breiten politischen Debatte unter Beteiligung der Bund-Länder-AG, des BMAS sowie der Bundesagentur für Arbeit geworden ist, die selbst Beschränkungen vorschlägt und den Verwaltungsaufwand senken will. In ihrer Stellungnahme vom Herbst 2014 zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) diese Pläne begrüßt und die Regierungskoalition zur Umsetzung aufgefordert.

Gleichwohl lassen diese Vorschläge wichtige Fragen offen. Wenn es pro Sanktionsgrund zu 100 Euro Kürzungen kommen kann, würde die Aufaddierung von vier Sanktionsgründen die komplette Streichung des Regelsatzes ermöglichen.

Die weitergehenden Vorschläge von Bündnis 90 / die Grünen im Antrag 18/1963 für ein Sanktionsmoratorium bis zur Neuregelung sowie für eine deutliche Begrenzung der Sanktionsmöglichkeiten auf insgesamt 30 % des Regelsatzes, die verpflichtende Ausgabe von Gutscheinen bei Sanktionen und die Rücknahme von Sanktionen bei Verhaltensänderungen bedeuten über die Vorschläge der Bund-Länder-AG hinaus eine wesentliche Verbesserung.

So sehr eine derartige Begrenzung von Sanktionen zu begrüßen ist, bleibt sie aber in einem grundsätzlichen Dilemma stehen. Wenn einerseits die Grundsicherung das soziale und kulturelle Existenzminimum sichern soll und dies ein verfassungsmäßig verbrieftes Recht ist, kann andererseits kaum begründet werden, warum genau dieses Recht dann Gegenstand von Kürzungen sein kann.

## 2. Hintergründe und menschenrechtliche Bezüge der Sanktionsdebatte

In ihrem Antrag 18/1115 schlägt die Fraktion DIE LINKE vor, die geltenden Sanktionsregelungen im SGB II zu streichen. Im Kontext der verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Sanktionen erscheint dies konsequent. Allerdings zweifelt die Diakonie Deutschland grundsätzlich an der jetzigen Architektur von sozialer Existenzsicherung. Im Kern der Kritik stehen die Ausrichtung der gesamten Leistung entlang des Sanktionsvorbehaltes und der einseitigen und kurzfristigen Ausrichtung auf Arbeitsmarktziele. Im Ergebnis wird die Grundsicherung so nicht dem Ziel einer verlässlichen Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums gerecht. Eine Neuausrichtung ist über eine Änderung an den Sanktionsparagrafen hinaus notwendig.

Zehn Jahre nach Einführung der Grundsicherung zeigt sich, dass wichtige Aspekte der Hilfeleistung zu kurz gekommen sind, die sich nicht einfach mit einer arbeitsmarktpolitischen Vermittlungslogik messen lassen. Die Zahl der Erwerbslosen ist seit Einführung der Grundsicherung deutlich gesunken. Es scheint gut gelungen zu sein, diejenigen schneller zu vermitteln, die am Arbeitsmarkt „nah dran“ waren. Der Sockel an Langzeitarbeitslosen verfestigte sich allerdings auf einem hohen Niveau. Die prekäre Beschäftigung ist gewachsen. Viele Arbeitslose haben kein Angebot erhalten, viele sind in Arbeit vermittelt worden, beziehen aber weiterhin ergänzende Sozialleistungen und leben weiterhin in Armut.

„Hartz IV“ ist mehr als eine arbeitsmarktpolitische Leistung. Die Grundsicherung nach dem SGB II ist das, was Menschen zum Leben bleibt, wenn alle Stricke reißen. Ihre Würde ist zu achten. Ermutigung und Respekt müssen in den Vordergrund der Leistung gestellt werden. Beide Aspekte der Grundsicherung – arbeitsmarktpolitische Hilfen und die grundlegende Sicherung der Existenz und von sozialer Teilhabe – sind gleichrangig zu behandeln.

### 2.1 Das Menschenrecht auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe

Das Grundrecht auf Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums wurde durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre Angehörigen vom 9.

Februar 2010 und 23. Juli 2014 und zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 18. Juli 2012 und vom 23. Juli 2014 bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht hielt in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 ausdrücklich fest, dass „das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ neben einer gesicherten Existenz auch ein „Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftliche, kulturellen und politischen Leben“ umfassen muss. Das oft zitierte Lohnabstandsgebot war dagegen eine einfache Vorgabe in § 28 Absatz 4 SGB XII (alte Fassung). Diese Regelung wurde mit der SGB II- und XII-Reform zum 1. Januar 2011 ersatzlos gestrichen.

Der im Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) erkennt das Recht auf soziale Sicherheit einschließlich Sozialversicherung an. Der Sozialpakt ist in Deutschland seit 1976 gültig. Weitere Bestimmungen enthält die Europäische Sozialcharta. Nach dieser sind Systeme der sozialen Sicherheit einzuführen oder beizubehalten, ein befriedigender Stand derselben ist herzustellen und sie sind fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen. Dass sich der Gesetzgeber an entsprechende Vorgaben halten muss, hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auch in seiner 2011 veröffentlichten Kritik an der Umsetzung sozialer Rechte in Deutschland betont. Die Festlegung des soziokulturellen Existenzminimums muss auch diesen menschenrechtlichen Vorgaben genügen. Soweit Personen ihr Existenzminimum nicht selbst sichern können, wird es durch bedarfsgeprüfte Leistungen gewährleistet.

Armut, Ausgrenzung, persönliche Benachteiligung und soziale Probleme von Menschen kommen immer wieder vor. Armut ist nicht aus einem vorgeblichen individuellen Versagen breiter Bevölkerungsschichten zu erklären, sondern Ausdruck ungerechter Verteilung und damit gesellschaftlicher und struktureller Probleme. Sie muss strukturell überwunden werden.

Darum braucht es zuverlässige soziale Sicherungssysteme. Sie sollen davor bewahren, dass sich Ausgrenzung verfestigt. Aber auch im Falle eines persönlichen Scheiterns haben Menschen das Recht auf Respekt, Würde, Selbstorganisation und Hilfe. Wenn Hilfesuchende nicht erkennen können, dass bestehende Hilfeangebote eine Verbesserung ihrer sozialen Situation erleichtern können, sind die Angebote zu hinterfragen und nicht die Betroffenen zu sanktionieren.

Die Gewährleistung des Existenzminimums ist eine sozialstaatliche Aufgabe. Die Grundsicherung muss so ausgestaltet sein, dass sie die soziale und kulturelle Teilhabe ermöglicht. Sie soll Selbsthilfe und Selbstorganisation ermöglichen. Arbeitsmarktpolitische Vorgaben dürfen nicht sozialrechtliche Ansprüche überlagern. Die Grundsicherung ist jeder Person, die ihre Bedarfe nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen decken kann, ohne Bedingungen zu gewähren.

Eine Entlohnung, die bei Vollzeitbeschäftigung die Existenz von Alleinstehenden nicht sichert, ist unzumutbar. Die Grundsicherung darf nicht dazu dienen, Arbeitgeber von ihrer Verantwortung für existenzsichernde Löhne zu entlasten.

## 2.2 Erwerbstätigkeit als zentrale Frage?

Der Maßstab der Wirksamkeit von Hilfen ist die Verbesserung der sozialen Situation der Betroffenen. Die Erfolgsmessung darf nicht anhand kurzfristiger arbeitsmarktpolitischer Vermittlungszahlen erfolgen.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist nicht beschränkt auf arbeitslos Gemeldete, sondern eine Leistung auch für ihre Angehörigen sowie weitere Personenkreise, die nicht von der Arbeitslosenstatistik erfasst werden. Von den arbeitslos Gemeldeten leben zwei Drittel – rund zwei Millionen Menschen - vom Regelsatz der Grundsicherung. Zu den zwei Millionen „Arbeitslosen“ nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Hartz-IV-Leistungsbezug kommen aber rund vier Millionen andere Personen, die ebenso Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II beziehen, davon fast die Hälfte Kinder. Obwohl die Grundsicherung also als arbeitsmarktpolitisches Instrument die maßgebliche Hilfe für arbeitslos Gemeldete ist, ist sie zugleich eine umfassende sozialstaatliche Hilfeleistung. Teilhabeaspekte der Grundsicherung sind deshalb nicht allein auf kurzfristige arbeitsmarktpolitische Ziele zu beziehen.

Aber auch die arbeitslos Gemeldeten bekommen oft kein passendes Angebot für ihre weitere arbeitsmarktpolitische Integration. Viele erleben, dass intensive Bemühungen erfolglos sind, weil es an Arbeitsplätzen mangelt und die arbeitsmarktpolitischen Angebote unzureichend sind. Gleichwohl sind sie einer intensiven Kontrolle ausgesetzt.

Lange Bezugszeiten sind die Normalität. Von denen, die den Leistungsbezug verlassen, war ein Viertel mehr als vier Jahre hilfebedürftig, fast ein Drittel ein bis drei Jahre. Das Verlassen des Leistungsbezuges bedeutet aber oft nicht das Einmünden in existenzsichernde Arbeit, sondern zum Beispiel das Erreichen des Rentenalters, den Verlust des Leistungsanspruchs wegen eines höheren Gehalts des Partners oder den Verzicht auf Leistungsansprüche. Von denen, die den Leistungsbezug verlassen, ist ein Viertel nach drei Monaten wieder auf Hartz IV angewiesen. Rund ein Fünftel der Bevölkerung ist im Langzeit-Leistungsbezug oder pendelt zwischen prekärer Beschäftigung, Erwerbslosigkeit und prekärer Selbstständigkeit. Solche Lebenssituationen werden nicht nachhaltig überwunden, sondern eher befördert.

Fast ein Viertel aller Beschäftigten in Deutschland erhält nicht-armutsfeste Löhne. Bei Beschäftigten mit geringfügiger Beschäftigung oder Unterhaltspflichten kommt es trotz Mindestlohn zu Armut und ergänzendem Sozialleistungsbezug. Die Arbeitslosenzahlen nehmen ab – die Armutszahlen aber nicht.

## 2.3 Hilfebedarfe erkennen statt bestrafen

Der persönliche Anspruch auf existenzsichernde und soziale Integrationsleistungen und die Bekämpfung prekärer Beschäftigung müssen zentrale sozialpolitische Ziele sein. Diese sollen mit wirksamen Regelungen und Maßnahmen verbunden und geschlechtergerecht ausgestaltet werden.

Das Leistungssystem erschwert mit dem Abstellen auf die Bedarfsgemeinschaften die Bewältigung individueller Problemlagen. So geraten Personen in den Leistungsbezug, die für ihren eigenen Lebensunterhalt

sorgen könnten und keine arbeitsmarktpolitischen Hilfen brauchen. Sie unterliegen der gleichen Kontrolle. Andererseits erhalten Personen keine arbeitsmarktpolitische Förderung, weil das Partnereinkommen über der Anrechnungsgrenze liegt.

Die Grundsicherung gleicht Probleme aufgrund prekärer Beschäftigung aus. Ihre Funktion als faktischer Kombilohn für Arbeitgeber kommt den Staat teuer. Hier ist konsequent durch existenzsichernde Mindestlöhne ohne Ausnahmeregelungen gegenzusteuern. Schon jetzt ist deutlich, dass die Höhe des Mindestlohns von 8,50 Euro der Überprüfung bedarf. Arbeitgeber, die keine angemessenen Löhne zahlen, sind von den Jobcentern für die Kosten der Grundsicherung haftbar zu machen.

Sinkende Sozialleistungen sind keine Erfolgsmeldung, sondern Folge von Kürzungen und der Verdrängung von Leistungsberechtigten. Die Regelsätze bilden nicht die tatsächlichen Bedarfe ab und sind nach Berechnungen der Diakonie mindestens um 70 Euro zu niedrig. Neben der Gewährleistung des pauschalierten Existenzminimums sind ergänzende Regelungen notwendig, die besondere personenbezogene Bedarfe erfassen.

Nicht das zeitweise Verlassen des Leistungsbezuges, sondern eine langfristige Stabilisierung der sozialen Situation muss Ziel sein. Hilfeleistungen sollten in geeigneter Weise fortgeführt werden, bis ein Leben ohne Sozialleistungen dauerhaft gelingen kann.

Hilfeprozesse gegen den Willen der Leistungsberechtigten können nicht zum Erfolg führen. Ihre Situation kann nur durch Beratung, Förderung, Ermutigung und persönliche Betreuung und die aktive Mitgestaltung durch die Betroffenen verbessert werden. Das Sozialgesetzbuch I billigt den Leistungsberechtigten ein Wunsch- und Wahlrecht zu. Dieses wird derzeit im SGB II deutlich eingeschränkt:

- Bisher kann die Eingliederungsvereinbarung auch durch einseitigen Verwaltungsakt rechtsverbindlich werden. Sie sollte am Ende eines einvernehmlichen Prozesses stehen.
- Die geltenden Zumutbarkeitskriterien für die Vermittlung in Arbeit erklären jede Erwerbstätigkeit für zumutbar. Die Entwicklung einer langfristig das eigene Existenzminimum sichernden Qualifikation wird durch kurzfristige Vorgaben zur Eingliederung erschwert.

Auch wer der gesellschaftlichen Vorgabe von Pflichten – aus welchen Gründen auch immer - nicht nachkommt, hat ein Recht darauf, dass seine Lebensgrundlage gesichert ist. Sanktionen ignorieren die strukturellen Barrieren, die den längere Zeit Arbeitsuchenden den Zugang zum Arbeitsmarkt versperren.

Energiesperren, Wohnungslosigkeit und Mangel an Waren des täglichen Bedarfs drohen der gesamten Bedarfsgemeinschaft. Eine nicht rückholbare und nicht nachzahlbare Streichung von Regelleistungen widerspricht dem Ziel, Existenz und Menschenwürde der Leistungsberechtigten zu sichern. Im Einzelnen lässt sich auch sanktionsbewehrtes Verhalten kaum von Verhalten infolge von Erkrankungen oder anderen Problemlagen unterscheiden. Zudem sind viele Anordnungen so kompliziert, dass Leistungsberechtigte

sie nicht verstehen – und dann sanktioniert werden. Sanktionen verschärfen schwierige Lebenssituationen weiter.

Die Selbstorganisation der Betroffenen muss ein Kernziel einer reformierten Grundsicherung werden. Die Ermächtigung der Menschen (Empowerment) hat einen eigenen Stellenwert. Sie ist Grundlage für politische Beteiligung, Gestaltung der Gesellschaft und selbstbestimmtes Leben. Das zentrale Ziel muss sein, ein Leben in Würde zu ermöglichen. Dazu gehört es auch, die Fähigkeit zur Überwindung von Notlagen, zur selbstbestimmten Lebensführung und zur Selbstorganisation zu fördern. Wenn es keine Alternative zum Sozialleistungsbezug gibt, muss dieser Teilhabe ermöglichen.

### 3. Weitere Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktintegration und Existenzsicherung

In ihrem Antrag 18/3549 beschreibt die Fraktion DIE LINKE weitere Rahmenseetzungen, die die unmittelbare Existenzsicherung durch Sozialleistungen flankieren. Auf diese Frage geht die Diakonie im Folgenden ein:

#### 3.1 Zur Ermittlung der Regelbedarfe

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil vom Juli 2014 nicht positiv zu den bestehenden Regelsätzen geäußert. Es hat lediglich betont, dass die Festlegung der Regelsätze Aufgabe der Politik ist. Die Mängel sind nicht so groß, dass das Gesetz außer Kraft gesetzt wird. Das Gericht setzt sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers.

Die Bedarfe, die nicht tragfähig ermittelt wurden, sind auf der Basis der anstehenden Regelbedarfsberechnung auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 nach zu ermitteln. Die EVS wird gerade ausgewertet. Damit gibt es einen klaren Handlungsauftrag an die Gesetzgebung in 2015 und 2016.

Das Gericht äußert Zweifel daran, ob der Gesetzgeber die in der EVS ermittelten Bedarfe hinreichend berücksichtigt hat:

- Beim Haushaltsstrom ist der gestiegene Bedarf aufgrund steigender Preise schon vor der regelmäßigen Fortschreibung anzupassen.
- Der Mobilitätsbedarf ist nicht hinreichend gedeckt. Hier wurden die Kosten für ein Kfz pauschal herausgestrichen – unabhängig davon, ob Alternativen im öffentlichen Personennahverkehr bestehen.
- Der Bedarf an langlebigen Gütern wie Waschmaschine oder Kühlschrank ist nicht gedeckt. Hier gibt es bisher nur Darlehen. Das BVerfG fordert Zuschüsse ein.
- Im Bildungs- und Teilhabepaket müssen die abgedeckten Bildungs- und Teilhabeangebote ohne weitere Zuzahlungen erreichbar sein. So müssen z.B. Fahrtkosten in tatsächlicher Höhe erstattet werden.
- Bei der Fortschreibung der Regelsätze muss die Preisentwicklung ausschlaggebend sein, nicht die Lohnentwicklung.

Das Gericht hat die Kritik der Diakonie an der Regelsatzermittlung bestätigt. Nach Diakonie-Berechnungen, die auch das Gericht zitiert, wurden mindestens 70 Euro von den ermittelten Bedarfen unsachgemäß abgezogen. Es bestehen Zweifel, ob diese Lücken durch Verzicht an anderer Stelle ausgeglichen werden können. Gestrichen wurden z.B. die Verbrauchsposten für einen Weihnachtsbaum, zusätzliche Kinderbetreuung, nicht verschreibungspflichtige Medikamente, Zimmerpflanzen, Kinderfahrrad, Balkonpflanzen. Waschmaschine und Kühlschrank sollen mit weniger als zwei Euro monatlich angespart werden. Für eine gesunde und ausreichende Ernährung von kleinen Kindern sind weniger als drei Euro am Tag vorgesehen. Das Gericht hat betont, dass diese Frage in der politischen Auseinandersetzung zu lösen ist. Die Diakonie schlägt vor, zur Bedarfsermittlung neben der Statistik ergänzende Untersuchungen über die nötigen Verbrauchskosten heranzuziehen. Eine Kommission aus Betroffenen, Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften sollte die Regelbedarfsermittlung begleiten.

#### 3.2 Zur Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Die Konzentration auf kurzfristige Maßnahmen, schnelle Vermittlung und das vorläufige Ausscheiden aus dem Leistungsbezug ist nicht nachhaltig. Sie führt zu Drehtüreffekten. Die Diakonie schlägt die folgenden Veränderungen vor:

- Vor dem Hintergrund komplexer Problemlagen darf sich der Zugang zu Maßnahmen und deren Erfolgsmessung nicht nur am Kriterium der kurzfristigen Vermittlung in den Arbeitsmarkt orientieren. Es müssen auch Teilschritte anerkannt werden. Zusätzlich zur Förderung von Übergängen in Erwerbstätigkeit und den Austritt aus dem Leistungsbezug ist die soziale Teilhabe explizit als Ziel im SGB II zu verankern.
- Die Lebenssituationen von Langzeitarbeitslosen sind heterogen. Entsprechend vielfältig sind die Unterstützungsbedarfe. Insofern unterstützt die Diakonie die Idee, individuelle und verzahnte Förderketten zu ermöglichen und passgenaue Eingliederungsstrategien zu fördern. Aus diakonischer Perspektive ist entscheidend, dass in der Beratung eine vertrauensvolle Kooperation auf Augenhöhe zwischen Leistungsberechtigtem und Integrationsfachkraft geschaffen wird, indem die Leistungsberechtigten die Gestaltungskompetenz für ihr Leben behalten.
- Insgesamt sind Kontinuität, ausreichende finanzielle und verlässliche gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen für Leistungsberechtigte, Jobcenter-Mitarbeitende und Arbeitgeber die Basis für eine bedarfsgerechte Unterstützung, die Perspektiven für Leistungsberechtigte eröffnet.
- Maßnahmen der Qualifizierung und abschlussbezogener Weiterbildung sind zu stärken. Das Risiko der Arbeitslosigkeit ist umso größer, je niedriger die berufliche Qualifikation ist. Es bedarf insgesamt vermehrt abschlussbezogener Weiterbildungen sowie der Feststellung und Anerkennung von Teilqualifikationen. Finanzielle Aspekte sind ein

relevantes Weiterbildungshemmnis von Arbeitslosen. Daher ist es notwendig die finanzielle Situation von Personen in Weiterbildung zu verbessern, z.B. über ein Unterhaltsgeld.

### 3.3 Zur Weiterentwicklung des gesetzlichen Mindestlohns

Die Diakonie befürwortet einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn in existenzsichernder Höhe. Nur so kann sichergestellt werden, dass Erwerbstätige bei Vollzeitbeschäftigung von ihrem Erwerbseinkommen leben können und von ergänzenden staatlichen Leistungen unabhängig werden. Positiv zu sehen sind ebenso die sich dadurch ergebende wachsende sozialversicherungsrechtliche Absicherung von Arbeitnehmer/innen sowie die zunehmende finanzielle Stabilität der sozialen Sicherungssysteme.

Die Diakonie Deutschland hat sich gemeinsam mit Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen im Zusammenschluss „Würde ist unteilbar – Bündnis für einen Mindestlohn ohne Ausnahmen“ für die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns engagiert. Der Mindestlohn ist ein wichtiges Instrument zur Beendigung von Lohndumping. Warum Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten vom Mindestlohn ausgeschlossen sein sollen, ist nicht nachvollziehbar. Es besteht die Gefahr, dass Langzeitarbeitslose für sechs Monate zu Niedriglöhnen beschäftigt werden, um sie anschließend wieder nach Hause zu schicken. Dieser Drehtüreffekt ist vorprogrammiert. Diese hochproblematische Regelung ist einmalig in Europa. Die Diakonie erwartet, dass die Ausnahme vom Mindestlohn zulasten der Langzeitarbeitslosen zurückgenommen wird. Die

Höhe des Mindestlohns ist zeitnah daraufhin zu überprüfen, ob sie existenzsichernd ist.

### 4. Vorschläge der Diakonie Deutschland für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung

Die Diakonie hat mit ihrem Papier „Zehn Jahre Hartz IV – zehn Thesen der Diakonie. Menschenwürde und soziale Teilhabe in der Grundsicherung verwirklichen“ Schritte für eine Neugestaltung der Grundsicherung skizziert, die die hier vorgelegte Stellungnahme ergänzen ([http://www.diakonie.de/media/Texte-05\\_2015\\_10-Jahre-HartzIV.pdf](http://www.diakonie.de/media/Texte-05_2015_10-Jahre-HartzIV.pdf)) Kern der Vorschläge ist ein Leistungssystem, in dem Existenzsicherung, arbeitsmarktpolitische Hilfen und soziale Beratung in ihrer jeweils eigenen Fachlichkeit geachtet werden. Arbeitsmarktpolitische Vorbehalte für die Existenzsicherung und für soziale Beratungs- und Integrationsleistungen soll es nicht geben.

Zugleich hat die Diakonie ein Konzept für die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vorgelegt. Mit dem Positionspapier „Gerechte Teilhabe an Arbeit“ plädiert die Diakonie für eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Sie fordert, angemessen auf die strukturellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt einzugehen und die unterschiedlichen Bedarfe benachteiligter Gruppen zu berücksichtigen. ([http://www.diakonie.de/media/Texte-02\\_2015\\_Gerechte Teilhabe.pdf](http://www.diakonie.de/media/Texte-02_2015_Gerechte_Teilhabe.pdf))

Mit diesen Papieren wird die Diakonie dem Anspruch gerecht, beide Aspekte der Grundsicherung – Existenzsicherung und Arbeitsmarktteilhabe – mit gleicher Wertigkeit zu betrachten und Vorschläge für die Weiterentwicklung vorzulegen, die hier nicht zu neuen Ungleichgewichten führen.



## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)398

24. Juni 2015

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV, BT-Drs. 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen, BT-Drs. 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt, BT-Drs. 18/1963

**Zentralverband des Deutschen Handwerks**

In ihren Anträgen BT-Drs. 18/3549 "Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV" und BT-Drs. 18/1115 "Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt" fordert die Fraktion DIE LINKE die Abschaffung von Sanktionen bei Hartz IV und von Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe. Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in der BT-Drs, 18/1963 "Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen" die Abschaffung von Sanktionen bei Hartz IV - allerdings mit Ausnahme der geltenden 10 % Kürzung des Regelsatzes, wobei allerdings antragslos entsprechende Sachleistungen zu erbringen sind.

Die Forderungen nach einer Abschaffung bzw. deutlichen Einschränkung der Sanktionen werden vor allem damit begründet, dass

1. eine Reduzierung der Leistungen der Grundsicherung bzw. Sozialhilfe unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines (menschenwürdigen) Existenzminimums sei.
2. in empirischen Untersuchungen nicht nachgewiesen sei, dass Sanktionen zu den wünschenswerten

Verhaltensänderungen führen bzw. umgekehrt gezeigt werden konnte, dass sie durchaus negative Wirkungen für die Betroffenen haben.

Politische Forderungen nach Abschaffung oder zumindest deutlicher Einschränkung von Sanktionen sind nicht neu. So hat zuletzt die Fraktion der Piraten im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/4162) 2014 eine Abschaffung der Sanktionen im SGB II beantragt. Hierzu hat das IAB eine ausführliche Stellungnahme aus fachlich-empirischer Sicht vorgelegt. Aus dieser aktuellen Stellungnahme sowie weiteren Quellen (z. B. Wiso Diskurs: "Sanktionen im SGB III" der Friedrich-Ebert-Stiftung vom März 2014; IAB-Kurzbericht 10/2010) geht hervor, dass bereits zahlreiche empirische Untersuchungen zu den Wirkungen von Sanktionen im SGB II vorliegen. Darüber hinaus erörtern die Quellen zum Teil ausführlich die Fragestellung der sozial- und verfassungsrechtlichen Legitimität.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht Ziel der vorliegenden Stellungnahme des ZDH, die empirisch ermittelten Wirkungen von Sanktionen – je nach Ausgestaltung und Fragestellung der jeweiligen Untersuchung – detailliert zu diskutieren. Auch soll die Frage nach der sozial- und verfassungsrechtlichen Legitimi-

tät von Sanktionen im SGB II nur kurz betrachtet werden. Eine ausführliche Diskussion findet sich in den erwähnten Quellen.

#### **Zur Frage der sozial- und verfassungsrechtlichen Legitimität von Sanktionen im SGB II**

Zu dieser Frage wird auf das Urteil des BVerfG vom 9. Februar 2010 verwiesen, das keinen Widerspruch zwischen dem verfassungsrechtlich gesicherten Existenzminimum und der Möglichkeit abgestufter Sanktion bei Pflichtverletzungen sieht, insbesondere da das physische Existenzminimum in diesen Fällen durch Sachleistungen gewährt bleibt. (s. Wiso (2014): S. 18).

Der ZDH teilt die Auffassung des BVerfG, wonach die Sanktionen nicht als verfassungswidrig eingestuft werden.

#### **Zu den Untersuchungen der Wirkungen von Sanktionen**

Der ZDH teilt nicht die in den Anträgen formulierte Auffassung, wonach Sanktionen keine systematisch positive Wirkung hinsichtlich der Bereitschaft zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung entfalten bzw. negative Wirkungen überwiegen würden. Der ZDH sieht es für zwingend erforderlich an, an diesem Kernelement des Prinzips von "Fördern und Fordern" festzuhalten.

Die vom IAB (2014 und 2010) und bei Wiso (2014) betrachteten Studien zeigen, dass Leistungskürzungen sowohl die Abgangswahrscheinlichkeit aus dem Leistungsbezug als auch die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mitunter signifikant erhöhen.

In einigen Untersuchungen wird zudem der ex ante Wirkung von Sanktionsmöglichkeiten große Bedeutung zu gesprochen. Für einen Anteil der Arbeitssuchenden hat bereits die Möglichkeit von Sanktionen einen aktivierenden Effekt. Dies sind Personen, die ohne möglicherweise drohende Sanktionen Termine nicht wahrnehmen und sich nicht aktiv um eine Beschäftigung bemühen würden.

#### **Sanktionen aus Sicht der Solidargemeinschaft**

Sanktionen im SGB II sind zentraler Bestandteil des Grundsatzes von "Fördern und Fordern" und tragen wesentlich zur Aktivierung erwerbsfähiger Grundsicherungsempfänger bei. Richtigerweise wird die Gewährung von Unterstützungsleistungen im Bedarfsfall an eine Eigenleistung geknüpft.

Aus Sicht der Solidargemeinschaft, die im Falle der Grundsicherung nach dem SGB II die Leistungen an die Hilfebedürftigen im Rahmen ihrer Steuerzahlungen aufbringt, ist es durchaus gerechtfertigt, dass die Transferempfänger tatsächlich ihre Bedürftigkeit nachweisen. Dies hat aber zwingend zur Konsequenz, dass ein Erwerbsfähiger in einem vereinbarten Umfang dazu beiträgt, die Bedürftigkeit zu reduzieren oder zu verlassen. Ohne Sanktionsmöglichkeiten ist diese "Bringschuld" jedoch nicht einforderbar.

Dem Recht des Bedürftigen auf Unterstützung durch die Solidargemeinschaft steht das Recht der Solidargemeinschaft auf (ein vereinbartes Maß der) Bemühungen zur Beendigung der Bedürftigkeit gegenüber.

Oder anders: Der Pflicht der Solidargemeinschaft zur Unterstützung bei Bedürftigkeit steht die Pflicht des Transferempfängers gegenüber, sich zu bemühen, die Bedürftigkeit baldmöglichst zu beenden.

In diesem Kontext ist es wichtig, mit Blick auf die bestehenden Sanktionsmechanismen gerade im SGB II, beide Seiten zu betrachten: diejenigen, die die Leistungen erbringen, und die, die sie beanspruchen. Es ist im Sinne des sozialen Friedens wichtig, hier einen fairen Ausgleich zu schaffen. Insofern sieht sich das Handwerk mit seinen über 1 Millionen Betrieben und 5,3 Millionen Beschäftigten auch als Vertreter der Steuer- und Beitragszahler, der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Insgesamt betrachtet sind die aktuellen Regelungen der Sanktionierung aus Sicht des ZDH durchaus angemessen. Ein Großteil der Sanktionen wird aufgrund von Meldeversäumnissen ausgesprochen. Ihr Anteil ist von 54 % im Jahr 2007 auf 68 % im Jahr 2012 gestiegen. Meldeversäumnisse, also die Nicht-Wahrnehmung eines Meldetermins beim Grundsicherungsträger oder eines ärztlichen Untersuchungstermins ohne wichtigen Grund, ziehen i. d. R. eine dreimonatige Kürzung um 10 % nach sich, bei weiteren Verstößen weiter 10 % für weitere 3 Monate. Hierbei handelt es sich um eine moderate Leistungskürzung, bei denen – wie bei allen Sanktionen – im Gegenzug Sachleistungen in Anspruch genommen werden können.

Der ZDH begrüßt die in den letzten Jahren konsequentere Umsetzung von Sanktionen bei Meldeversäumnissen als "warnende", präventive Maßnahme. Denn so können sie dazu beitragen, schwerere Verstöße zu verhindern. Tatsächlich ist sowohl die absolute Zahl der Sanktionen wegen z. B. Weigerung einer Arbeitsaufnahme als auch deren Anteil an allen Sanktionen zwischen 2007 und 2012 zurückgegangen (Wiso 2014, S. 9). Die Wahrnehmung von Terminen durch einen Erwerbssuchenden zu erwarten ist aus Sicht der Solidargemeinschaft eine Selbstverständlichkeit.

Bei tatsächlicher Gefahr von Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit gibt es bereits nach geltender Rechtslage Möglichkeiten, die Sanktionen entsprechend abzumildern. Wenn die Pflichtverstöße Folgen von psychischen Erkrankungen sind, dürfen ohnehin keine Sanktionen angewendet werden. Wichtig ist, dass die Vermittler in diesen Fällen die psychischen Beeinträchtigungen frühzeitig erkennen und die Betroffenen entsprechend unterstützen. Hier besteht ggf. noch Bedarf zur besseren Sensibilisierung der Vermittler in den Jobcentern.

#### **Zu den Sonderregelungen für Unter-25-Jährige**

In den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stehen die Sonderregelungen für Sanktionen bei unter-25-Jährigen besonders in der Kritik. So führt DIE LINKE eine zunehmende Wohnungslosigkeit bei den unter 25-Jährigen ursächlich auf die Hartz-IV-Regelungen zurück. Tatsächlich werden unter 25-Jährige besonders oft und auch härter (häufiger von Totalsanktionen betroffen) sanktioniert als ältere Hartz-IV-Bezieher. Das IAB (2010) weist für den Zeitraum 2007 bis 2009 eine Sanktionsquote der 15- bis 24-Jährigen von knapp 10

% auf im Vergleich zu knapp 4 % der 25- bis 49-Jährigen und nur gut 1 % bei den 50- bis 64-Jährigen. 2012 lag die Sanktionsquote im Durchschnitt aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei 3,4 %.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die höhere Sanktionsquote und auch die Härte der Sanktionen bei den unter 25-Jährigen nicht zum Teil auf überproportional häufigere Versäumnisse zurückzuführen sind. So zeigt sich nämlich z.B. auch, dass Männer insgesamt mehr als doppelt so häufig sanktioniert werden wie Frauen (Wiso 2014, S. 10). Bevor also ein hohes Ausmaß an vermeintlich ungerechter Ungleichbehandlung (Altersdiskriminierung Jüngerer) identifiziert wird, sollte geprüft werden, inwieweit Jüngere nicht auch häufiger die Voraussetzungen für eine Sanktionierung erfüllen.

In diesem Zusammenhang muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass das System der Grundversicherung nicht geeignet ist, die bei jungen Menschen vorliegenden Defizite im familiären und schulischen Umfeld allein auszugleichen.

Aus rechtlicher Sicht stellt sich Frage der Sonderregelungen für unter 25-Jährige nicht: Die Verfassungsmäßigkeit dieser Sonderregelungen ist mehrfach bestätigt worden (z. B. LSG Niedersachsen, Urteil vom 21.04.2010, LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 02.05.2006).

Zusätzlich ist zu bedenken, dass den Sonderregelungen bei Sanktionen für unter 25-Jährige auch besondere Maßnahmen der Förderung für eben diese Zielgruppe gegenüber stehen. Es ist erklärtes politisches Ziel, junge Menschen in besonderem Umfang präventiv zu fördern und zu fordern. Damit soll sowohl für die jungen Menschen selbst als auch für die Gesellschaft insgesamt eine dauerhafte Abhängigkeit von Transferleistungen im Ansatz verhindert werden.

Es ist plausibel, dass es besonderer Anstrengungen zu Beginn einer möglichen Langzeitarbeitslosigkeit bedarf, um eben diese zu verhindern, wie es auch in der Gesetzgebung dargelegt wurde (BT-Drcks. 15/1516, S. 61). Dabei ist es durchaus gerechtfertigt, dass diesen besonderen Fördermöglichkeiten (z. B. Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung, Jugendarbeitslosenzentren, Übergangssysteme) auch besondere Forderungen gegenüberstehen – und damit auch andere Sanktionsmöglichkeiten.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Koalitionspartner in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart haben, die besonderen Sanktionsmöglichkeiten für unter 25-Jährige zu überprüfen. Hierzu ist zunächst eine fundierte Wirkungsanalyse der Sonderregelungen für unter 25-Jährige erforderlich.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)399

24. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV, BT-Drs. 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen, BT-Drs. 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt, BT-Drs. 18/1963

### Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.

#### Zusammenfassung:

Die Hartz-IV-Reformen waren ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg. Die Arbeitslosigkeit ist seitdem stark gesunken, die Zahl der Erwerbstätigen stark gestiegen. Auch wurden die positiven Beschäftigungseffekte – anders als oft behauptet – nicht mit negativen Verteilungswirkungen erkauft. Die derzeit geltenden Regelsätze sind angemessen und unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Wie etwa das Bundessozialgericht festgestellt hat, hat der Gesetzgeber den ihm zugewiesenen Auftrag, das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten, erfüllt. Auch der geltende Sanktionsmechanismus ist angemessen und notwendig. Eine Abschwächung der Sanktionen oder gar deren Abschaffung würde das wechselseitige Prinzip des Förderns und Forderns entwerten. Statt die richtigen Reformen der letzten Jahre rückabzuwickeln, muss das System der Grundsicherung weiterentwickelt und optimiert werden, z. B. dadurch, dass es noch konsequenter nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit hin ausgerichtet wird. Um die sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit zu senken, sind zudem die richtigen wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen sowie Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt nötig.

#### Im Einzelnen:

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt darauf ab, das Sanktionsinstrumentarium und die Möglichkeiten zur Leistungseinschränkung im SGB II und SGB XII zu entschärfen. Bis Gesetzesänderungen in Kraft getreten sind, soll ein Sanktionsmoratorium erlassen werden. Die Anträge der Fraktion DIE LINKE zielen darauf ab, die Sanktionen sogar ganz abzuschaffen und darüber hinaus unter anderem die Regelbedarfe anzuheben, die Sozialversicherungsbeiträge deutlich zu erhöhen und den gesetzlichen Mindestlohn auf 10 Euro anzuheben. Die Forderungen sind abzulehnen.

#### 1. Die Hartz-IV-Reformen waren ein Erfolg

Anfang 2005 wurden die frühere Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt. Seitdem ist die Arbeitslosigkeit stark gesunken. Im Jahresdurchschnitt 2005 waren noch 4,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet – 2 Millionen mehr als im Jahr 2014. Im Rechtskreis SGB II betrug die Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 noch rund 2,8 Millionen Personen, im Jahr 2014 waren es noch knapp 2 Millionen. Die Zahl der Per-

sonen in Bedarfsgemeinschaften in der Grundsicherung ist ebenfalls erheblich zurückgegangen, und die Zahl der Erwerbstätigen erreicht Rekordstände.

Diese arbeitsmarktpolitischen Erfolge beruhen auch auf den Reformen des vergangenen Jahrzehnts und dem damit verbundenen Grundsatz des „Fördern und Fordern“. Die positiven Beschäftigungseffekte dürfen nicht dadurch gefährdet werden, dass die erfolgreichen Reformen wieder zurückgedreht werden.

## **2. Die Hartz-IV-Reformen haben nicht zu sozialer Ungerechtigkeit geführt**

Anders als häufig behauptet haben die Hartz-IV-Reformen der rot-grünen Bundesregierung nicht zu sozialer Ungerechtigkeit geführt. Das IW Köln hat im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft in einer Studie die Verteilungswirkungen der Agenda 2010 untersucht (*Verteilungswirkungen der Agenda 2010 – Eine Mikrosimulationsanalyse der Hartz-IV-Reform, Köln 2014*). Die Studie belegt, dass die Reform keineswegs nur Verlierer mit sich gebracht hat. Im Gegenteil: Für Gesamtdeutschland ist der Anteil der Hartz-Gewinner unter den bedürftigen Haushalten sogar größer als der Anteil der Hilfeempfänger, die sich durch den Stand vor der Reform (also Sozial- und Arbeitslosenhilfe) besser stellen würden. Zu den Gewinnern gehören insbesondere auch die unteren Einkommensgruppen sowie Haushalte mit Kindern. Ohne die Hartz-IV-Reformen wäre die Armutsgefährdungsquote in Deutschland um mehr als einen Prozentpunkt höher.

Die Studie belegt also: Die positiven Beschäftigungseffekte wurden keineswegs mit negativen Verteilungswirkungen erkauft.

## **3. Die Regelsätze sind angemessen**

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende stellt ein wirksames Schutzsystem vor Armut dar, das den Hilfebedürftigen eine menschenwürdige Existenz sichert. Die derzeit geltenden Regelsätze sind angemessen und unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. So hat zum Beispiel das Bundessozialgericht mit Urteil vom 12. Juli 2012 festgestellt, dass der Gesetzgeber den ihm zugewiesenen Auftrag, das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten, erfüllt hat. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2010 wurden eingehalten. Die Regelsätze werden in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren bemessen.

Eine Erhöhung der Regelsätze würde falsche Anreize setzen. Erwerbsarbeit lohnt sich wirtschaftlich, wenn gewährleistet ist, dass das erzielte Einkommen (ggf. auch Kombi-Einkommen) spürbar höher ist als der Transferbezug. Überhöhte Regelleistungen verleiten dazu, im Leistungsbezug zu verharren – was für die Betroffenen kontraproduktiv wäre. Vielmehr müssen Anreize gesetzt werden, schnellstmöglich eine Beschäftigung aufzunehmen und so die Unterstützungsbedürftigkeit zu beenden.

Zudem wären überhöhte Regelsätze ungerecht. Die Grundsicherung wird auch von Arbeitnehmern mitfinanziert, die selbst nur ein unterdurchschnittliches Einkommen erzielen. Eine Erhöhung der Regelsätze

wäre daher nicht vermittelbar und würde die Solidarität der Gesellschaft überstrapazieren.

## **4. Der geltende Sanktionsmechanismus ist angemessen und notwendig**

Völlig zu Recht steht bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende neben dem Grundsatz des Förderns gleichberechtigt der Grundsatz des Forderns. Leistungsempfänger werden von der Solidargemeinschaft unterstützt und ihr Lebensunterhalt wird gesichert. Gleichzeitig stehen die Transferempfänger in der Pflicht, konkrete Schritte zur Behebung der Hilfebedürftigkeit zu unternehmen. Sie müssen aktiv an Maßnahmen mitwirken, die dazu dienen, ihre Erwerbslosigkeit zu beenden. Um dies auch durchsetzen zu können, bedarf es eines effektiven, spürbaren Sanktionsmechanismus.

Eine Abschwächung oder gar Abschaffung desselben würde das wechselseitige Prinzip des Förderns und Forderns entwerten. Gesellschaftliche Solidarität setzt als Gegenleistung zumindest das Bemühen voraus, künftig ohne die – subsidiäre – staatliche Fürsorgeleistungen auszukommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aktivierung der Leistungsempfänger in erster Linie in ihrem urreigensten Interesse steht und kein Akt der Bevormundung darstellt. Eine drohende oder sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit muss vermieden werden, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit das Ziel sein. Das Interesse der Solidargemeinschaft an einer möglichst zügigen Überwindung der Unterstützungsbedürftigkeit kommt hinzu.

Sanktionen müssen daher spürbar bleiben, insbesondere bei wiederholten Verstößen. Dies ist Ausdruck des unverzichtbaren Grundgedankens des Förderns und Forderns. Besonderheiten des Einzelfalls und Härtefälle können bereits nach geltender Rechtslage angemessen berücksichtigt werden (z. B. gesundheitliche Einschränkungen, psychische Erkrankungen). Zudem ist zu berücksichtigen, dass es jeder einzelne Leistungsempfänger selbst in der Hand hat, Sanktionen abwenden bzw. von vornherein zu vermeiden.

Auch eine Entschärfung des Sanktionsmechanismus für die Unter-25-Jährigen ist abzulehnen. Die geltenden Sonderregelungen verfolgen – zu Recht – das Ziel, gerade bei jungen Menschen von vornherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Junge Menschen dürfen nicht die Erfahrung machen, dass die Solidargemeinschaft dauerhaft ihren Lebensunterhalt finanziert, ohne dass eine Gegenleistung gefordert wird. Die Sonderregelungen für junge Menschen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. z. B. LSG Nordrhein-Westfalen, 02.05.2006 - L 20 B 37/06 AS ER).

## **5. Keine Rückabwicklung der Reformen, sondern Weiterentwicklung**

Die Hartz-IV-Reformen waren ein Erfolg und dürfen nicht rückabgewickelt werden. Gleichwohl kann das System der Grundsicherung weiterentwickelt und optimiert werden. Es sollte noch konsequenter auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme (bzw. Ausweitung) einer Beschäftigung hin ausgerichtet werden. Hierzu muss die Grundsicherung stärker nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit gesteuert werden. Wie in der Arbeitslosenversicherung

sollte es auch in der Grundsicherung eine Zielsteuerung geben, die neben Zielen wie der Verringerung der Hilfebedürftigkeit oder der Vermeidung langfristigen Leistungsbezugs auch Qualitätskennzahlen umfasst (z. B. Integration von Langzeitleistungsbeziehern, Kundenzufriedenheit, Qualität der Beratung, wirkungsorientierte Mittelverteilung). Zudem muss sichergestellt werden, dass die Finanzmittel in den Jobcentern nicht überwiegend für Verwaltungsausgaben verwendet werden, sondern in die Vermittlung und Betreuung der Leistungsempfänger fließen. Um dies zu erreichen, müssen Möglichkeiten zur Entbürokratisierung und zur Bündelung von sachbearbeitenden Aufgaben genutzt werden. Zudem sollte das Personal in den Jobcentern bei ihrer Tätigkeit noch stärker unterstützt, geschult und weitergebildet werden, um in der täglichen Arbeit auf die besonderen Problemlagen eingehen zu können.

Darüber hinaus muss auch die Betreuung und Vermittlung der Leistungsempfänger weiter verbessert werden, z. B. durch eine bessere Vernetzung aller relevanten Träger und Partner nach Vorbild der Jugendberufsagenturen (Jobcenter, Kommunen, Arbeitgeber etc.). Eine effektive Nachbetreuung von ehemals

Langzeitarbeitslosen durch die Jobcenter auch nach Beschäftigungsaufnahme kann zudem dazu beitragen, Arbeitsverhältnisse zu verstetigen. Hierfür müssen die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

#### **6. Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit: richtige Rahmenbedingungen setzen**

Um die immer noch zu hohe Langzeitarbeitslosigkeit weiter zu senken, sind gute wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen sowie Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt nötig. Langzeitarbeitslose profitieren von flexiblen Beschäftigungsformen und finden häufig gerade mittels Zeitarbeit oder befristeter Beschäftigung Zugang zum Arbeitsmarkt. Flexible Beschäftigungsformen sind ein Sprungbrett auf dem Weg zurück in den Beruf und dürfen daher nicht weiter reguliert werden.

Die Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt müssen so niedrig wie möglich gehalten werden. Eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ist nicht zuletzt auch aus diesem Grund abzulehnen. Dies würde - ebenso wie eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge - die Arbeitskosten erhöhen, Arbeitsplätze gefährden und Langzeitarbeitslosigkeit verfestigen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)400

24. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt - Drucksache 18/1963

### Deutscher Städtetag

Angesichts der sehr umfassenden Vorschläge in den drei Vorlagen, die auf die Modifikation oder Abschaffung des Instruments der Sanktionen im SGB II hinauslaufen, erlauben wir uns die Übersendung der Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Reform der Sanktionen im SGB II. An der Erarbeitung dieser sehr ausdifferenzierten Empfehlungen hat der Deutsche Städtetag aktiv mitgewirkt (<https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2013-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-reform-der-sanktionen-im-sgb-ii-1-1179,254,1000.html>) und teilt die darin enthaltenen Auffassungen. Die Empfehlungen sind zwar bereits am 11.06.2013 erschienen, sie sind jedoch nach wie vor aktuell, da sich die Gesetzeslage seitdem nicht verändert hat.

Der Deutsche Städtetag hat auf diese Empfehlungen zur Reform der Sanktionen im SGB II auch in seinen Vorschlägen zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts im SGB II einschließlich des Verfahrensrechts gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie den Landesarbeitsministerien im Juni 2013 Bezug genommen. Die seinerzeit eingesetzte Arbeitsgruppe von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Bundesagentur für Arbeit

hat sich intensiv mit Fragen der Vereinfachung des passiven Leistungsrechts im SGB II befasst und eine Liste von Vorschlägen mit Richtern des Bundessozialgerichts und Sachverständigen der Jobcenter diskutiert. Bedauerlicherweise sind diese Vorarbeiten noch nicht in einem Gesetzentwurf zur Novellierung des SGB II aufgegriffen worden. Dies ist insbesondere begründet worden mit Differenzen zwischen Bund und Ländern über die Reform der Sanktionsregelungen.

Hinsichtlich der Reform der Sanktionen im SGB II möchten wir insbesondere auf die Ausführungen in der Stellungnahme des Deutschen Vereins zu folgenden Punkten hinweisen:

- 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.

- Aufrechnungen bei der Kumulation von Aufrechnung und Sanktion auszusetzen und
  - den Eingliederungsprozess stärker zu individualisieren.
- Eine grundsätzliche Abschaffung oder ein Moratorium der Sanktionen unterstützen wir jedoch nicht, da diese wichtiger Bestandteil des Systems des „Forderns und Förderns“ sind.



## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)401

24. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV, BT-Drs. 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen, BT-Drs. 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt, BT-Drs. 18/1963

### Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### Zusammenfassung

Zehn Jahre nach der Zusammenführung der bisherigen Systeme der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat sich die Reform als erfolgreich erwiesen: Die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II ist von 2005 bis 2014 um knapp ein Drittel auf rd. 2 Mio. gesunken.<sup>1</sup> Es ist gelungen, Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die vor der Reform nur geringe Vermittlungschancen hatten. Das SGB II und die in den Jobcentern geleistete Arbeit hat zu der guten Entwicklung am Arbeitsmarkt maßgeblich beigetragen.

Die Vorschläge aus dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zielen darauf ab, bestehende Sanktionsmöglichkeiten abzuschwächen. Zu einer erfolgreichen Grundsicherung für Arbeitsuchende gehört aber nicht nur „fördern“, sondern auch „fordern“ im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. In diesem ausgewogenen Gesamtsystem sind die bestehenden Sanktionen angemessen und unentbehrlich. Sie tragen im Interesse der Arbeitsuchenden zu einer möglichst zügigen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei. Es geht dabei nicht

darum, Hilfebedürftigen unter einen unangemessenen Druck zu stellen, indem etwas Unmögliches oder Ungerechtfertigtes verlangt wird oder ihnen gar pauschal zu unterstellen, an einer Beschäftigungsaufnahme nicht interessiert zu sein. Vielmehr geht es darum, den Betroffenen die Gefahren einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit zu verdeutlichen und deswegen auf eine möglichst zügige Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hinzuwirken. Arbeitslose, die schnell wieder in Arbeit kommen und Berufserfahrung sammeln, werden eher auch den Aufstieg in besser entlohnende Arbeit schaffen, als jene, die aus immer längerer Arbeitslosigkeit heraus auf den Wunsch-arbeitsplatz warten. Dies gilt im besonderen Maße für junge Menschen, die davor bewahrt werden müssen, schon am Anfang Ihres Erwerbslebens in die Langzeitarbeitslosigkeit abzurutschen.

Die Anträge der Fraktion Die Linke zielen im Wesentlichen darauf ab, die erfolgreichen Reformen der letzten Jahre zurückzudrehen. Hier geht es nicht nur darum, Sanktionsmöglichkeiten abzuschaffen, sondern auch darum die Regelbedarfe anzuhoben, öffentlich geförderte Beschäftigung erheblich auszuweiten und den Mindestlohn zu erhöhen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht geeignet, um Menschen aus

<sup>1</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, 2015

Langzeitarbeitslosigkeit in dauerhafte Beschäftigung zu bringen, stattdessen führen sie zu erheblichen Mehrausgaben, Erhöhung der Arbeitskosten und zum Ausbau von Beschäftigungshürden. Dies würde einer Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit und zum Verbleib in künstlicher Beschäftigung führen. Die Anträge sind daher abzulehnen.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist ein wirksames Schutzsystem vor Armut, das jedem Hilfebedürftigen eine menschenwürdige Existenz sichert. Eine Erhöhung der Regelsätze wäre nicht gerechtfertigt und insbesondere denjenigen Arbeitnehmern nicht vermittelbar, die mit nur geringem Einkommen die Grundsicherung mitfinanzieren. Die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums, geht über das rein physische Existenzminimum hinaus und ermöglicht auch die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Dies ist Ausdruck der Solidarität der Gesellschaft.

Die grundsätzlich positive Bilanz der Reformen darf gleichwohl nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch nicht alle Ziele erreicht wurden. Seit 2012 stagniert der weitere Abbau der SGB-II-Arbeitslosigkeit. Der weitere Abbau des harten Kerns der verbleibenden Langzeitarbeitslosen wird zu einer immer größeren Herausforderung. Die komplexe Organisationsstruktur und bürokratische Berechnungsvorschriften führen zu einem enormen Verwaltungsaufwand, der für die Betreuung dringend benötigte Ressourcen bindet. Zudem zeigen die Integrationsquoten im SGB II, dass die Mittel im Eingliederungstitel immer noch nicht nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgegeben werden.

Jetzt geht es darum, die Erfahrungen der letzten zehn Jahre dazu zu nutzen, die Grundsicherung erfolgreicher und effizienter zu machen. Dabei können auch im SGB III gesammelte Erfahrungen und Ergebnisse hilfreich sein. Durch Nachjustierung der Finanzierung und bessere Steuerung der Grundsicherung muss das System noch effizienter werden. Durch weniger Verwaltungsaufwand und Bündelung von sachbearbeitenden Aufgaben müssen in den Jobcentern Ressourcen für die Integration in Arbeit freigesetzt werden.

Die Instrumente müssen weiterentwickelt werden, um eine passgenaue, individuelle und nachhaltige Beratung, Förderung und Vermittlung von Arbeitslosen zu ermöglichen. Die Anstrengungen für eine passgenaue Aus- und Weiterbildung müssen intensiviert werden. Die Gesundheit von Arbeitslosen muss stärker in den Blick genommen werden. Gerade bei Menschen mit Rehabilitationsbedarf ist eine frühzeitige Unterstützung von größter Bedeutung und damit für den Qualifizierungs- oder Integrationserfolg entscheidend.

Schließlich müssen sich Politik und sozialpolitische Akteure zur Grundsicherung für Arbeitsuchende bekennen. Es muss ein Umdenken in der ganzen Gesellschaft stattfinden, damit Vermittler in den Jobcentern und Arbeitslose in einem wertschätzenden Umfeld zusammen erfolgreich daran arbeiten können, die Hilfebedürftigkeit durch Integration in den Arbeitsmarkt zu beenden. Wir brauchen mehr Akzeptanz für

die Grundsicherung und Wertschätzung für die Arbeit der Jobcenter und deren Mitarbeiter.

### **Im Einzelnen**

#### **I. „Fördern und Fordern“ konsequent fortführen**

##### **1. Sanktionen vereinfachen, aber nicht abschwächen**

Neben den Anstrengungen der Politik, der Verwaltung und der Arbeitgeber bedarf es auch der Eigenverantwortung der Betroffenen selbst, um Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. zu beenden. Um diese zu stärken, müssen die Jobcenter neben der Möglichkeit des „Förderns“ auch das „Fordern“ konsequent umzusetzen und ggf. auch Leistungen kürzen. Die Vereinfachung und Entbürokratisierung der Berechnung der Sanktionen ist sinnvoll, sie darf jedoch nicht dazu führen, dass die Wirkung der Sanktionen abgeschwächt wird.

Aus gutem Grund ist das Arbeitslosengeld II eine subsidiäre Fürsorgeleistung. Gesellschaftliche Solidarität setzt gerade auch im Interesse derjenigen Erwerbstätigen, die mit ihren Steuerzahlungen auf geringes Einkommen das Arbeitslosengeld II mitfinanzieren voraus, dass Hilfebedürftige die Grundsicherung nur nachrangig in Anspruch nehmen. Die Solidargemeinschaft darf erwarten, dass Hilfebedürftige alle Eigenanstrengungen unternehmen, um so weit wie möglich aus eigener Kraft den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien zu erwirtschaften.

##### **Heutiges Sanktionssystem ist ausgewogen**

Bei einer Pauschalierung der Sanktionen muss deren aktuelles Verhältnis zum Regelbedarf sowie auch die Möglichkeit zur stufenweisen Erhöhung der Sanktionen bei wiederholten Verstößen beibehalten werden. Die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten überfordern Hilfebedürftige nicht. Bei tatsächlicher Gefahr von Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit gibt es bereits nach geltender Rechtslage Möglichkeiten, die Sanktionen entsprechend abzumildern. Wenn die Pflichtverstöße Folgen von psychischen Erkrankungen sind, dürfen ohnehin keine Sanktionen angewendet werden. Wichtig ist, dass die Vermittler in diesen Fällen die psychischen Beeinträchtigungen frühzeitig erkennen und die Betroffenen entsprechend unterstützen.

##### **Sanktionssystem verbessert die Arbeitsmarktintegration**

Es geht nicht darum, Sanktionen anzuwenden, um Arbeitslose zu „bestrafen“, sondern durch die Sanktionsmöglichkeit eine Anreizwirkung für das Verhalten der Betroffenen zu erzielen. Diese Anreizwirkung entsteht schon durch die potenzielle Möglichkeit einer Sanktionierung bevor es überhaupt zu einer Leistungsminderung kommt. Es geht darum, den Betroffenen die Gefahren einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit zu verdeutlichen und auf eine möglichst zügige Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hinzuwirken.

Es liegt im Interesse der Betroffenen, nicht auf den als ideal empfundenen Job zu warten, sondern ggf. auch eine zunächst nicht allen eigenen Wünschen entsprechende, aber dennoch zumutbare Tätigkeit anzuneh-

men. Gerade flexible Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeit und Minijobs erweisen sich für Arbeitslose als Sprungbrett in Beschäftigung. Eine frühzeitige Arbeitsaufnahme ermöglicht es, am Erwerbsleben teilzuhaben, Berufserfahrung zu sammeln und soziale Kontakte zu knüpfen. Arbeitslose, die schnell wieder in Arbeit kommen, schaffen zudem eher den Aufstieg in besser entlohnte Arbeit, als jene, die aus immer längerer Arbeitslosigkeit heraus auf den Wunscharbeitsplatz warten. Längere Arbeitslosigkeit mindert nachweislich die Chancen auf Teilhabe am Erwerbsleben und beruflichen Aufstieg.

Untersuchungen haben gezeigt, dass die Sanktionierung die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von acht Monaten nach der Sanktion aus dem Leistungsbezug abzugehen, um etwa 70 Prozentpunkte erhöht.<sup>2</sup> Zudem wirkt sich das auf andere Arbeitslose aus, sodass zusätzlich höhere Abgangsraten zu erwarten sind. Ziel muss daher sein, durch Aufrechterhaltung der Sanktionsmöglichkeiten die Betroffenen dazu zu bewegen, ihren Pflichten nachzukommen. Im Ergebnis trägt dies dazu bei, dass Betroffene schneller eine Arbeit aufnehmen, ihre Hilfebedürftigkeit überwinden können und vor Langzeitarbeitslosigkeit bewahrt werden.

### **Junge Menschen nicht nur besonders fördern, sondern auch fordern**

Die Sanktionsmöglichkeiten für junge Menschen unter 25 Jahren sollten erhalten bleiben und nicht abgeschwächt werden. Die Sonderregelung für Jugendliche soll jungen Arbeitslosen bewusst machen, wie wichtig es ist, sich frühzeitig um eine Beschäftigung oder Ausbildung zu bemühen. Dadurch soll im Interesse der Betroffenen verhindert werden, dass diese jungen Menschen in der Langzeitarbeitslosigkeit ohne realistische Vermittlungschancen am Arbeitsmarkt auf Dauer verharren.

Diese Regelung ist nicht nur sinnvoll, sondern auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (ständige Rechtsprechung, z. B. LSG Niedersachsen, Urteil vom 21.04.2010, Az. L 13 AS 100/10 BER, LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 02.05.2006, Az. L 20 B 37/06 AS ER). Denn nach der Gesetzesbegründung hat diese Sonderregelung zum Ziel, bei jungen Menschen von vornherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken (BT-Drucks 15/1516, S. 61). Durch diese Sonderregelung soll der Druck auf junge Arbeitslose erhöht werden, sich um eine Beschäftigung oder Ausbildung zu bemühen, wodurch verhindert werden soll, dass diese Hilfebedürftigen frühzeitig in der Langzeitarbeitslosigkeit ohne realistische Vermittlungschancen am Arbeitsmarkt auf Dauer verharren. Diese Regelung ist auch verhältnismäßig. Denn wenn sich die jungen Arbeitslosen nachträglich bereit erklären, ihren Pflichten nachzukommen, kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles die Leistungen für Unterkunft und Heizung gewähren. Mit der Unterkunft und Heizung sowie einer angemessenen Lebensmittelversorgung sind die wesentlichen Pfeiler der Existenzsicherung abgedeckt.

Gerade junge Menschen, dürfen nicht die Erfahrung machen, dass ihr Lebensunterhalt dauerhaft durch die Solidargemeinschaft finanziert wird, ohne dass eine Gegenleistung eingefordert wird. Die bestehende Regelung überfordert die Hilfebedürftigen in keiner Weise und unterstreicht das richtige und notwendige Gegenleistungsprinzip der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II.

### **2. Die Regelsätze sind angemessen und verfassungskonform**

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat sich als ein wirksames Schutzsystem vor Armut erwiesen, das jedem Hilfebedürftigen eine menschenwürdige Existenz sichert und soziale Teilhabe ermöglicht. Diese Errungenschaft des Sozialstaates ist keinesfalls eine Selbstverständlichkeit sondern Ausdruck der Solidarität der Gesellschaft. Eine Erhöhung der Regelsätze würde diese Solidarität auf den Kopf stellen, weil zur Finanzierung dieser Leistungen auch Arbeitnehmer mit nur geringem Einkommen beitragen.

Die aktuellen Regelungen zur Berechnung des Regelbedarfs sind verfassungskonform. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 9. Februar 2010 entschieden, dass die Leistungen auf Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren erfolgen müssen. Der Gesetzgeber hat die Vorgaben des BVerfG erfüllt, indem er die Regelsätze in einem transparenten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren bemessen lässt. Die Regelsätze werden damit seit 2011 jedes Jahr nach einem festgelegten Verfahren unter Berücksichtigung der Preis- und Lohnentwicklung angepasst. So hat das Bundessozialgericht mit Urteil vom 12. Juli 2012 entschieden, dass die Neuermittlung des Regelbedarfs für Alleinstandende verfassungskonform ist und mit den vom BVerfG im Jahr 2010 aufgestellten Grundsätzen übereinstimmt.

Schließlich wäre es für die Arbeitslosen fatal, wenn sie mit überhöhten Regelleistungen, die über dem soziokulturellen Existenzminimum liegen, zum Verharren im Leistungsbezug verleitet wären. Vielmehr muss es darum gehen, Anreize zur schnellen Arbeitsaufnahme zu setzen.

### **3. Anreize zur Aufnahme einer Vollzeit(nahen) Tätigkeit stärken**

Derzeit ist es für viele attraktiv, nur ein geringes Erwerbseinkommen zum Arbeitslosengeld II „hinzuzuverdienen“ und sich im parallelen Leistungsbezug einzurichten. Über 80 % der „Aufstocker“ üben lediglich einen Minijob oder eine Teilzeitbeschäftigung aus.<sup>3</sup> Die Erwerbsfreibetragsregelung im SGB II bedarf daher einer konsequenten Weiterentwicklung. Um Fehlanreize zu minimieren, sollten die Anrechnungsregeln so geändert werden, dass bis 200 € eigenes Bruttoerwerbseinkommen grundsätzlich auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird, vollzeitahe Einkommen dagegen weniger stark angerechnet werden. Zudem sollten Jobcenter „Aufstocker“ mit lediglich einem Minijob verstärkt dabei unterstützen, ihren Mi-

<sup>2</sup> IAB-Stellungnahme 2/2014, S. 8

<sup>3</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Mai 2015.

nijob zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auszubauen. Dazu ist eine enge und koordinierte Zusammenarbeit der arbeitnehmerorientierten Beratung in Arbeitsagenturen und Jobcentern und des Arbeitgeber-Service unabdingbar. Fehlanreize im Steuer- und Sozialrecht, durch die eine Erwerbstätigkeit nicht oder nur in geringem Umfang lohnenswert erscheint, wie z. B. das Ehegattensplitting, gilt es zu mindern.

**4. Wirkungen des einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns analysieren**

Die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns von 8,50 € pro Stunde bedeutet – trotz der vorgesehenen Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose für die ersten sechs Monate – ein weiteres Beschäftigungshindernis für Langzeitarbeitslose. Denn für die meisten Langzeitarbeitslosen kann die dauerhafte Beschäftigung in den Arbeitsmarkt nur über einfache Tätigkeiten gelingen, für die nur geringe Löhne gezahlt werden können, damit sie sich wirtschaftlich rentieren. Daher müssen die Wirkungen von Mindestlohn genau beobachtet und bei Bedarf schnellstmöglich um weitere Ausnahmen ergänzt werden.

**5. Bezug von Arbeitslosengeld II auch durch Geltendmachung eines Rentenanspruchs vermeiden**

Es sollte daran festgehalten werden, dass Arbeitslosengeld-II-Empfänger nach Vollendung des 63. Lebensjahres verpflichtet sind, einen bestehenden Anspruch auf Altersrente geltend zu machen (§ 12a SGB II). Es ist nicht nachvollziehbar, warum Rentenansprüche anders behandelt werden sollten als eigenes Einkommen oder Vermögen. Die Pflicht der SGB-II-Leistungsbezieher, einen bestehenden Rentenanspruch geltend zu machen, ist sozialpolitisch sinnvoll und verfassungskonform. Sie resultiert aus dem Subsidiaritätsgrundsatz, der dem Recht der Grundsicherung zugrunde liegt. Danach ist die Grundsicherung gegenüber anderen Einkommen und Vermögen

absolut nachrangig. An diesem Grundsatz muss auch bei der Altersrente festgehalten werden, da eine Abweichung von diesem Grundsatz zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung führen würde. Schließlich tragen zur Finanzierung der staatlichen Fürsorgeleistung selbst Arbeitnehmer mit nur geringem Einkommen bei. Die Große Koalition sollte an der geltenden Rechtslage, die sie selbst im Jahr 2008 hergestellt hat, festhalten und nicht davon abrücken.

In der Debatte um eine angebliche „Zwangsverrentung“ wird ein gesetzlicher Handlungsbedarf behauptet, der nicht besteht. Die Bezeichnung „Zwangsverrentung“ führt in die Irre. Mit der gesetzlichen Anforderung, den Bezug von Arbeitslosengeld II auch durch Geltendmachung eines Rentenanspruchs möglichst zu vermeiden bzw. zumindest zu verringern, werden die Betroffenen keinesfalls vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Im Gegenteil, jeder Arbeitslose, der arbeiten will, kann dies auch nach Rentenbeginn tun und bei der Arbeitssuche die Unterstützung der Arbeitsagenturen in Anspruch nehmen.

**II. Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Grundsicherung schaffen**

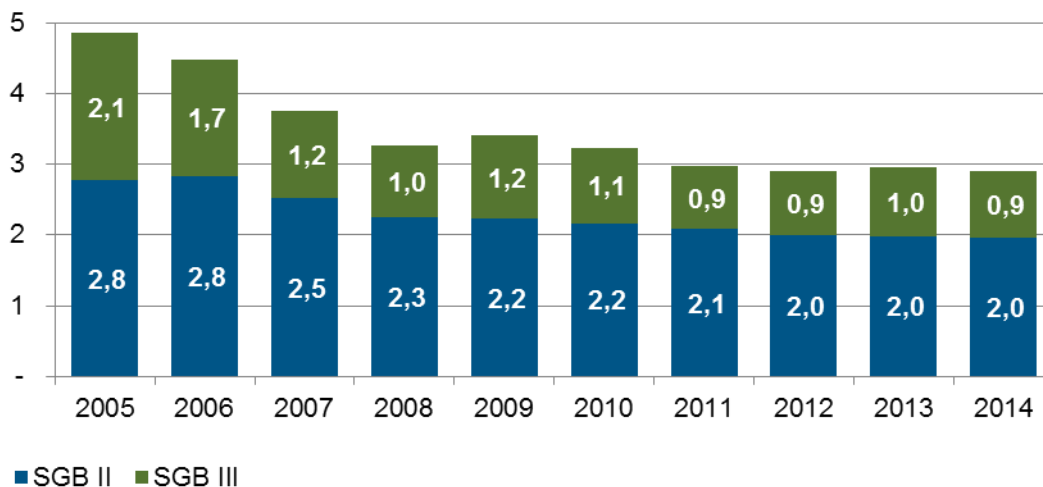
**1. Zielsteuerung neu justieren**

**Arbeitslosenversicherung zum Vorbild nehmen – Grundsicherung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit steuern**

Die BA hat im Bereich der Arbeitslosenversicherung seit 2004 ihr Zielsystem und ihre aktive Arbeitsmarktpolitik konsequent nach den Grundsätzen der Wirkung und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet und kontinuierlich weiterentwickelt. Diese Grundsätze gelten beim Einsatz von Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und insbesondere bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung, wo der Anteil erfolgreicher Integrationen nach Absolvieren einer Qualifizierung deutlich gesteigert werden konnte. So ist die Eingliederungsquote seit dem Jahr 2005 um 27

**Abbau der Arbeitslosigkeit im SGB II stagniert**

Arbeitslosigkeit nach Rechtskreis in Mio.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2015

Prozentpunkte von 46% auf 63 % im Jahr 2014 gestiegen. Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung konnte nicht zuletzt auch Dank eines wirtschaftlicheren Mitteleinsatzes von 6,5 % im Jahr 2006 auf 3 % seit dem Jahr 2011 gesenkt werden. Die positiven Erfahrungen aus der Arbeitslosenversicherung sollten auch in der Grundsicherung Anwendung finden.

Nach § 3 Abs. 1 S. 4 SGB II sind auch im SGB II bei der Erbringung der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Bei näherer Betrachtung ist deren operative Umsetzung jedoch fraglich. Die Eingliederungsquote bei Maßnahmen der geförderten beruflichen Weiterbildung ist im Bereich SGB II mit knapp 33 % deutlich niedriger als im SGB III mit 63 % (Zeitraum Mai 2013 bis April 2014). Auch wenn die Zielgruppe im SGB II insgesamt komplexere Problemlagen mitbringt, erscheint dieser sehr große Unterschied zu hoch.

Bevor eine Aufstockung der Mittel im Eingliederungstitel erwogen wird, muss daher auch in der Grundsicherung eine Zielsteuerung und –nachhaltung wie in der Arbeitslosenversicherung etabliert werden, die neben den – bisher zumindest auf dem Papier bestehenden – Zielen wie der Verringerung der Hilfebedürftigkeit der Leistungsempfänger, der Vermeidung langfristigen Leistungsbezugs oder der Verbesserung der Integration der Arbeitslosen z. B. auch Qualitätskennzahlen, wie bedarfsdeckende Integrationen, die Integration von Langzeitleistungsbeziehern, Kundenzufriedenheit oder Qualität der Beratung enthält. Entscheidend ist dabei, dass auch im SGB II eine wirkungsorientierte Mittelverteilung eingeführt wird, wonach die Zielsteuerung mit der Ressourcenverteilung verknüpft wird.

### **Zwischenziele berücksichtigen**

Menschen, die lange Zeit keine Arbeitserfahrung hatten, sind in der Regel nicht kurzfristig in den Arbeitsmarkt integrierbar. Sie brauchen oft eine langfristige Unterstützung. Eine nachhaltige Integration erfordert langfristige Strategien, die durch Zwischenziele abgebildet werden können. Deswegen muss nachweislich nachhaltiges Handeln der Jobcenter stärker als bislang honoriert werden. Bei geeigneten Zwischenzielen in der Zielsteuerung könnte es sich z. B. um das Absolvieren einer an den Stärken des Einzelnen und den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierten, abschlussorientierten Weiterbildungsmaßnahme handeln.

### **Langfristige Planung ermöglichen**

Längerfristige Eingliederungsstrategien zur Integration marktferner Kunden bedürfen entsprechender längerfristiger Planungen und Investitionen. Die Jobcenter benötigen dazu Planungs- und Finanzsicherheit. Derzeit können lediglich 350 Mio. € auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Das Eingliederungsbudget muss so ausgestaltet werden, dass mehrjährige Verpflichtungen in ausreichender Höhe möglich sind. Dies würde zu einer höheren Kontinuität der Arbeitsmarktpolitik beitragen.

### **Problemdruckindikator abschaffen**

Eine wesentliche Maßnahme zur erfolgreicherer Zielsteuerung ist die Abschaffung des sog. Problemdruckindikators als alleinigen Mittelverteilungsschlüssel, weil er Fehlanreize für eine erfolgreiche Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosen setzt. Durch den Problemdruckindikator erhalten bisher diejenigen Jobcenter automatisch mehr Eingliederungsmittel, die einen hohen Prozentanteil an Leistungsbeziehern gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufweisen. Damit werden die Jobcenter bestraft, die durch eigene erfolgreiche Performance den Anteil der Leistungsempfänger dauerhaft mittels effizienten und zweckmäßigen Mitteleinsatzes verringern können.

### **2. Jobcenter von hohem Verwaltungsaufwand entlasten**

Die Verwaltungsausgaben im Bereich der Leistungsgewährung und der Sachbearbeitung müssen deutlich reduziert werden, damit mehr Mittel für die Vermittlung und Betreuung verbleiben. Dazu ist zum einen eine Verwaltungsvereinfachung und zum anderen die Bündelung von sachbearbeitenden Aufgaben notwendig.

Der Finanzaufwand für Verwaltungsausgaben zu Lasten des Eingliederungstitels steigt seit 2012 deutlich an. Die Verwaltungskosten (inkl. Personal Leistungsgewährung, Personal Integration, Personal Verwaltung und Sachkosten) machten im Jahr 2013 65 % des Gesamtbudgets der gemeinsamen Einrichtungen aus. Dabei ist höchst problematisch, dass der Anteil der Personalausgaben für Leistungsgewährung im Verhältnis zu dem für Integration überdimensioniert ist: Lediglich 39 % der Personalausgaben entfielen auf Integration in Arbeit, dagegen 55 % auf Leistungsgewährung und 6 % auf die allgemeine Verwaltung.

### **Leistungsrecht entbürokratisieren**

Das Leistungsrecht in der Grundsicherung ist an vielen Stellen zu komplex, bürokratisch und zeitaufwendig. Dies führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand und einer Verunsicherung der Leistungsberechtigten. Der Inhalt der Bescheide und die Berechnungen sind für die Leistungsempfänger nicht wirklich nachvollziehbar.

Die Vereinfachung des Leistungsgewährungsrechts kann dazu beitragen, dass Kundenanliegen schneller bearbeitet werden können. Freiwerdende Personalressourcen können für die Vermittlung und Beratung eingesetzt werden, wo sie dringend benötigt werden. Dies würde auch die Akzeptanz des Grundsicherungssystems erhöhen und die Flut von Widerspruchs- und Klageverfahren eindämmen, die gerade auch aus zu komplexen Regelungen resultieren.

Die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit der BA zu leistungsrechtlichen Vereinfachungen enthalten hierzu wichtige und richtige Ansätze, die schnellstmöglich umgesetzt werden müssen. Der Bewilligungszeitrahmen sollte auf zwölf Monate verlängert werden. Denn jede individuelle Änderung innerhalb der Bedarfsgemeinschaft muss ohnehin sofort gemeldet werden und führt zu einer entsprechenden Anpassung.

Bei wesentlichen Änderungen von tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen muss derzeit sogar bei Kleinstbeträgen der Bescheid aufgehoben und der Betrag eingezogen werden, was zu keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand steht. Daher sollte eine Bagatellgrenze eingeführt werden, damit bei Kleinstbeträgen aufwändige Aufhebungs- und Erstattungsbescheide nicht gefertigt werden müssen. Denn von der Feststellung der Überzahlung von einem Betrag von z.B. 10 € bis zur Beendigung der Einziehungsverfahren wird mindestens eine Stunde aufgebracht. Insgesamt ergibt sich für das Erstattungsverfahren von Beträgen unter 50 € für das Jahr 2011 ein Personal und Sachkostenvolumen von 13 Mio. €. Dem steht ein Forderungsvolumen von lediglich 8 Mio. € gegenüber.

Zu den wichtigen Vorschlägen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe gehören insbesondere auch der Abbau von Schnittstellen zur Ausbildungsförderung, die Ermöglichung einer trägerübergreifenden Aufrechnung und weitere Erleichterungen bei der Aufrechnung sowie die Einführung eines pauschalen Minderungsbeitrages für jede Pflichtverletzung.

### **Sachbearbeitende Tätigkeiten bündeln**

Insbesondere kleine Jobcenter haben höhere Umschichtungsbedarfe zu Gunsten des Verwaltungsbudgets, da sie das Gesamtangebot in der Leistungssachbearbeitung ohne Skaleneffekte größerer Einheiten vorhalten müssen. Die Bildung von Jobcenter-übergreifenden Verwaltungsverbänden und stärkere Bündelung von sachbearbeitenden Tätigkeiten, vergleichbar dem Operativen Services im SGB III, ist zwingend erforderlich. Damit würden Arbeitsabläufe effektiver und effizienter. So könnten der Verwaltungsaufwand gesenkt und Qualitätsverbesserungen erreicht werden.

### **3. Jobcentermitarbeiter wertschätzen**

Menschen, die in ihrer täglichen Arbeit in einem komplexen System große Anstrengungen leisten, um Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren, haben Respekt verdient. Wir müssen daher auch daran arbeiten, das Image der Jobcenter zu verbessern. Dafür brauchen wir ein klares Bekenntnis von Bundes-, Landes- und kommunaler Politik zum System der Grundsicherung. Zudem ist eine breite gesellschaftliche und politische Unterstützung unter Einbindung der wesentlichen Akteure wie z. B. Sozialpartner, Kammern, Wohlfahrtsverbände durch verbesserte Netzwerkarbeit erforderlich.

In der öffentlichen Debatte wird oft zu Unrecht ein überwiegend negatives Bild der Jobcenter verbreitet und die fachlich und sozial anspruchsvolle Arbeit der Vermittler in den Jobcentern nicht ausreichend wertschätzt. Die fehlende Anerkennung und Wertschätzung schadet den Jobcentern, den Mitarbeitern und den Menschen, die auf Unterstützung der Jobcenter angewiesen sind. Die mangelnde Wertschätzung führt zu Frustration und Absenkung der Motivation und Engagement der Mitarbeiter. Zudem kommt es zum Verlust der Attraktivität von Jobcentern als gute Arbeitgeber.

## **III. Instrumente weiterentwickeln**

### **1. Arbeitslose individuell und passgenau betreuen, Kompetenzdiagnostik breit einsetzen**

Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen sollte die freiwillige Teilnahme an einer systematischen Kompetenzdiagnostik, z. B. durch den sog. psychologischen Dienst der BA grundsätzlich angeboten werden. Die Kompetenzdiagnostik sollte sowohl in der Arbeitsvermittlung als auch beim Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung (v. a. Qualifizierung) breit eingesetzt werden. Bisher wird sie leider nur in Einzelfällen genutzt.

Zentrale Voraussetzung für eine passgenaue Beratung, Förderung und Vermittlung ist jedoch gerade die systematische und umfassende Abbildung der individuellen, berufsübergreifenden Kompetenzen. Diese kann und muss ergänzend zum berufsfachlichen Profil gerade bei formal geringqualifizierten dazu dienen, Stärken und Handlungsbedarfe herauszuarbeiten. Nur wenn alle Kompetenzen auch außerhalb formeller Bildungsabschlüsse sowie die persönliche Motivation, Zuverlässigkeit, Flexibilität und Selbstständigkeit in den Blick genommen werden, können die Arbeitssuchenden passgenau und individuell gefördert werden.

### **2. Ganzheitliche Betreuung durch Netzwerkarbeit sicherstellen**

Für eine ganzheitliche Betreuung und einen schnellen unkomplizierten Zugang zu allen notwendigen Leistungen bedarf es der engeren Vernetzung aller relevanten Träger. Ein gutes Beispiel dafür sind die Arbeitsbündnisse „Jugend und Beruf“, z. B. in Form der Jugendberufsagenturen, in denen verschiedene Einrichtungen jeweils an den regionalen Bedürfnissen ausgerichtet eng zusammenarbeiten, um jungen Menschen nach der Schule den direkten Übergang in Ausbildung und Beschäftigung zu ermöglichen. Diese Netzwerke zwischen den Akteuren am Arbeitsmarkt müssen weiter ausgebaut und bürokratische Hindernisse und datenschutzrechtliche Schnittstellen müssen überwunden werden.

Die Jobcenter sollten zudem eng mit Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden vernetzt sein. Arbeitgeber sind wichtige Partner, damit die Mitarbeiter der Jobcenter den Bedarf am Arbeitsmarkt besser ermitteln und berücksichtigen können. Die Vermittler müssen die Anforderungen der Arbeitgeber kennen, um Arbeitslose besser beraten und passgenaue fördern und vermitteln zu können.

### **3. Arbeitslose dauerhaft in Beschäftigung bringen**

Nach langen Phasen von Arbeitslosigkeit benötigen die Betroffenen häufig auch nach Aufnahme der Beschäftigung weiterhin Beratung und Unterstützung. Derzeit ist eine Nachbetreuung durch die Jobcenter gesetzlich jedoch nicht vorgesehen. Daher müssen durch eine gesetzliche Änderung die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um eine effektive flächendeckende Nachbetreuung der Geringqualifizierten auch durch die Jobcenter gewährleisten zu können.

Von den ehemals Langzeitarbeitslosen, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, sind nach Ablauf

von sechs Monaten nur noch 60 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Die hohen Abbruchquoten zeigen, wie wichtig eine Betreuung auch nach Beschäftigungsaufnahme ist. In Beratungsgesprächen mit ehemals Arbeitslosen und Betrieben können Probleme in der Anfangsphase der Beschäftigung gelöst werden. Die BA hat eine neue Handlungsstrategie „INA! – Integration nachhalten“ entwickelt, damit Langzeitarbeitslose auch nach Aufnahme der Beschäftigung durch Beratung und begleitende Maßnahmen gezielt weiter unterstützt werden. Die ersten Untersuchungen zeigen, dass in der nachbetreuten Gruppe deutlich mehr Beschäftigungsverhältnisse fortbestehen.

#### 4. Gesundheit von Arbeitslosen fördern

Nach eigener Einschätzung weisen 40 % der SGB-II-Empfänger schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen auf.<sup>4</sup> Daher kommt es in der Betreuung Arbeitsloser darauf an, die speziellen gesundheitlichen Bedürfnisse stärker einzubeziehen. Dafür gibt es eine BA-GKV-Kooperationsvereinbarung „Arbeitslosigkeit und Gesundheit“, die seit 2014 erprobt wird. Diese Vernetzung der Jobcenter mit den Krankenkassen vor Ort muss weiterentwickelt werden. Im Mittelpunkt muss die Eigenverantwortung der Arbeitslosen selbst stehen, die durch ihr Gesundheitsverhalten und die Wahrnehmung der Angebote der Krankenkassen selbst zum Erhalt ihrer Gesundheit beitragen müssen. Dabei können die Jobcenter unterstützend beraten und sensibilisieren. Es geht darum, durch Transparenz und erleichterten Zugang die Teilhabe der Langzeitarbeitslosen an Präventionsangeboten der Krankenkassen zu erhöhen.

#### 5. Zugang zur beruflichen Rehabilitation verbessern

Eine Reihe von Bundesrechnungshofberichten belegt, dass die Bedeutung dieses Themas nicht erkannt und nicht entsprechend reagiert wird. Gerade bei Menschen mit Rehabilitationsbedarf ist jedoch eine frühzeitige Unterstützung von größter Bedeutung und damit für den Qualifizierungs- oder Integrationserfolg entscheidend. Um schneller reagieren zu können, sollte zunächst die komplexe Rechts- und Weisungslage vereinfacht werden. Zudem muss bei den Beschäftigten der BA ein verstärktes Bewusstsein für die Bedeutung des Themas geschaffen werden. Neben den Verbesserungen im operativen Geschäft muss sich auch in der Zentrale ein Umdenken vollziehen. Sowohl Führungs- als auch Fachkräfte sollten mit Qualifizierungsmaßnahmen für das Thema sensibilisiert werden. In diesen Maßnahmen sollten Fachkenntnisse vermittelt werden, die die Erkennung eines möglichen Rehabilitationsbedarfs ermöglichen. Wichtig ist u. a., die Schnittstellenprobleme zu den anderen Reha-Trägern zu überwinden.

#### 6. Mittel für Sprachförderung ausweiten

Arbeitslose mit Migrationshintergrund müssen beim Erwerb grundlegender und berufsbezogener Deutschkenntnisse gezielt gefördert werden. Sprachkenntnisse sind eine unverzichtbare Grundvoraussetzung

für eine erfolgreiche Integration in Arbeit und Gesellschaft. Angesichts eines steigenden Erwerbspersonpotenzials mit Migrationshintergrund ist das derzeitige Angebot zur Förderung des allgemeinen und des berufsbezogenen Spracherwerbs unzureichend. Förderangebote müssen ausreichend dotiert sein, dauerhaft zur Verfügung stehen und allen Erwerbsfähigen mit sprachlichen Defiziten offen stehen, auch um eine echte Willkommenskultur zu etablieren. Deswegen müssen jetzt die Planungen beginnen, wie mit Blick auf die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der bestmöglichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund die Sprachförderungsangebote künftig auf eine auch langfristig tragende, steuerfinanzierte Basis gestellt werden soll. Bis dahin ist entscheidend, dass die berufsbezogene Sprachförderung des sog. ESF-BAMF-Programms trotz des geringeren Mittelanlasses allen relevanten Zielgruppen offensteht.

#### 7. Anstrengungen für passgenaue Weiterbildung Erwachsener intensivieren

Die Vermittlung von Grundsicherungsempfängern in Arbeit ist eine besondere Herausforderung, denn 57 % der Arbeitslosen im SGB II verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Anstrengungen, Erwachsene zu einem beruflichen Abschluss zu bringen, müssen intensiviert werden. Notwendig dafür ist der frühzeitige und konsequente Einsatz der Kompetenzdiagnostik. Weiterbildung sollte sich nicht nur an den Stärken und Interessen des Einzelnen, sondern auch an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientieren, auch um Enttäuschungen und Motivationsverluste bei den betroffenen Menschen möglichst zu vermeiden. Die Weiterbildung sollte nur gefördert werden, wenn der im Ergebnis erzielte Berufsabschluss gute Arbeitsmarktperspektiven bietet und die Aussichten auf eine möglichst dauerhafte Beschäftigung oberhalb der Helferebene verbessert.

Unterdurchschnittliche Eingliederungsquoten zeigen, dass die passgenaue Förderung noch nicht optimal funktioniert. So haben z. B. Berufe in den Bereichen Unternehmensführung, -organisation Eingliederungsquote 26,9 % (im Zeitraum April 2013 bis März 2014). Dabei handelt es sich insbesondere um Bürokaufleute. Dies ist gleichzeitig einer der von den Arbeitslosen extrem nachgefragten Berufe. Hier müssen die Jobcenter auch ihre Beratung über Arbeitsmarktperspektiven nach einer Qualifizierungsmaßnahme verbessern. Es ist nicht im Interesse des Einzelnen und auch nicht im Interesse der Steuerzahler, wenn teure Weiterbildungsmaßnahmen wirkungslos bleiben, weil die Qualifizierung nicht den Anforderungen des Arbeitsmarktes gerecht wird und deshalb die Integration in Beschäftigung nicht gelingt.

#### 8. Kein Schnellschuss bei der Weiterbildungsprämie

Wichtig ist, dass über die Förderung der beruflichen Weiterbildung immer individuell entschieden wird. Denn es gibt vielfältige Gründe, warum Geringqualifizierte eine Ausbildung nicht aufnehmen oder frühzeitig abbrechen. Neben finanziellen Gründen stehen

<sup>4</sup> IAB-Kurzbericht, 23/2014, S. 3.

vor allem Schwierigkeiten beim Lernen oder die Betreuung von Angehörigen im Vordergrund. Wichtige Unterstützungsinstrumente sind ausbildungsbegleitende Hilfen, Assistierte Ausbildung, Teilzeitausbildung oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Zudem könnten finanzielle Anreize Wirkung zeigen, bei denjenigen Arbeitslosen, bei denen finanzielle Schwierigkeiten im Vordergrund stehen. Eine bundesweite Einführung von Weiterbildungsprämien zur Stärkung von Motivation und Durchhaltevermögen einer abschlussbezogenen Weiterbildung (beim Bestehen einer durch Ausbildungsverordnung vorgeschriebenen Zwischenprüfung: 1.000 €, beim Bestehen der Abschlussprüfung: 1.500 €) ist zum jetzigen Zeitpunkt jedoch verfrüht. Zunächst sind die Erkenntnisse aus derzeit laufenden Modellversuchen, wie „Thüringen braucht Dich!“ oder „Zweite Chance“ in Niedersachsen zu analysieren.

Es ist entscheidend, dass Weiterbildungsprämien auch an den erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung nach Teilqualifikationen ansetzen. Teilqualifikationen sind gerade für Geringqualifizierte, die vom Lernen entwöhnt sind oder sich das Durchlaufen einer vollständigen Ausbildung nicht mehr zutrauen, ein wichtiges und zielführendes Instrument, um eine kontinuierliche Annäherung an einen Abschluss zu ermöglichen. Auch bei Teilqualifikationen sollte das Ziel sein, dass sie in einen Ausbildungsabschluss über die Externenprüfung einmünden. Prämien können hier einen Anreiz setzen, diesen letzten Schritt zu gehen.

Zudem sollen Weiterbildungsprämien auf Geringqualifizierte beschränkt werden, die älter als 25 Jahre sind, damit junge Menschen unter 25 Jahren vorrangig in eine reguläre berufliche Erstausbildung vermittelt werden und keine falschen Anreize gesetzt werden, eine Weiterbildung wegen der attraktiven Prämie zu wählen. Prämien sollten zudem grundsätzlich nur dann angeboten werden, wenn der im Ergebnis erzielte Berufsabschluss gute Arbeitsmarktperspektiven bietet und die Aussichten auf eine möglichst dauerhafte Beschäftigung oberhalb der Helferebene verbessert.

### **9. Mobilität von Arbeitslosen erhöhen**

Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sind regional sehr unterschiedlich verteilt. Die Mismatcharbeitslosigkeit kann auch durch höhere Mobilität von Arbeitskräften, die zwar qualifiziert sind, aber vor Ort keine Beschäftigung finden, gesenkt werden. Dafür muss insbesondere die Mobilitätsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen gesteigert werden. Das Gesetz sieht bereits verschiedene Unterstützungsleistungen vor, wie z. B. die Übernahme von Kosten zur Führung

eines getrennten Haushaltes, Umzugskosten oder Kosten für den Erwerb des Führerscheins. Dabei haben die Arbeitsvermittler großen Spielraum, um eine dem Einzelfall entsprechende Unterstützung zu gewährleisten. Doch nach wie vor ist die Mobilität von Arbeitslosen sogar geringer als bei bereits Beschäftigten. Um die Mobilitätsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen zu erhöhen, sollte die überregionale Vermittlung in der Arbeitsvermittlung stärker in den Blick genommen und entsprechende Fördermöglichkeiten flächendeckend konsequent eingesetzt werden.

### **10. Öffentlich geförderte Beschäftigung muss ultima ratio bleiben**

Der Einsatz von zeitlich befristeter öffentlich geförderter Beschäftigung kann im Einzelfall sinnvoll sein, solange die Vermittlung von besonders marktfernen Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt noch nicht möglich ist: zur Prüfung von Arbeitsbereitschaft, als streng subsidiäre Gelegenheit zu sinnvoller Betätigung im Interesse der Allgemeinheit und zur Stärkung des Bewusstseins, dass für die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft stets eine Gegenleistung zu erbringen ist.

Beschäftigungszuschüsse und Programme zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen müssen auf einen genau definierten und begrenzten Personenkreis abzielen, zeitlich befristet, degressiv ausgestaltet sein und regelmäßig überprüft werden. Das Modellprojekt „Perspektiven in Betrieben“ der Bundesagentur für Arbeit ist ein grundsätzlich richtiger Ansatz: Geringqualifizierte, die multiple Hemmnisse aufweisen und seit über fünf Jahren arbeitslos sind, werden durch degressiv ausgestaltete Lohnkostenzuschüsse sowie begleitende Maßnahmen zur Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses gefördert. Daher ist es im Grundsatz richtig, dass diese Ansätze in dem von der Bundesregierung geplanten ESF-Programm fortgeführt werden. Es muss jedoch regelmäßig überprüft werden, ob nicht doch eine Chance auf eine Wiedereingliederung in nicht geförderte Beschäftigung besteht.

Eine breit angelegte Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung, wie sie die Fraktion Die Linke fordert und die weit über solche zielgerichteten Ansätze hinaus geht, ist klar abzulehnen. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass dadurch die Beschäftigungsperspektiven von Langzeitarbeitslosen nicht verbessert werden und zudem dies die Gefahr einer erheblichen Verdrängung regulärer Arbeitsplätze birgt.



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)402

24. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt  
- Drucksache 18/1963

### Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

#### 1 Wirkungen der Hartz-Reformen

Zwischen den Jahren 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Erhöhung der Arbeitsnachfrage: Durch mehr Flexibilität bei den Beschäftigungsformen und beim Kündigungsschutz sollten Unternehmen dazu motiviert werden, zusätzliche Stellen zu schaffen.
- Aktivierung des Arbeitsangebots: Im Sinne eines verstärkten „Förderns und Forderns“ sollten die Anreize für Arbeitslose (und Beschäftigte), schnell eine Stelle zu suchen bzw. auch eine weniger attraktive Stelle anzunehmen, verstärkt werden.
- Effizienzsteigerung: Durch mehr Effizienz in der Arbeitsvermittlung sollte der Ausgleichsprozess zwischen Arbeitsuchenden und freien Stellen verbessert werden.

Die Hartz-Reformen haben also bei Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Ausgleichsprozess angesetzt.

Sie betrafen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitsuchende und Beschäftigte.

#### Trendumkehr bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Der seit der Wiedervereinigung bestehende Trend sinkender Beschäftigung hat sich nach den Reformen – flankiert durch einen kräftigen Wirtschaftsaufschwung – umgekehrt. Obwohl der Wirtschaftsaufschwung zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 ähnlich stark war wie in den Jahren 1998 bis 2001, wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich kräftiger. Dabei nahm insbesondere die Vollzeitbeschäftigung wieder zu – obgleich oft auch in Zeitarbeit – sodass das Arbeitsvolumen kräftiger wuchs als um die Jahrtausendwende. Mittlerweile liegt es sechs Prozent über dem Wert von 2005 und konnte somit einen Großteil der Verluste seit der Wiedervereinigung wettmachen.<sup>1</sup> Zudem profitierte erstmals der ostdeutsche Arbeitsmarkt von einem Wirtschaftsaufschwung.

<sup>1</sup> Das gilt auch für wirtschaftlich schwächere Jahre, so dass ein Vergleich zum Boomjahr 2000 nicht geeignet erscheint.

Wesentlich für die Stimulierung der Arbeitsnachfrage war auch die moderate Lohnentwicklung. Bereits vor dem Jahr 2003 stiegen die Reallöhne allenfalls

schwach; während der Reformen kam es sogar zu deutlichen Reallohnverlusten. Ein Grund dafür könnte sein, dass sich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer verschlechterte, etwa durch die restriktivere Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen. Insofern steht zu vermuten, dass die Hartz-Reformen zumindest indirekt das Wachstum der Löhne gedämpft haben.

Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in etwa spiegelbildlich zur Beschäftigung. Nach dem Höchststand von fast fünf Millionen im Jahr 2005 sank die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2015 auf unter drei Millionen. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit ging deutlich um 46 Prozent zurück, nachdem sie 2006 nochmals gewachsen war, weil die vormaligen arbeitsuchenden Sozialhilfeempfänger in diesem Jahr erstmals in der Arbeitslosenstatistik auftauchten. Der Abbau der Arbeitslosigkeit wurde nicht dadurch erreicht, dass die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik besonders stark ausgebaut worden wären. Denn auch die Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit (BA), die Personen in solchen Maßnahmen einschließt, schrumpfte um gut zwei Millionen.

#### **Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt finden besser zueinander**

Um die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zu bewerten, sind die Übergänge in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Diese werden als Match bezeichnet, der Prozess des Zueinanderkommens von offenen Stellen und Arbeitslosen als Matching. Je leichter und zügiger sich dieser Prozess vollzieht, desto höher ist die sogenannte Matching-Effizienz. Diese hat sich nach den Hartz-Reformen verbessert, wie die Studien von Fahr/Sunde (2009) oder von Klinger/Rothe (2012) belegen.

So kommen Klinger/Rothe (2012) zu dem Ergebnis, dass sich die Reformen in der Summe als positiv erwiesen haben. Insbesondere nach der Einführung von Hartz I und Hartz II stieg die Matching-Effizienz um zehn Prozent, nach Hartz III um weitere fünf Prozent. Demnach haben sich die Chancen von Arbeitslosen, in Beschäftigung zu kommen, unabhängig von der konjunkturellen Situation um zehn und noch einmal fünf Prozent verbessert. Eine zusätzliche Verbesserung nach Hartz IV lässt sich nicht nachweisen. Zu beachten ist jedoch, dass mit der Einführung des neuen zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) mehr Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen im Pool der Kurzzeitarbeitslosen erfasst wurden.

Bemerkenswert ist außerdem, dass Langzeitarbeitslose überproportional stark von den Reformen profitiert haben. Dies entspricht dem Ziel der Hartz-Kommission, auch den verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit abzubauen. Mit steigendem Wirtschaftswachstum beschleunigen sich die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung grundsätzlich. Die Konjunkturwirkung wurde von den Reformen jedoch nicht verändert; der kräftige Wirtschaftsaufschwung der Jahre 2005 bis 2007 erhöhte zwar die Arbeitskräfte-nachfrage, hatte keine überproportionalen Effekte auf

das Matching. Die zusätzliche Beschäftigungssteigerung kam dadurch zustande, dass der Arbeitsmarkt strukturell besser funktionierte.

Um strukturelle Änderungen, die dauerhaft wirken, von vorübergehenden konjunkturellen Effekten auf den Arbeitsmarkt zu unterscheiden, kann die sogenannte Beveridge-Kurve verwendet werden. Diese stellt den Zusammenhang von offenen Stellen und Arbeitslosen dar. Sie verläuft – stilisiert – fallend, von links oben nach rechts unten, weil in der Regel viele offene Stellen mit einer geringeren Zahl arbeitsloser Personen einhergehen und umgekehrt. Je weiter außen die Kurve liegt, desto schlechter funktioniert der Matching-Prozess, da die Arbeitslosen in diesem Fall die offenen Stellen seltener besetzen. Dem gehen Klinger/Weber (2014) in einer Untersuchung explizit nach.

Sowohl die Matching-Effizienz als auch das Kündigungsverhalten werden durch verschiedene, auch konjunkturunabhängige Faktoren beeinflusst: die Transparenz über das Marktgeschehen, die Intensität der Suche nach Arbeit bzw. Personal, den Anteil von Langzeitarbeitslosen mit geringeren Arbeitsmarktchancen sowie die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen und Beschäftigten.

Diese Größen hatten sich vor den Reformen zusehends verschlechtert, die Beveridge-Kurve verlagerte sich immer weiter nach außen. Die Übergänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit waren gestiegen und die Matching-Effizienz war auf niedrigem Niveau rückläufig, sodass sich die Arbeitslosigkeit zunehmend verfestigte. Unmittelbar nach den Reformen verschob sich die Kurve zunächst noch weiter nach außen, weil sich ehemalige Sozialhilfebezieher nun erstmals arbeitslos meldeten. Etwas zeitverzögert – besonders deutlich ab 2007 – verschob sich dann aber die Beveridge-Kurve erstmals seit Jahrzehnten nach innen. Dies bestätigt den Befund der Matching-Analyse: Die Funktionsweise des Arbeitsmarktes hatte sich verbessert.

Ob die Verschiebung der Beveridge-Kurve konjunktureller oder struktureller Natur ist – und die Effekte damit vorübergehend oder dauerhaft sind – lässt sich mithilfe makroökonomischer Verfahren ermitteln. Dabei werden Matching-Effizienz, Kündigungsrate, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und offene Stellen, welche die Dynamik der Beveridge-Kurve bestimmen, in je eine permanente und eine vorübergehende Komponente zerlegt. Die Dekompositionsanalyse von Klinger/Weber (2014) offenbart, dass die Verbesserung der Jobchancen für Arbeitslose im Aufschwung von 1998 bis 2001 – also vor den Reformen – nur vorübergehender Natur war.

Anders nach den Reformen: Im Aufschwung von 2006 bis 2008 wurde der Anstieg der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung von einer permanenten Verbesserung der Matching-Effizienz verursacht. Gleichzeitig haben sich aufgrund der höheren Konzessionsbereitschaft von Beschäftigten, der größeren Flexibilität für die Unternehmen und der schwa-

chen Lohnentwicklung die Anreize für die Arbeitgeber erhöht, neue Stellen zu schaffen. Die Arbeitslosigkeit hat sich also durch die verbesserten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der intensiveren Arbeitssuche und dem effizienteren Ausgleichsprozess verringert. Dass die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt als dauerhaft einzuschätzen ist, erhärtet das Argument, dass sie auf eine institutionelle Ursache wie die Hartz-Reformen zurückzuführen ist.

Dies beinhaltet noch keine Aussage über die Wirkung der einzelnen Reformteile. Von allen Hartz-Gesetzen sind die Ergebnisse von Hartz IV aus verschiedenen Gründen am schwersten zu bewerten. So änderte sich auf Grund der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Struktur der Gruppe der Arbeitslosen. Weiterhin wurden die Wirkungen von Hartz IV durch Entwicklungen in der Folge von Hartz I-III überlagert. Ohnehin ist es fraglich, ob die Makrowirkung eines einzelnen Reformteils isoliert werden kann, da immer die Kombination institutioneller Regelungen für die Ergebnisse relevant ist. Zudem zeigen sich Differenzen in der Literatur bezüglich der Bewertung von Leistungskürzungen und Anreizwirkungen. Die Beiträge speziell von Hartz IV zur Senkung der Arbeitslosigkeit werden insgesamt in der Literatur unterschiedlich bewertet (z.B. Krebs/Scheffel 2013, Launov/Wälde 2015).

### Die große Rezession

Die große Rezession 2008/2009 überstand der deutsche Arbeitsmarkt bemerkenswert gut. Während das Bruttoinlandsprodukt um mehr als fünf Prozent einbrach, nahm die Beschäftigung kaum ab. Starke Reaktionen zeigten sich aber bei der Arbeitszeit pro Kopf und der Arbeitsproduktivität pro Stunde, die beide erheblich zurückgingen. Diese internen Anpassungen nutzten die Firmen also, um ihre Arbeitskräfte über die Rezession hinweg zu halten.

Das bekannte Horten von Arbeitskräften kann die stabile Beschäftigungsentwicklung in der Krise allerdings nicht alleine erklären. Entscheidend war auch, dass die Rezession den Arbeitsmarkt inmitten eines starken Aufwärtstrends traf. So stellen Klinger/Weber (2015) fest, dass zwar die Reaktion der Beschäftigung auf das BIP mit der Krise deutlich schwächer wurde, was dem Arbeitskräftehorten entspricht. Zugleich wurde das Beschäftigungswachstum aber seit 2007 – und auch während der Krise – durch eine BIP-unabhängige Komponente gestützt.

Für die BIP-unabhängige Aufwärtsbewegung der Beschäftigung haben die vorangegangenen Arbeitsmarktreformen eine wichtige Rolle gespielt. So finden Klinger/Weber (2015) einen starken Einfluss der gestiegenen Matchingeffizienz, also der verbesserten Fähigkeit des Arbeitsmarkts, Arbeitslose und offene Stellen zusammen zu bringen (z.B. Fahr/Sunde 2009, Klinger/Weber 2014). Weitere treibende Kräfte waren der weitgehend konjunkturunabhängige Beschäftigungstrend im Dienstleistungssektor (mit stetigen Zuwächsen auch in der Rezession), die gestiegene Arbeitskräfteknappheit, bei der sich die Betriebe auch bei schwächerer aktueller Auslastung Mitarbeiter sichern und Beschäftigung aufbauen, die stete Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung, die langjährige Lohnmoderation (vgl. auch Dustmann et al. 2014) und in

den vergangenen Jahren die starke Zuwanderung, die das Erwerbspersonenpotenzial bis zuletzt erhöhte.

Insgesamt ist das durchschnittliche Wirtschaftswachstum seit 2005 nur als mittelmäßig zu bezeichnen. Die Konjunktur kommt also als Ursache des Arbeitsmarktaufschwungs nicht in Betracht. Das Beschäftigungswachstum setzte sich unmittelbar nach der großen Rezession bis zuletzt fort, auch in konjunkturell schwächeren Jahren.

### Schattenseiten

Die Vorteile der Hartz-Reformen für den Arbeitsmarkt sollten nicht den Blick auf ihre negativen Begleiterscheinungen verstellen. Denn die höhere Flexibilität für die Arbeitgeber bedeutet auch, dass sich ein Teil des Beschäftigungsrisikos auf die Arbeitnehmerseite verschiebt, insbesondere auf bestimmte Personengruppen wie Geringqualifizierte. Der Trend in Richtung wachsender atypischer Erwerbstätigkeit in Form von Leiharbeit, befristeter Beschäftigung oder Minijobs hat sich nach den Reformen zeitweilig noch verstärkt. Dies ging mit Abstrichen bei der Entlohnung der Beschäftigten einher, wenngleich hierdurch auch höhere Chancen auf soziale Teilhabe gegeben sind als bei Arbeitslosigkeit.

Im Durchschnitt dauern Beschäftigungsverhältnisse heute zwar länger als noch vor zehn Jahren. Doch nicht alle Erwerbstätigen profitieren davon im gleichen Maß. Gerade für Personen, die zuvor arbeitslos waren, sind die neu gefundenen Beschäftigungsverhältnisse häufig instabil. Es kommt zu Drehtüreffekten, da viele Personen in instabiler Beschäftigung oftmals wieder zurück in die Grundsicherung fallen.

Der Trend zu einer schwachen Lohnentwicklung hatte bereits vor den Hartz-Reformen eingesetzt, sich dann aber wesentlich verstärkt, weil die Reformen letztlich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer schwächten. Mehr Personen bzw. Bedarfsgemeinschaften stocken ihr Gehalt oder ihr Arbeitslosengeld I mit Grundsicherungsleistungen auf oder nehmen einen Nebenjob an. Darüber hinaus verstärkte sich die bereits seit Jahrzehnten zunehmende Lohnungleichheit. Gerade die Reallöhne am unteren Ende der Einkommensskala schrumpften im Zuge der Hartz-Reformen überproportional.

Trotz der mit den Hartz-Reformen verbundenen Beschäftigungserfolge ist festzuhalten, dass die Lasten der Reformen im Wesentlichen von (Teilen der) Arbeitnehmerschaft getragen wurden. Zwar haben sich die Trends zu mehr geringfügiger Beschäftigung, mehr Leiharbeit und mehr Befristungen ebenso wie die starke Lohnzurückhaltung zuletzt nicht fortgesetzt. Gleichwohl hat sich im Bereich zwischen Arbeitslosigkeit und traditionellem Normalarbeitsverhältnis ein breites Feld an atypischer, mitunter prekärer Beschäftigung etabliert, das als neue, mit den Hartz-Reformen gewachsene Herausforderung für weiteres politisches Handeln zu sehen ist. Die Aufgabe ist mehrdimensional: Einerseits dürfen die mit den Reformen verbundenen Strukturserfolge nicht gefährdet werden, andererseits sollte die Teilhabe an den Beschäftigungserfolgen noch verbreitert werden.

Schließlich bestehen trotz des Sinkens der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gravierende

strukturelle Probleme fort. Die Reformen haben die Arbeitslosigkeit also auf ein niedrigeres Niveau gebracht, es verbleibt aber noch immer ein harter Kern der Langzeitarbeitslosigkeit.

## 2 Dynamik in der Grundsicherung

Im Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 18/3549) wird der hohe Anteil der SGB-II-Bezieher mit einer Leistungsbezugsdauer von über einem Jahr sowie der Anteil der Bezieher, die bereits seit vier oder mehr Jahren im Leistungsbezug sind, berichtet. Es wird die Aussage getroffen, dass Erwerbslose im SGB II nicht schneller vermittelt werden als in den Vorgängersystemen Arbeitslosen- und Sozialhilfe und sich die Ergebnisse bezüglich der Dauer des Leistungsbezuges verschlechtert haben. Der Vergleich von Bezugsdauern im System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit Bezugsdauern in der Grundsicherung nach SGB II ist aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Leistungssysteme sowie der Statistiken allerdings grundsätzlich nur eingeschränkt möglich und benötigt zur Interpretation weitere Hinweise. Insbesondere kann die im Antrag getroffene Aussage einer mit der Hartz-IV-Reform eingetretenen Verschlechterung im Sinne einer Zunahme an langen Leistungsbezugsdauern nicht belegt werden.

### Dauer des Leistungsbezuges vor und nach 2005

Zur Dynamik und zur Dauer des Bezuges von Sozial- und Arbeitslosenhilfe lassen sich vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2005 nur wenige Angaben auf Basis der amtlichen Statistiken machen. Die Statistiken zur Arbeitslosenhilfe wurden von der BA monatlich und die zur Sozialhilfe vom Statistischen Bundesamt jährlich veröffentlicht. Angaben zu den Leistungsbezugsdauern von Arbeitslosenhilfebeziehern waren nur als Sonderauswertungen bei der Statistik der BA öffentlich zugänglich. Die entsprechend der Leistungsart als Individualstatistik angelegten Daten enthalten keine Informationen zu dem Partner und den Kindern eines Leistungsbeziehers, sodass diese nicht mit den haushaltsbezogenen Grundsicherungsdaten verglichen werden können. Zudem unterschieden sich die Grundlagen der Leistungsbemessung z. T. deutlich von der heutigen Grundsicherung, sodass sowohl die Struktur der Empfänger – und damit auch der Bezugsdauern – als auch die zur Beendigung des Leistungsbezuges notwendigen Bedingungen anders waren. In der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Statistik der Sozialhilfe (Fachserie 13, Reihe 2.1) findet sich eine Gliederung der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach der Dauer des bisherigen Leistungsbezuges, aus der anders als in der Grundsicherung nach dem SGB II eine hohe Zahl an kurzfristigen Bezügen von weniger als einem Jahr hervorgeht. Genauere Untersuchungen der amtlichen Sozialhilfedaten zur Dynamik im Leistungsbezug liegen nur auf Basis spezieller Regionalstudien vor – so bestätigt etwa die Bremer Sozialhilfestudie diesen Befund (Leibfried et al. 1995).

Einen direkten Vergleich der Dynamik im Leistungsbezug unter dem Bundessozialhilfegesetz bis 2004 und unter der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II basierend auf Verwaltungsdaten und den

oben erwähnten Regionalstudien liefert die Analyse von Buhr et al. (2010). Auch dort wird die hohe Verbreitung von kurzfristiger Inanspruchnahme von Sozialhilfe unter einem Jahr bestätigt, während in der Grundsicherung für Arbeitsuchende lange Bezugsdauern von über einem Jahr dominieren. Die Autoren weisen allerdings selbst auf die eingeschränkte Interpretierbarkeit dieses Ergebnisses hin. Hauptursache dafür ist, dass in den Sozialhilfedaten zahlreiche Personen erfasst sind, die Sozialhilfe als überbrückende Leistung in Anspruch nehmen, bis vorrangige Leistungen wie Rente oder Arbeitslosengeld zur Verfügung stehen. Diese sogenannten „Wartefälle“ machen laut Autoren zwei Drittel bis nahezu drei Viertel der Leistungsbezieher aus. Dies wirkt sich stark auf die durchschnittlichen Bezugsdauern aus, da der Median des Leistungsbezuges bei den Nicht-Wartefällen etwa drei- bis viermal so hoch ist wie der der Wartefälle. In der Grundsicherung nach SGB II hingegen spielen Wartefälle keine so große Rolle mehr, sodass bereits aus diesem Grunde die Bezugsdauern länger ausfallen. Darüber hinaus ist zur Überwindung der Bedürftigkeit aufgrund der höheren Regelsätze in der Grundsicherung ein höheres Einkommen notwendig als bei der ehemaligen Sozialhilfe. Insgesamt können die Angaben aus den verschiedenen Statistiken insbesondere in ihrer zeitlichen Entwicklung nicht miteinander verglichen und interpretiert werden. Damit können auch keine Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Zu- bzw. Abnahme der Leistungsbezugsdauern gezogen werden.

### Dauer des Leistungsbezuges in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Mit der Einführung der Statistik der Grundsicherung nach SGB II haben sich die Zuständigkeiten für die amtliche Berichterstattung geändert. Auf der gesetzlichen Grundlage von § 53 SGB III berichtet die Statistik der BA in der Leistungsstatistik nach dem SGB II über die Anzahl der hilfebedürftigen Personen und ihre Leistungen nach dem SGB II. Darin enthalten sind u. a. Informationen zur Zusammensetzung der Grundsicherungsbezieher nach unterschiedlichen Bezugsdauern, auf die sich die im Antrag genannten Angaben beziehen. Außerdem werden im Rahmen der Wirkungsforschung zum SGB II am IAB administrative Daten regelmäßig auch zur Dynamik im Leistungsbezug ausgewertet. Damit können Angaben zur Verteilung der Leistungsbezieher nach Bezugsdauern sowie deren Entwicklung getroffen werden. Auswertungen des auf den Verwaltungsdaten basierenden sogenannten Administrativen Panels SGB II (AdminP) des IAB (siehe Rudolph et al. 2013) für die Jahre 2005 bis 2013 zeichnen folgendes Bild: Die Grundsicherung nach dem SGB II unterstützte in den ersten acht Jahren nach ihrer Einführung bis 2012 insgesamt 10,79 Millionen verschiedene Bedarfsgemeinschaften mit 15,96 Millionen Personen zumindest zeitweilig. Zwischen den Jahren 2005 bis 2013 bezogen jahresdurchschnittlich 3,58 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit 6,70 Millionen Personen Leistungen. Dabei ist die durchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften seit 2006 um etwa 650 Tausend auf 3,32 Millionen im Jahr 2013 gesunken, die Zahl der leistungsberechtigten Personen ging von 7,35 auf unter 6,13 Millionen zurück. Gleiches gilt für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (von 5,39 auf 4,42 Millionen) – und

hier insbesondere die arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, bei denen der Rückgang von 2,69 auf 1,90 Millionen relativ am stärksten ausfiel, wobei im Vergleich von 2013 auf 2012 sich jedoch kaum noch Veränderungen zeigen.

Ungeachtet dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung ist das Leistungssystem von langen Bezugsdauern geprägt. Von den Leistungsbeziehern zum Jahresende 2013 waren knapp 1,18 Millionen Personen in rund 570 Tausend Bedarfsgemeinschaften durchgängig seit 2005 auf Leistungen des SGB II angewiesen. Weitere 62 Prozent der Leistungsempfänger waren bereits mehr als zwei Jahre ununterbrochen auf Leistungen des SGB II angewiesen. Dieser Anteil ist seit 2011 leicht rückläufig, während er zwischen 2009 und 2011 zugenommen hat. 77 Prozent bezogen im Dezember 2013 SGB-II-Leistungen schon für mindestens ein Jahr, ihr Anteil an allen Leistungsbeziehern liegt in den letzten Jahren gleichbleibend bei gut 77 Prozent.

Insgesamt sind keine starken Verfestigungstendenzen bei der Dauer des Leistungsbezuges erkennbar, diese verharrt allerdings auf einem sehr hohen Niveau. Fasst man den Verfestigungsbegriff weiter und schließt auch Zeiten des Leistungsbezugs ein, die durch eine Erwerbstätigkeit oder anderes unterbrochen waren, zeigt sich, dass Ausstiege aus dem Leistungssystem häufig nicht nachhaltig sind und in der zeitlichen Entwicklung werden leichte Verfestigungstendenzen sichtbar. So beträgt der Anteil der leistungsberechtigten Personen, die zwischen 2005 und 2013 insgesamt zwei Jahre lang – also teilweise mit Unterbrechungen – Leistungen der Grundsicherung bezogen haben, 83 Prozent. Gegenüber den Werten vom Dezember 2007 ist dies ein Anstieg um elf Prozentpunkte, in den letzten drei Jahren ist allerdings keine weitere Zunahme zu beobachten, ebenso wie bei den Beziehern mit Bezugszeiten von 12 und mehr Monaten: 91 (92) Prozent der Leistungsberechtigten im Dezember 2013 (2012) haben innerhalb des Zeitraums von 2005 bis 2013 in der Summe mindestens zwölf Monate Leistungen erhalten. Die von der BA veröffentlichten Daten zu Zu- und Abgängen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Statistik der BA 2015) zeigen, dass von im Jahr 2014 etwa ein Drittel der Zugänge in das Leistungssystem bereits innerhalb der letzten drei Monate vor Zugang Leistungen erhalten hat, etwa ein Viertel der Abgänge aus dem Leistungssystem bezieht innerhalb der nächsten drei Monate wieder Leistungen.

### Ursachen für lange Bezugsdauern

Lange Bezugsdauern können allerdings nicht mit einer langsamen oder ausbleibenden Vermittlung in Erwerbstätigkeit gleichgesetzt werden. Arbeitslosigkeit stellt für die meisten Arbeitslosengeld-II-Bezieher nur eine von verschiedenen Phasen in ihrer Biografie dar. Auswertungen des AdminP zu den Tätigkeiten von ALG-II-Empfänger vom Dezember 2010 während der letzten sechs Jahre (seit Anfang 2005) zeigen, dass zwar ein langer Bezug von Leistungen der Grundsicherung überwiegt, dieser aber nicht gleichbedeutend mit ebenso langer Arbeits- oder Erwerbslosigkeit bzw. Inaktivität ist. Dreißig Prozent der betrachteten Personen bezogen über die gesamten sechs Jahre hinweg, seit Einführung der Grundsicherung, Leistungen aus

diesem System; weitere knapp dreißig Prozent mindestens vier Jahre. Daneben weisen aber über zwei Drittel eine zumindest kurzfristige Phase der Erwerbstätigkeit in den letzten sechs Jahren auf – die Hälfte der Leistungsbeziehern länger als ein Jahr. Selbst unter den durchgehend Leistungen beziehenden hat die Hälfte in den letzten sechs Jahren eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat – ein knappes Drittel für mindestens ein Jahr.

Für den verbreiteten Langzeitleistungsbezug sind neben Arbeitslosigkeit noch andere Faktoren mitbestimmend. Beispielsweise beeinflusst die Qualität der Beschäftigung hinsichtlich Umfang, Entlohnung und Stabilität die Dauer des Leistungsbezuges. Auswertungen des IAB für das Jahr 2008 zeigen, dass neu aufgenommene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse von Leistungsbeziehern häufig nicht stabil sind (siehe Koller/Rudolph 2011). Nur etwa 55 Prozent aller in 2008 von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse währten länger als sechs Monate. Zudem deckte das Einkommen aus den neu aufgenommenen Beschäftigungsverhältnissen oft nicht den Bedarf des Haushalts, sodass etwa die Hälfte der Leistungsempfänger, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, weiterhin (reduzierte) SGB-II-Leistungen bezog.

Das Argument der Fraktion Die Linke, die Konzentration auf schnelle Vermittlung sei ursächlich für die geringe Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, ist nicht belegt. Die einschlägige arbeitssoziologische Literatur verweist eher auf absatzmarkt- oder konkurrenzorientierte Flexibilisierungsprozesse von Unternehmen seit den 1980er Jahren als Ursache für die Entstehung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen, als auf die Vermittlungspraxis der Grundsicherungsträger. Dementsprechend begann auch die Ausbreitung von Beschäftigungsverhältnissen, die Standards des Normalarbeitsverhältnisses unterschreiten, Jahre vor Hartz IV, und hatte bereits vor 2005 größere Ausmaße erreicht (vgl. Baethge/Barthelheimer 2005, Sachverständigenrat 2008, Promberger 2012).

Neben der Beschäftigung und Beschäftigungsfähigkeit ist die familiäre Situation hinsichtlich der Betreuungssituation von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen sowie die Größe der Bedarfsgemeinschaft sowohl für den Eintritt der Hilfebedürftigkeit, als auch für die Möglichkeit den Leistungsbezug zu überwinden entscheidend.

### 3 Materielle und soziale Lage der ALG-II-Empfänger

#### Armut und Erwerbslosigkeit / Grundsicherungsbezug

Im Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 18/3549) wird unter anderem argumentiert, die Armutsquote unter Erwerbslosen habe massiv zugenommen. Befunde aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sollen dies untermauern: „Nach den Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) waren 2008 fast drei Viertel aller Erwerbslosen als arm einzustufen. 2003 war es noch etwa die Hälfte der Erwerbslosen.“

Die Bewertbarkeit dieser Aussage wird dadurch erschwert, dass außer der Datenbasis weder Quelle oder Armutskonzept, noch Erwerbslosigkeitskonzept benannt werden. Legt man das OECD-Konzept zugrunde (armutsgefährdet ist, wer über weniger als 60% des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens einer Gesellschaft verfügt), so zeigt sich für Erwerbslose (nach dem Labour-Force-Konzept der ILO) laut EVS tatsächlich ein steiler Anstieg der Armutsgefährdungsquote von 41,2 Prozent im Jahr 2004 (Statistisches Bundesamt 2008, Tabelle 2.3.2.2) auf 69,3 Prozent im Jahr 2012 (Statistisches Bundesamt 2014, Tabelle 3.1).

Es sollte jedoch angemerkt werden, dass man auf Basis des Mikrozensus und des SOEP zu einem erheblich schwächeren Anstieg kommt. Laut Mikrozensus ist die Armutsgefährdungsquote von Erwerbslosen von 49,6 Prozent (2005) auf 58,7 Prozent (2013) weniger stark gestiegen.<sup>2</sup> Laut SOEP legte die Armutsgefährdungsquote der Arbeitslosen (hier: nach Konzept der BA) in ähnlichem Umfang von 47,5 Prozent (2001) auf 57,7 Prozent (2009) zu (Heyne 2012). Da die beiden anderen Datenquellen nah beieinanderliegen und generell aufgrund des Stichprobendesigns (SOEP) bzw. der Vollerhebung (Mikrozensus) als zuverlässiger gelten als die EVS, die auf einem in der Wissenschaft nicht anerkannten Stichprobenverfahren (Quotenstichprobe) basiert, ist sehr in Zweifel zu ziehen, wie zuverlässig die Ergebnisse der EVS sind.

Selbst wenn man den starken Anstieg laut EVS zugrunde legen würde, kann dieser vielfältige Ursachen haben (z.B. den Anstieg des Anteils Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen, der den Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland begleitet hat). Gegen die Annahme, die Hartz-Reformen seien für den Anstieg der Armutsgefährdungsquote verantwortlich, spricht auf deskriptiver Ebene die Statistik zur Reduktion der Armutsrisikoquote durch Sozialtransfers (Indikator Q.7 des Armuts- und Reichtumsberichts, BMAS 2013, 484). Sie gibt an, welcher Anteil der Personen, die vor

Sozialtransfers armutsgefährdet sind, durch Sozialtransfers über die Armutsgefährdungsschwelle gehoben werden. Diese Quote ist in den Jahren 1998-2004 vor Einführung der Grundsicherung laut SOEP 2011 stetig von 44,5 Prozent auf 35,7 Prozent zurückgegangen. Nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist sie zunächst sogar wieder leicht gestiegen und bis 2010 dann wieder leicht auf nunmehr 32,6 Prozent zurückgegangen. Sozialtransfers verhinderten also in den Jahren nach Einführung nach Hartz IV Armutsgefährdung in ähnlichem Umfang wie vor der Einführung.

Auch Heyne, der das Armutsrisiko von Arbeitslosen vor und nach der Reform mittels eines multivariaten statistischen Verfahrens (fixed effects Schätzung) vergleicht, kommt zu dem Schluss, dass Arbeitslosigkeit nach der Reform das Armutsrisiko nur unwesentlich stärker erhöht hat als vor der Reform. Vielmehr habe sich die Komposition der Arbeitslosen seit der Reform verändert und sei für die gestiegenen Armutsgefährdungsquoten von Arbeitslosen verantwortlich (Heyne 2012, 427).

Tabelle 1 gibt Auskunft über das Verhältnis der Höhe der Leistungen der Grundsicherung und der Armutsgefährdungsschwelle. Ausgewiesen sind die Regelleistungen für verschiedene Haushaltskonstellationen, die durchschnittlichen Wohnkosten (bezogen auf den Haushaltstyp) und der Mehrbedarf für Alleinerziehende. Verglichen werden diese Summen an Grundsicherungsleistungen mit der auf Basis von PASS (Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ des IAB) berechneten Armutsgefährdungsschwelle, die der vom Statistischen Bundesamt errechneten sehr ähnlich ist.

Es zeigt sich, dass durch den Mehrbedarf das Leistungsniveau bei Alleinerziehenden über der jeweiligen Armutsgefährdungsschwelle liegt. Bei den übrigen Haushalten liegen die Leistungen der Grundsicherung unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle.

<sup>2</sup> [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/05AGQ\\_ZVBM\\_Erwerbsst.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/05AGQ_ZVBM_Erwerbsst.html)

**Tabelle 1:** Armutsgefährdungsschwellen und Leistungen nach dem SGB II für ausgewählte Haushaltskonstellationen für das Jahr 2013 (in Euro)

Haushaltskonstellation	Armutsgefährdung (60%-Schwelle) auf Basis von PASS für das Jahr 2013	Monatliche Leistungen nach dem SGB II im Jahr 2013			
		Regelleistung	Mehrbedarf <sup>a</sup>	Durchschnittliche Leistungen für Unterkunft und Heizung	insgesamt
Alleinstehende	880	382	/	300	682
Alleinerziehende					
Mit einem Kind unter 7 Jahren	1.144	606	138	414	1.158
Mit zwei Kindern (eines unter 7, eines unter 15 Jahren)	1.408	861	138	481	1.480
Paare					
Ohne Kinder	1.320	690	/	374	1.064
Mit einem Kind unter 7 Jahren	1.584	914	/	499	1.413
Mit zwei Kindern (eines unter 7, eines unter 15 Jahren)	1.848	1.169	/	575	1.744

<sup>a</sup>Ausgewiesen wird hier nur der Mehrbedarf für Alleinerziehende. Im Falle von Schwangerschaft, Krankheit, Behinderung sind ggf. weitere Mehrbedarfe vorgesehen.

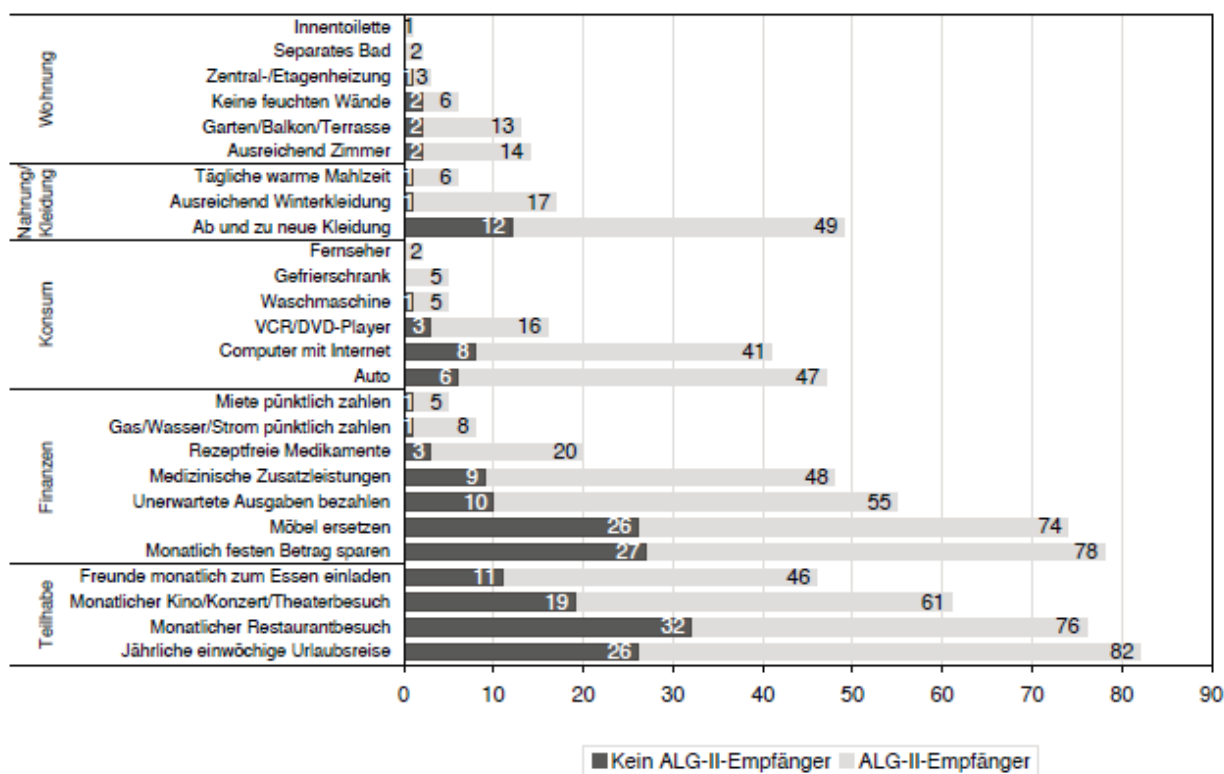
Quellen: SGB II, Statistik der BA (2014); Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), 7. Befragungswelle 2013; gewichtete Ergebnisse. Siehe Tophoven et al. (2015).

Betrachtet man die tatsächliche Ausstattung von ALG-II-Haushalten mit Gütern und Aktivitäten, lässt sich feststellen, dass die wichtigsten materiellen Bedürfnisse der Leistungsempfänger weitgehend abgedeckt werden können (Christoph 2008). Dabei handelt es sich um Güter, die von mehr als zwei Dritteln der Bevölkerung als unbedingt notwendig erachtet werden, wie bspw. Nahrungsversorgung, grundlegende Wohnstandards und die Möglichkeit, Miete und Nebenkosten pünktlich zahlen zu können. Bei höherwertigen Konsumgütern, finanziellen Aspekten wie bspw. der Möglichkeit zu sparen und vor allem im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe zeigen sich allerdings größere Defizite. Diese Bereiche werden aber von der Mehrheit der Bevölkerung nicht als unbedingt notwendig angesehen. Insgesamt weisen die ALG-II-Haushalte einen niedrigeren Lebensstandard auf als Nicht-Empfänger-Haushalte. Dieses Muster (gegebene Grundversorgung, Defizite bei Teilhabe und höherwertigen bzw. langlebigen Konsumgütern) findet sich sowohl bei allen ALG-II-Haushalten (Christoph 2008) als auch bei der Betrachtung von Haushalten, in denen Kinder leben (Lietzmann et al. 2010; Tophoven et al. 2015). Qualitative und quantitative Befunde verweisen auf die Restriktionen des Sparens für Altersvorsorge (Promberger et al. 2012)

und längerlebigen Haushaltsgütern (Promberger 2010), auf asymmetrische Verteilungen innerhalb von Familien mit Schulkindern zugunsten deren schulischer Sozialintegration und zuungunsten der Mütter, sowie Defizite bei gängigen Formen der sozialen Teilhabe wie dem Essen außer Haus (Pfeiffer et al. 2011).

Im Antrag der Fraktion Die Linke wird formuliert, Hartz IV leiste auch vor diesem Hintergrund keine Sicherung des Lebensstandards. Ungeachtet der unbestreitbaren Knappheit und der Teilhabedefizite ist hier allerdings systematisch einzuwenden, dass von einer Lebensstandardsicherung auch im früheren System der Arbeitslosenhilfe nicht ausgegangen werden konnte. Auch die Arbeitslosenversicherung sichert nicht den Lebensstandard. Arbeitslosengeld ist und Arbeitslosenhilfe war zwar an das vorige Erwerbseinkommen gekoppelt, als lebensstandardsichernd können Zahlungen zwischen 53 Prozent (Arbeitslosenhilfe ohne Kind) und 67 Prozent (ALG mit Kind) vom vorigen Nettoeinkommen nicht betrachtet werden. Zwischen Einkommenskopplung und Lebensstandardsicherung besteht ein deutlicher Unterschied.

**Grafik 2: Unterversorgung mit relevanten Gütern des Lebensstandards bei AGL-II-Empfängern und Nichtempfängern im Vergleich (in Prozent)**



Anteil derjenigen, die aus finanziellen Gründen nicht über die genannten Güter verfügen.

Datenbasis: Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) 2006/07, gewichtete Ergebnisse

Quelle: Christoph (2008)

**Soziale Mobilität**

Im Antrag wird zudem festgestellt, dass sich Armut in Deutschland verfestige: „Soziale Mobilität ist zurückgegangen, soziale Aufstiege sind seltener geworden“. Diese Aussage lässt sich durch wissenschaftliche Befunde stützen, sofern mit Mobilität und Aufstieg die Ausstiege aus Armut gemeint sind. So konnte etwa Groh-Samberg (2014) auf Basis des SOEP zeigen, dass der Anteil von Personen in verfestigter Armut in Westdeutschland von 6 Prozent 1992/96 auf 10 Prozent 2008/2012 zugenommen hat, in Ostdeutschland im selben Zeitraum sogar von 3 auf 12 Prozent. Wer einmal in verfestigter Armut ist, hat zudem immer schlechtere Chancen, diese mittelfristig zu verlassen. Konnten noch Anfang der 90er Jahre 40 bis 50 Prozent der Personen in verfestigter Armut diese Zone innerhalb des nächsten Fünf-Jahres-Zeitraums wieder verlassen, so waren es zuletzt (2003/07 auf 2008/12) nur noch etwa 30 Prozent. Für keinen dieser Verläufe lässt sich jedoch ein besonders steiler Anstieg erkennen, der mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammenfiel. Insofern decken die Daten in keiner Weise die geäußerte Behauptung, dass der Sozialstaat durch die Reformen zu einer Sackgasse wurde. Die Analysen von Haupt/Nollmann

(2014) legen nahe, dass jüngste Anstiege der Armutsgefährdungsquoten überwiegend am Arbeitsmarkt durch eine höhere Lohnspreizung entstehen. Daneben konstatieren die Autoren, dass zwar „[...] öffentliche Transfers (hierzu zählen neben Grundsicherungsleistungen z.B. auch Kinder- oder Elterngeld) die unteren Bereiche der Einkommensverteilung in der Gegenwart weniger zielgenau erreichen und auf stark erhöhtem Niveau über die gesamte Verteilung streuen“ (Haupt/Nollmann 2014: 622). Angesichts von Steuerentlastungen bei Geringverdienern und höherer Belastung von mittleren Einkommen durch Steuern und Sozialversicherungsabgaben kommen sie jedoch insgesamt zu dem Schluss, dass steigende Armutsrisikoquoten im Umverteilungssystem stärker als vor 20 Jahren neutralisiert werden (Haupt/Nollmann 2014: 623).

**Gesundheit**

Im Antrag wird ein Befund aus dem IAB-Kurzbericht 23/2014 (Eggs et al. 2014) zitiert, nach dem mehr als 40 Prozent der Hartz-IV Beziehenden nach eigener Einschätzung schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen aufweisen. Während dieser deskriptive



Befund korrekt wiedergegeben ist, wird dessen Interpretation nicht durch wissenschaftlichen Befunde getragen. Hier wird behauptet, der schlechte Gesundheitszustand begründe sich vor allem durch die soziale Situation selbst. Wie im Kurzbericht explizit erwähnt wird, erlaubt die verwendete Methodologie keinen kausalen Schluss. Die Befunde können ebenso gut daher rühren, dass gesundheitliche Einschränkungen zu Bedürftigkeit führen oder dass Drittvariablen, die sowohl mit Bedürftigkeit als auch mit Gesundheit zusammen hängen (z.B. Bildung, soziale Herkunft), die beobachteten Unterschiede verursachen.

## 4 Sanktionen

### 4.1. Vorbemerkung

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 18/1963) zielt darauf ab, die Sanktionsregeln im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu entschärfen, um das Existenzminimum und die Teilhabe zu sichern. Unter anderem geht es darum, die Sanktionshöhe zu begrenzen. So sollen der Grundbedarf sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung von Sanktionen ausgenommen und deshalb höchstens 10 Prozent des Regelbedarfs gekürzt werden. Falls doch eine Leistungsminderung von mehr als 10 Prozent des Regelsatzes möglich ist, sollen Sachleistungen antragslos erbracht werden. Die verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige sollen abgeschafft werden. Sanktionen sollen bei Pflichtverstößen nicht mehr automatisch verhängt werden und zudem bei Verhaltensänderungen jederzeit zurückgenommen werden dürfen. Ferner wird im Antrag gefordert, nur noch tarifliche bzw. – wenn keine tariflichen Regelungen vorliegen – ortsüblich entlohnte Arbeitsverhältnisse als zumutbar anzuerkennen. Des Weiteren sollen Ombudsstellen eingerichtet werden, die in Konfliktfällen zwischen Leistungsberechtigten und Trägern vermitteln. Solange die geforderten Gesetzesänderungen noch nicht in Kraft bzw. Sanktionen in der Grundsicherung nicht umfassend evaluiert sind, sei ein Sanktionsmoratorium zu erlassen.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird mit der Notwendigkeit einer Sicherung des Existenzminimums begründet. Daneben wird eine Reihe von weiteren Begründungen angeführt. Dazu gehören unter anderem, dass von Sanktionen häufig Angehörige betroffen sind, die selbst keine Pflichtverletzung begangen haben, dass die besonders harten Sanktionen für unter 25-Jährige einen Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit darstellen und dass Pflichten der Leistungsträger in einem deutlich geringerem Umfang geregelt sind als Pflichten der Leistungsberechtigten. Zudem wird auf Befunde von wissenschaftlichen Studien hingewiesen, die beispielsweise zeigen, dass infolge einer Sanktionierung ALG-II-Bezieher verstärkt in Beschäftigung übergehen; dennoch sei diese Wirkung nicht nachhaltig. Die in diesem Zusammenhang zitierte IAB-Stellungnahme von Wolff (2014), die den Forschungsstand zusammenfasst, enthält allerdings mangels entsprechender empirischer Studien keine Aussagen zum Thema nachhaltiger Wirkungen von Sanktionen.

Der Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 18/1115) geht weiter und fordert, die Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abzuschaffen. Auch in diesem Antrag geht es um die Sicherstellung des Existenzminimums. Um die Würde der Leistungsberechtigten zu stärken und sozialen Verwerfungen vorzubeugen, sei grundsätzlich eine sanktionsfreie Mindestsicherung anzustreben. Aus Sicht der Fraktion Die Linke existieren keine Belege für eine „arbeitsmarktpolitisch sinnvolle“ Wirkung von Sanktionen, denn sie geht davon aus, dass die SGB-II-Leistungsberechtigten bereits jetzt durch Erwerbsarbeit, Pflege bzw. Betreuung von Kindern, Eltern, Kranken oder ehrenamtliche Tätigkeiten aktiv sind. Erwerbslosigkeit sei nicht das Ergebnis von „falschem“ Verhalten der Arbeitsuchenden, das durch Sanktionen zu ändern sei. Der Antrag betont, dass das Paradigma der Aktivierung gesellschaftliche Probleme individualisiert und dadurch die Opfer des Arbeitsmarkts zu „Tätern“ umgedeutet werden. Leistungsberechtigte Bürgerinnen und Bürger werden sozialstaatlich als Erziehungsbedürftige angesehen. Aufgrund von Sanktionsdrohungen werden Leistungsberechtigte in Jobs mit schlechten Löhnen und Arbeitsbedingungen gezwungen, was allerdings – anders als im Antrag der Fraktion Die Linke dargestellt – nicht durch den IAB-Kurzbericht 15/2010 (Beste et al. 2010) belegt wird. Des Weiteren geht die Fraktion Die Linke davon aus, dass Sanktionen zur Disziplinierung auch von Beschäftigten führen, die aus Angst vor Jobverlust mit anschließendem Bezug von Hartz IV bereit sind, Verschlechterungen von Löhnen und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Die Fraktion Die Linke betont ferner, dass Sanktionierte nur selten die Möglichkeit haben, finanzielle Einbußen zu überbrücken. Folgen der Sanktionierung seien etwa eine Verschlechterung des Gesundheitszustands, zunehmende Verschuldung und Wohnungslosigkeit.

Der Text dieses Kapitels der Stellungnahme skizziert zunächst potentielle Wirkungen von Sanktionen (Kap. 4.2). Danach werden vor dem Hintergrund der Anträge und ihrer Begründung relevante Befunde empirischer Studien zusammengefasst: In Kap. 4.3 werden zentrale Ergebnisse von quantitativen und qualitativen empirischen Studien dargestellt, die Wirkungen von Sanktionen im SGB II auf Leistungsberechtigte untersucht haben. Weitere relevante Befunde sind in Kap. 4.4. dargestellt. Vor dem Hintergrund dieser Befunde werden in Kap. 4.5 Folgerungen formuliert. Die Ausführungen basieren weitestgehend auf einer im Jahr 2014 veröffentlichten Stellungnahme (Wolff 2014). Wörtliche Übernahmen sind nicht eigens gekennzeichnet.

### 4.2. Mögliche Wirkungen von Sanktionen

Sanktionen sollen einen (finanziellen) Anreiz für Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II darstellen, damit diese ihren im SGB II geregelten gesetzlichen Pflichten nachkommen. Insbesondere sollen sie sicherstellen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich um die Aufnahme von Arbeit oder Ausbildung bemühen und mit den Fachkräften ihres Jobcenters kooperieren, was dazu beitragen soll, ihre Chancen im Wettbewerb um Stellen- oder Ausbildungsangebote zu erhöhen. Im Ergebnis soll dies dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte

schneller eine Arbeit oder Ausbildung aufnehmen. Eventuell wird durch das Prinzip des Forderns der Bezug von Arbeitslosengeld II sogar ganz vermieden, etwa indem sich Empfänger von Arbeitslosengeld I verstärkt um eine Arbeitsaufnahme bemühen, bevor der Bezug ausläuft.

Diese Anreizwirkungen können schon durch die Möglichkeit einer Sanktionierung oder die Unterrichtung über eine bevorstehende Sanktionierung erzielt werden – und damit bereits bevor es überhaupt zu einer Leistungsminderung kommt (Ex-ante-Wirkung). Das tatsächliche Eintreten der Leistungsminderung wegen eines Pflichtverstoßes kann die Wirkungen weiter verstärken (Ex-post-Wirkung). Diese Anreizwirkungen betreffen selbstverständlich nur diejenigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die nicht bereits ohne ein Sanktionssystem ihren Pflichten nachkommen würden. Dass solche Anreize wichtig sind, um ein Mitwirken und die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eines Teils der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sicherzustellen, wird im Antrag der Fraktion Die Linke allerdings grundsätzlich bezweifelt.

Sanktionen können mit einigen nicht notwendigerweise intendierten beziehungsweise nachteiligen Wirkungen verbunden sein, die teils zur Begründung der Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bzw. der Fraktion Die Linke herangezogen werden.

Durch Sanktionen wegen Pflichtverletzungen entsteht ein Anreiz für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, ihre Ansprüche an für sie in Frage kommende Arbeitsverhältnisse zu reduzieren und deswegen rascher eine Arbeit aufzunehmen sowie eine vergleichsweise geringe Entlohnung zu akzeptieren. Insofern ist es – wie von der Fraktion Die Linke angesprochen – möglich, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte wegen der Sanktionsandrohung Jobs mit (besonders) schlechten Löhnen und Arbeitsbedingungen akzeptieren. Es sind ferner weitergehende Wirkungen denkbar, die im Antrag der Fraktion Die Linke angeführt werden. Durch die Sanktionierung und das „Fordern“ kann für Arbeitnehmer die Angst vor Arbeitslosigkeit verstärkt werden, so dass auch sie bereit sind, schlechtere Löhne und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Der Antrag der Fraktion Die Linke erwähnt allerdings nicht, dass infolgedessen auch der Zugang in Arbeitslosigkeit geringer und der Beschäftigtenstand höher ausfallen könnte. Ferner sollte in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, dass eine Unterstützung der Arbeitslosen beispielsweise durch erweiterte Fördermöglichkeiten und damit das „Fördern“ nicht zur Akzeptanz schlechterer Löhne und Arbeitsbedingungen führen muss, sondern das Gegenteil bewirken kann. Daher ist nicht klar bzw. bislang wissenschaftlich noch nicht untersucht, inwiefern gesamtwirtschaftlich die Wirkungen des „Förderns“ oder des „Forderns“ auf Löhne und Arbeitsbedingungen dominieren. Die Gesamtwirkung hängt von der konkreten Ausgestaltung des „Förderns“ und „Forderns“ ab.

Da Sanktionen Ansprüche von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten an die Arbeitsbedingungen von in Frage kommenden Arbeitsverhältnissen reduzieren können, spielen in diesem Kontext Kriterien eine Rolle, mit denen zumutbare Arbeit definiert wird. Im

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird gefordert, dass keine Sanktionen gegen erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Frage kommen sollten, wenn sie die Aufnahme von Arbeit verweigern, die unterhalb des maßgeblichen tariflichen oder – wenn keine tarifliche Regelung vorhanden ist – unterhalb des ortsüblichen Entgelts entlohnt. Das würde bewirken, dass die Ablehnung schlechter entlohnter Stellenangebote für erwerbsfähige Leistungsberechtigte keine Sanktion und daher auch keine Veränderung der Ansprüche an die Arbeitsbedingungen auslöst. Mit dem Mindestlohngesetz zum 1. Januar 2015 sind gesetzliche Untergrenzen von Löhnen in Deutschland eingeführt worden. Dabei ist zu bedenken, dass für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 Abs. 1 SGB III waren, der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht gilt. Damit sollte es aufgrund von Sanktionen im Regelfall nicht dazu kommen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte Arbeitsverhältnisse aufnehmen, in denen sie (dauerhaft) unterhalb des Mindestlohns entlohnt werden. Die Anwendung der Mindestlohnregeln sollte bereits dazu führen, dass keine (bei Langzeitarbeitslosen keine auf längere Sicht) zu niedrig entlohnenden Stellenangebote im Falle einer Ablehnung zu Sanktionen gegen erwerbsfähige Leistungsberechtigte führen.

Allgemein kann die Frage, ob Sanktionen sich auf künftige Arbeitsbedingungen und den Erfolg am Arbeitsmarkt von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten tatsächlich nachteilig und eventuell sogar dauerhaft nachteilig auswirken, nicht allein durch die Betrachtung der Beschäftigungssituation direkt nach dem Verlassen des Arbeitslosengeld-II-Bezuges beantwortet werden. So könnten als Folge einer rascheren Arbeitsaufnahme kurzfristige Lohneinbußen mittelfristig durch höhere Erwerbseinkommen ausgeglichen werden. Ebenso könnten anfangs instabilere Beschäftigungsverhältnisse in der mittleren Frist in eine stabilere Beschäftigung münden.

Nachteilige Nebenwirkungen von Sanktionen können insbesondere dann auftreten, wenn die Leistungsminderung sehr hoch ausfällt. Dies ist beispielsweise bei unter 25-Jährigen der Fall, die seit Einführung des SGB II in 2005 bei Pflichtverletzungen für drei Monate keinen Regelsatz erhalten und denen seit 2007 bereits bei der ersten wiederholten gleichartigen Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres zusätzlich die Kosten der Unterkunft nicht erstattet werden. Sehr hohe Sanktionen könnten nicht intendierte Wirkungen wie beispielsweise Wohnungslosigkeit, Verschuldung, eingeschränkte Ernährung oder seelische Probleme bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auslösen bzw. verstärken. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn eine hohe Leistungsminderung nicht durch die Ausübung/Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder auf anderem Wege – zum Beispiel durch die Unterstützung durch Familienmitglieder – wenigstens teilweise entschärft werden kann. Hohe Leistungsminderungen könnten dann bewirken, dass ein Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Schwarzarbeit verrichtet oder dass für sie mangels anderer Optionen Kleinkriminalität in Frage kommt.

### 4.3. Studien zu Wirkungen von Sanktionen im SGB II auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte

#### Erkenntnisse quantitativer Analysen

Die bislang vorliegenden quantitativen Studien erlauben vor allem Aussagen über die Wirkungen tatsächlich ausgesprochener Sanktionen auf das Verhalten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Zum Teil finden sich aber Indizien dafür, dass schon allein die Möglichkeit einer Sanktionierung bewirkt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit den Fachkräften in den Jobcentern kooperieren. Die vorliegenden quantitativen Wirkungsanalysen haben sich mit Auswirkungen der Sanktionierung auf die Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne, auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit und aus dem Leistungsbezug sowie auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit befasst. Insofern erlauben die Befunde Aussagen darüber, inwiefern arbeitsmarktpolitisch „sinnvolle Wirkungen“ von Sanktionen nachgewiesen wurden, die laut dem Antrag der Fraktion Die Linke nicht vorliegen.

Schneider (2008, 2010) untersucht mit Personendaten der IAB-Befragung „Lebenssituation und soziale Lage 2005“ und Matching-Methoden Wirkungen einer tatsächlichen Sanktionierung auf die Arbeitssuchintensität, Anspruchslöhne und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Sanktionierten. Die Studie hat die Phase kurz nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zum Beginn des Jahres 2006 im Blick. Die Autorin unterscheidet zwischen Wirkungen von Sanktionen, die im ersten, zweiten, dritten und vierten Quartal nach dem Beginn des ALG-II-Bezugs der Befragten eingetreten sind. Wegen geringer Fallzahlen wurde aber weder zwischen Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen und härteren Sanktionen aufgrund anderer Pflichtverletzungen unterschieden, noch zwischen Personen im Alter von unter und über 25 Jahren. Die Autorin konnte nicht nachweisen, dass durch die Sanktionierung die Anspruchslöhne der Betroffenen niedriger ausfallen und diese verstärkt nach Arbeit suchen. Das mag daran liegen, dass die Interviews häufig mehrere Monate nach der Sanktionierung stattfanden und diese Effekte nur vorübergehend auftreten. Dass sich keine Wirkungen auf die Anspruchslöhne zeigen, hängt womöglich auch damit zusammen, dass diese von vornherein nicht sehr hoch waren. Die Befunde sprechen aber dafür, dass die Chancen zunehmen, dass Sanktionierte einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Die Beschäftigtenquoten der Sanktionierten fallen je nach untersuchter Gruppe zwischen rund zwei und 8,6 Prozentpunkte höher aus als die Beschäftigtenquoten der Vergleichspersonen, die von keiner Leistungsminderung betroffen waren (Schneider 2010).

Boockmann/Thomsen/Walter (2009, 2014) untersuchen mit Hilfe einer Personenbefragung (im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Untersuchungsfeld III), die mit administrativen Personendaten verknüpft wurde, und einem Instrumentalvariablenansatz Sanktionswirkungen. Sie betrachten Zeiträume von Ende des Jahres 2006 bis Anfang des Jahres 2008. Sie berechnen den Sanktionseffekt für diejenigen Hilfebedürftigen, die von einem Jobcenter mit moderater Sanktionspolitik nicht

sanktioniert werden, aber eine Leistungskürzung hinnehmen müssten, wenn sich das Jobcenter entscheiden würde, Sanktionen häufiger einzusetzen. Um dies zu bestimmen, nutzen sie Ergebnisse von Befragungen und Fallstudien in 154 Jobcentern. Auch diese Wirkungsanalysen unterscheiden nicht zwischen Wirkungen von Sanktionen wegen unterschiedlicher Pflichtverletzungen und Wirkungen für Personen im Alter unter beziehungsweise ab 25 Jahren. Boockmann/Thomsen/Walter (2009) kommen zu folgendem Ergebnis und folgender Interpretation: „Eine Leistungskürzung erhöht 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.“ (Boockmann/Thomsen/Walter, 2009, Das Wichtigste in Kürze). Für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach der Sanktion finden Boockmann/Thomsen/Walter (2014) ganz ähnliche Ergebnisse für den Übergang in eine bedarfsdeckende Beschäftigung.

Die Studien von Boockmann/Thomsen/Walter (2009, 2014) finden unrealistisch hohe Sanktionseffekte für eine kleine Gruppe von Personen, die erst dann sanktioniert würden, wenn ihr Jobcenter von einer anfänglich moderaten zu einer strikteren Sanktionspolitik übergehen würde. Dabei vernachlässigen sie, dass eine solche strikte Sanktionspolitik auch das Drohpotenzial auf alle anderen ALG-II-Bezieher erhöhen würde, woraus ebenfalls höhere Abgangsraten in Beschäftigung zu erwarten wären (Ex-ante-Wirkung). Die Erklärung für die unrealistisch hohen Sanktionswirkungen für die wenigen zusätzlich Sanktionierten könnte also darin liegen, dass eine moderate positive Ex-ante-Wirkung auf alle ALG-II-Bezieher fälschlicherweise als sehr hohe Ex-post-Wirkung für wenige zusätzlich Sanktionierte gemessen wird.

Hillmann/Hohenleitner (2012) untersuchen den Effekt der ersten Sanktion auf Abgangsraten von ALG-II-Beziehern in Beschäftigung und auf den Rückzug aus dem Erwerbsleben. Sie verwenden Angaben der Personenbefragung „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des IAB, die jährlich durchgeführt wird. Sie stützen ihre Analysen auf eine Stichprobe von Personen, die sowohl bei der ersten als auch der zweiten Welle von PASS befragt wurden; ihr Betrachtungszeitraum erstreckt sich von Anfang 2005 bis Mitte 2008. Auch diese Untersuchung unterscheidet nicht zwischen Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen oder anderen Pflichtverletzungen. Hauptergebnis der Studie ist, dass Sanktionen die Abgangswahrscheinlichkeit von arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus Arbeitslosigkeit sowohl in Beschäftigung als auch durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt erhöht. Die Resultate sind aufgrund von Unzulänglichkeiten bei der verwendeten Stichprobe nur mit großen Einschränkungen zu interpretieren (siehe Wolff 2014).

Im Gegensatz zu den bereits genannten Studien betrachten van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2014) speziell die Gruppe der unter 25-jährigen arbeitssuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Sie analysieren die Wirkungen einer ersten Sanktion aufgrund von Meldeversäumnissen und einer ersten Sanktion aufgrund anderer Pflichtverletzungen auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung) für unter 25-jährige Männer in Westdeutschland. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass infolge von Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen, die eine Leistungskürzung in Höhe von zehn Prozent des Regelbedarfs für drei Monate nach sich ziehen, die Übergangsraten in Beschäftigung um knapp 37 Prozent steigen. Für eine erste Sanktion wegen anderer Pflichtverletzungen, die dazu führen, dass die Leistungen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung beschränkt werden, sind es knapp 119 Prozent. Daher sind höhere Kürzungen mit stärkeren Wirkungen verbunden. Allerdings muss das nicht allein an den höheren Sanktionsbeträgen liegen, sondern kann auch mit der Pflichtverletzung selbst und einer veränderten Betreuung, aber womöglich auch Überwachung der sanktionierten Leistungsberechtigten durch Fachkräfte der Jobcenter zusammenhängen. Die Untersuchung kann nicht nachweisen, dass die Auswirkungen der Sanktionen auf die Übergangsraten in Beschäftigung schwächer oder stärker ausfallen, je später es zu einer ersten Sanktion nach dem Beginn der Arbeitssuchperiode kommt.

Eine Studie zu den Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in Nordrhein-Westfalen wurde vom Institut für Sozial- und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Hier wird ausschließlich auf die Erkenntnisse zu Sanktionen im SGB II eingegangen. Dazu wurde im Zeitraum von 2012 bis 2013 eine Befragung von mehr als 1.800 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mehr als 1.200 Sanktionierten durchgeführt. Die Studie ermittelt zwar keine kausalen Wirkungen und ist somit von beschreibender Natur, liefert aber wichtige Befunde und Hinweise im Hinblick auf (potenzielle) Wirkungen von Sanktionen.

Aus den Auswertungen des ISG (2013) geht hervor, dass ein großer Teil der Befragten sich seit der Sanktionierung mehr Sorgen um die eigene Situation macht. Diese Einschätzung findet sich besonders häufig bei von hohen Leistungsminderungen betroffenen Personen. Der Aussage stimmen von den unter 25-Jährigen mit einer 100-Prozent-Minderung beinahe 80 Prozent der Männer und mehr als 80 Prozent der Frauen zu, ebenso wie fast 80 Prozent der befragten Männer im Alter von mindestens 25 Jahren, die von einer Minderung von 60 Prozent oder mehr betroffen waren. Es finden sich auch Hinweise, dass sich bei den Sanktionierten seit der Kürzung seelische Probleme wie Angst oder Niedergeschlagenheit verstärkt haben. Von den Sanktionierten im Alter von unter 25 Jahren mit einer Minderung von 100 Prozent geben immerhin rund die Hälfte der Männer und Frauen an, dass diese Aussage eher oder sehr zutrifft. Ferner wurde danach gefragt, ob die Sanktionierten wegen

der Kürzung ihres Arbeitslosengeldes II einen (weiteren) Kredit aufnehmen mussten oder Schulden machten. Auch hier zeigt sich häufiger eine Zustimmung bei Befragten mit hohen als bei Befragten mit niedrigen Leistungsminderungen. So stimmten von den unter 25-Jährigen 32 Prozent der Befragten mit einer Minderung von 10 Prozent zu und 56 Prozent der Personen mit einer Minderung von 100 Prozent. Des Weiteren wird in der Studie verdeutlicht, dass die materiell begründete Lebensqualität und finanzielle Spielräume aufgrund der Sanktionierung eingeschränkt werden – und zwar tendenziell stärker, wenn die Leistungsminderung höher ausfällt.

Die Studie des ISG (2013) erlaubt auch Aussagen über das Verhältnis zum Jobcenter. Die Analysen zeigen, dass der Kontakt zum Jobcenter von 15 bis 18 Prozent der unter 25-jährigen Sanktionierten und von 8 bis 24 Prozent der ab 25-jährigen Sanktionierten abgebrochen wurde. Niedriger fallen die Anteile der Personen aus, die angaben, dass sie nach der Sanktion keine Leistung mehr beantragen werden. Allerdings zeigt sich, dass insbesondere hohe Minderungen damit einhergehen, dass die Sanktionierten kein Vertrauen mehr zu ihrem Berater beziehungsweise ihrer Beraterin haben. Das trifft auf 54 Prozent der unter 25-Jährigen mit einer Minderung von 100 Prozent zu und auf 55 Prozent der ab 25-jährigen mit einer Minderung von mindestens 60 Prozent. Dennoch erhalten die Aussagen, dass das Jobcenter mit einer Kürzung drohen muss und dass ohne die Androhung einer Kürzung alle machen, was sie wollen, selbst bei einer 100-Prozent-Minderung eine sehr hohe Zustimmung von mindestens 70 Prozent und teils mehr als 80 Prozent unter allen Sanktionierten. Das spricht dafür, dass allein die Möglichkeit der Sanktionierung dazu beiträgt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren gesetzlich definierten Pflichten nachkommen.

#### **Erkenntnisse qualitativer Analysen**

Qualitative Studien beruhen auf Stichproben, die kein repräsentatives Bild des Untersuchungsgegenstands liefern können. Sie können aber dennoch eine Spannweite von Reaktionen auf eine Sanktionierung abbilden, wenn die Fallzahlen der Befragung nicht sehr klein ausfallen. Aus diesem Grund werden hier nur Studien dargestellt, die zehn oder mehr Interviews auswerten. Zudem werden wegen einer möglichen selektiven Auswahl der Befragungspersonen auch genauere Angaben zum Stichprobendesign gemacht.

Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer (2010) untersuchen die Praxissicht von Fachkräften der Jobcenter auf die Sanktionen gegen ALG-II-Bezieher im Alter von weniger als 25 Jahren. Es handelt sich um eine qualitative Befragung von 26 Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in elf Jobcentern.

Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen werden von den Fachkräften am ehesten positiv bewertet, zum Beispiel im Hinblick darauf, dass für den Einstieg in die Erwerbsarbeit wichtige Eigenschaften wie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit gefördert werden und dass die Beziehung zwischen Fachkraft und Klient oder Klientin verbindlicher und ernsthafter wird. Sanktionen wegen größerer Pflichtverletzungen (Verlust der Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs)

werden hingegen tendenziell kritischer eingeschätzt. Die Bewertungen reichen von Hinweisen auf Initialkraft: „Da hat sie sich total reingehangen und nach sechs Wochen hab ich die Sanktion zurückgenommen.“ (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010: 4) bis zu keinen Wirkungen bei bestimmten Personengruppen wie (ehemaligen) Drogenabhängigen oder Personen mit anderen vermuteten Einkommensquellen wie Schwarzarbeit oder (Klein-)Kriminalität.

Sanktionen wegen wiederholter größerer Pflichtverletzung (zusätzlich Verlust der Leistungen für Miete und Heizung) halten vier von 26 Befragten für richtig, die anderen Befragten halten sie für zu scharf und setzen diese Sanktionen nur ein, wenn ein ALG-II-Bezieher jegliche Mitarbeit verweigert. Ferner wird teils ein Widerspruch zwischen Totalsanktionen und dem übergeordneten Ziel der Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit (§ 1 Abs. 2 SGB II) gesehen, etwa weil die Sanktion zur Obdachlosigkeit der Betroffenen führen kann, was die Eingliederung in Arbeit erheblich erschwert.

Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) führten eine qualitative Befragung von ALG-II-Beziehern durch, die durch Fachkräfte eines Jobcenters vorgeschlagen wurden. Insgesamt wurden 15 Interviews geführt, in denen die unter 25-Jährigen die Wirkungen der Sanktionen auf ihre Lebensbedingungen geschildert haben. Dabei zeigten sich Hinweise auf eine eingeschränkte Ernährung als Sanktionsfolge (zum Beispiel reduzierte Ausgaben für gesunde, frische Lebensmittel, aber keine Hungererfahrungen). Vier Befragte berichteten von Zahlungsrückständen verbunden mit der Sperrung der Energieversorgung und vier Totalsanktionierte vom Verlust ihrer Wohnungen und dem Umzug in Obdachlosenunterkünfte. Viele der Befragten hatten schon vor der Sanktion Schulden; die Sanktion hat die Verschuldungsproblematik verschärft, da weitere Schulden hinzukamen. Die Folgen können auch nicht-sanktionierte Familienmitglieder mit treffen und weit über den eigentlichen Sanktionszeitraum hinausreichen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass für einzelne Sanktionierte Schwarzarbeit und Kleinkriminalität in Frage kommen. Schließlich können Sanktionen zu Existenzängsten und lähmender Überforderung beitragen, die der angestrebten Aktivierung junger Arbeitsloser ggf. gerade entgegenstehen.

Ames (2009) untersucht in ihrer Studie Ursachen, die zur Sanktionierung führten. Es stehen aber auch deren Folgen für die Befragten im Mittelpunkt der Studie. Dafür wurden 30 Sanktionierte, vor allem in Baden-Württemberg, befragt. Der Zugang zu den Befragten erfolgte über verschiedene Wege, zum Beispiel über den Internetauftritt des Sozial- und Erwerbslosenhilfevereins Tacheles e.V. und über Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Der Feldzugang lässt vermuten, dass die Studie eher Personen erreicht hat, bei denen besonders nachteilige Folgen der Sanktionierung eingetreten sind. Viele Erkenntnisse aus der Studie von Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) wurden bereits durch Ames (2009) verdeutlicht – allerdings nicht nur für unter 25-Jährige. Ames (2009) zeigt ferner, dass bei wiederholt eingeforderten Verpflichtungen die überwiegende Mehrheit der Befragten den

Pflichten ein weiteres Mal nicht nachkam. Darin sieht die Forscherin einen Beleg, dass die Sanktion kaum eine „erzieherische Wirkung“ hat. Das und weitere Resultate könnten aber an einer sehr selektiven Stichprobe liegen. Zudem entsteht die „erzieherische Wirkung“ womöglich schon, bevor es zu einer Sanktion kommt, was durch eine Befragung von sanktionierten Personen nicht festgestellt werden kann.

#### 4.4. Weitere ausgewählte Forschungsergebnisse

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht davon aus, dass nur teil-weise nach den Ursachen des sanktionierten Verhaltens gefragt wird. Auch kann sanktioniertes Verhalten Folge psychischer Probleme sein. Diesbezüglich ergab die telefonische Befragung von sanktionierten Leistungsempfängern (ISG 2013) nach Einschätzung der Autoren der Studie keine „substanziellen“ Hinweise darauf, dass „Sanktionen in nennenswertem Umfang aufgrund von Kommunikationsproblemen, Missverständnissen oder einer sonstigen diskrepanten Wahrnehmung der Sachverhalte zustande kommen“, da die Angaben der Befragten nach den Sanktionsgründen im Großen und Ganzen den in den Leistungsakten bzw. Fachverfahren angegebenen Gründen entsprechen (ISG 2013: 15 ff). Der Anteil der Sanktionen, die laut persönlicher Erklärung der befragten Betroffenen durch „Missverständnisse/Kommunikationsprobleme“, „Unwissenheit“, „psychische Probleme“, „Probleme mit dem Betreuer“ oder „Willkür des Arbeitsamts“ verursacht wurde, beträgt in der Summe 13 Prozent bei Personen im Alter von ab 25 Jahren und 11 Prozent bei Personen im Alter von unter 25 Jahren. Von Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer (2010: 6) interviewte Fachkräfte betonten, dass sie psychisch Kranke nicht sanktionieren. Gleichzeitig verweisen sie jedoch auf die Schwierigkeit, eine psychische Erkrankung überhaupt als solche zu erkennen.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen fordert weiterhin, Sanktionsregeln dürften keinem Automatismus mehr unterliegen und impliziert damit, persönliche Ansprechpartner müssten nach eigenem Ermessen entscheiden können, ob bei Pflichtverletzungen Sanktionen verhängt werden oder nicht. Verschiedene Studien weisen aber darauf hin, dass Ermessensspielräume in der Praxis bereits eine wichtige Rolle spielen. Karl/Müller/Wolff (2011) untersuchen anhand von 52 aufgezeichneten Gesprächen mit unter 25-jährigen Leistungsempfängern, in welchem Gesprächskontext Sanktionen angedroht, verhängt und zurückgenommen werden. Sie stellen fest, dass Sanktionsverhängung „nicht nur die Ausnahme, sondern einen möglichst zu vermeidenden Störfall darstellt, der, wenn überhaupt, dann *strategisch* eingesetzt wird.“ (Karl/Müller/Wolff 2011: 121, Hervorhebung im Original). So versuchen persönliche Ansprechpartner in mehreren untersuchten Gesprächen, „an sich mögliche und von der Sachlage naheliegende Sanktionierung *aktiv* [zu] vermeiden“ (Karl/Müller/Wolff 2011: 117, Hervorhebung im Original). Es zeigt sich, dass es trotz formalrechtlichem Automatismus der Sanktionsverhängung bei festgestellten Pflichtverletzungen in der Praxis gewisse Ermessensspielräume bereits gibt (ähnlich: Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010). Diese können sich allerdings

auch zuungunsten einzelner Leistungsempfänger auswirken: Gerade wenn diese bereits (wiederholt) sanktioniert wurden, besteht die Gefahr, dass Fachkräfte teils verfestigte Bilder haben und Leistungsempfängern „Merkmale wie Renitenz, Unwilligkeit und Verweigerung unterstellt werden, ohne dass diese immer wieder erneut geprüft und dahinterliegende Ursachenbündel aufgegriffen werden“, so Göckler (2009: 328–329) auf Basis von Analysen von Sanktionsgesprächen sowie standardisierten Befragungen von Fachkräften und Leistungsberechtigten. In diesem Zusammenhang weisen Boockmann/Thomsen/Walter (2014) auf eine große Heterogenität in den Sanktionsquoten zwischen einzelnen Jobcentern hin. Diese kann in unterschiedlichen regionalen Arbeitsmärkten mit unterschiedlicher Häufigkeit von Vermittlungsangeboten, aber auch in dienststellenspezifischen Geschäftspolitiken begründet sein, was ebenfalls auf einen faktischen Ermessensspielraum hindeutet.

#### 4.5. Folgerungen

Die Erkenntnisse der vorliegenden empirischen Studien zu Wirkungen von Sanktionen im SGB II auf Leistungsberechtigte liefern Evidenz dafür, dass Sanktionen durchaus positive arbeitsmarktpolitische Wirkungen entfalten. Das zeigt sich insbesondere durch den Nachweis von beschleunigten Übergängen von Sanktionierten in Beschäftigung. Es zeigt sich zudem an den Aussagen von sanktionierten Personen über die Notwendigkeit eines Sanktionssystems in der Befragungsstudie des ISG (2013). Soweit erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht bereits hinreichend ihren im SGB II verankerten gesetzlichen Pflichten nachkommen und nicht mit den Jobcentern kooperieren, können Sanktionen die richtigen Anreize setzen und auch Verhaltensänderungen bewirken. Der Aussage im Antrag der Fraktion Die Linke, es gebe keinerlei Belege für eine arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Wirkung von Sanktionen, kann vor diesem Hintergrund nicht zugestimmt werden.

Die Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke benennen – teils basierend auf den vorliegenden Forschungsergebnissen oder anderen Quellen – verschiedene kritische Aspekte der Sanktionierung, wie beispielsweise Indizien dafür, dass Sanktionen eingeschränkte Ernährung oder zunehmende Verschuldung nach sich ziehen. Auch die hier diskutierten wissenschaftlichen Befunde weisen auf teils erhebliche Einschränkungen der Lebensbedingungen der Sanktionierten hin. Sehr hohe Sanktionen können sich zudem kontraproduktiv auf die Chancen einer Erwerbsintegration der von der Leistungsminderung Betroffenen auswirken, wenn dadurch einige erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Situationen wie Obdachlosigkeit geraten oder den Kontakt zum Jobcenter abbrechen.

In der Summe sprechen die Ergebnisse nicht für eine Aussetzung oder Abschaffung der Sanktionen im ALG-II-Bezug. Aus den Ergebnissen ließe sich ableiten, dass es darum gehen sollte, eine Anreizwirkung der Sanktionen im Blick zu behalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch Sanktionen zu vermeiden und deswegen die Sanktionen zu entschärfen. Folglich sollte die Sanktionierung nicht zu hoch ausfallen, was insbesondere gegen die Sonderregelungen für unter 25-Jährige und

gegen den Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen spräche. Zudem könnte eine angemessene monatliche Obergrenze für die Summe aller Leistungsminderungen festgelegt werden, von denen eine sanktionierte Person betroffen ist. Diese Obergrenze könnte so gewählt werden, dass im Regelfall besonders schwerwiegende Folgen einer Sanktionierung, wie der Verlust der Wohnung, vermieden werden.

Das Ausmaß der Sanktion könnte stärker von der Art des Verstoßes abhängig gemacht werden. Es könnte daran gedacht werden, dann vergleichsweise hohe Sanktionen vorzusehen, wenn eine Pflichtverletzung dazu führt, dass beispielsweise wegen einer abgelehnten Arbeitsaufnahme eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit oder gar ein Ausscheiden aus dem Leistungsbezug unterbleibt. In anderen Fällen, in denen eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit durch das Nachkommen einer Pflicht allenfalls längerfristig und nicht mit Sicherheit möglich ist, könnten im Falle einer Pflichtverletzung hingegen geringere Leistungsminderungen vorgesehen werden. Denkbar wäre zusätzlich, dass härtere Sanktionen bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres nicht durch einen (viel) höheren Sanktionsbetrag, sondern durch eine längere Dauer der Sanktion im Vergleich zur Sanktion wegen der ersten Pflichtverletzung gewährleistet werden. Beispielsweise könnte die Sanktion wegen einer ersten Pflichtverletzung weiter bei 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate liegen. Bei einer zweiten gleichartigen Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres könnte dagegen die Leistungsminderung statt 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate weiterhin bei 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für fünf Monate oder bei 40 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für vier Monate liegen. Dadurch bliebe der Anreiz erhalten, die Pflichtverletzung nicht zu wiederholen, auch wenn pro Monat die Leistungen bei weitem nicht so stark gekürzt würden.

#### 5 Erhöhung des Regelsatzes

Das Bundesverfassungsgericht urteilte im Jahr 2010, dass die Regelleistungen nach dem SGB II ermittelt nach der Regelsatzverordnung nicht verfassungsgemäß waren. Es forderte den Gesetzgeber auf, alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren zu bemessen (Pressemitteilung des BVerfG, Nr. 5/2010, vom 9. Februar 2010). Insbesondere sollten Haushalte, die ihren Leistungsanspruch nicht ausüben (sog. verdeckt arme Haushalte) aus der Referenzgruppe zur Ermittlung der Regelsatzhöhe entfernt werden. Als Reaktion auf das Urteil wurde das Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) verabschiedet. Zugleich wurde das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durch § 10 RBEG verpflichtet, dem Deutschen Bundestag einen Bericht über die Weiterentwicklung der Methodik zur Ermittlung von Regelbedarfen vorzulegen.

Auf Basis einer Untersuchung des IAB (Bruckmeier et al. 2013) zur Methodik der Regelsatzberechnung kommt das BMAS in seinem Bericht zu dem Ergebnis, dass verdeckt arme Haushalte anhand statistischer Methoden nicht hinreichend genau erfasst werden

können. Daher kann man sie nicht aus der Referenzgruppe ausschließen (BMAS 2013). Die vom BMAS gezogenen Schlussfolgerungen werden von Teilen der Wissenschaft angezweifelt. In einem Projekt, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird, wird die Berechnungsmethode im Statistikmodell erneut analysiert (Becker 2015). Die Studie zeigt, dass der Regelsatz 2015 um 45 Euro höher liegen würde, wenn verdeckt arme Haushalte aus der Referenzgruppe entfernt und die mit dem RBEG vorgenommenen Berechnungsänderungen zurückgenommen würden. Auf diese Studie bezieht sich die Fraktion Die Linke in ihrem Antrag (BT-Drs. 18/3549).

Durch eine Erhöhung des Regelsatzes, wie in dem Antrag der Fraktion Die Linke gefordert, könnte eine spürbare Einkommensverbesserung bei den Grundsicherungsbeziehern erreicht werden. Allerdings hätte eine Regelsatzerhöhung je nach Umfang u. U. auch weitreichende Effekte auf andere Transfersysteme, die öffentlichen Haushalte und die Arbeitsanreize, die vom Grundsicherungssystem gesetzt werden. Um dies zu verdeutlichen, werden die genannten Effekte im Folgenden für eine Regelsatzerhöhung um 45 Euro quantifiziert. Die Ergebnisse basieren auf Schätzungen mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell, welches für eine Stichprobe von Haushalten die Steuern und Abgaben sowie Ansprüche auf die wichtigsten Sozialleistungen – insbesondere ALG II, Wohngeld und Kinderzuschlag – basierend auf den Bruttoeinkommen der Haushaltsmitglieder simuliert. Als Datenbasis dient das Sozio-ökonomische Panel (SOEP). Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen ergeben sich als Differenz zwischen einer Basissimulation (Rechtsstand 2015) und einem Reformszenario, in dem ein Eckregelsatz im SGB II und SGB XII von 444 Euro unterstellt wird. Außerdem wird angenommen, dass entsprechend der grundgesetzlichen Vorgaben neben der Regelsatzerhöhung zugleich der Grundfreibetrag der Einkommensteuer auf das neue Existenzminimum angehoben wird.

Bei einer Erhöhung des Regelsatzes im SGB II wären mehr Haushalte aufgrund eines höheren gesetzlich bestimmten Bedarfes anspruchsberechtigt. Kurzfristig wäre mit etwa 250 Tsd. zusätzlichen Haushalten im Bezug zu rechnen. Von ihnen hätten etwa 246 Tsd. neben einem Anspruch auf Leistungen zu den Kosten der Unterkunft auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Im SGB XII würde die Regelsatzerhöhung zu einem Anstieg der Empfänger um 35 Tsd. Haushalte führen. Die Zahl der Haushalte, die Wohngeld beziehen würden, ginge um 153 Tsd. zurück. Diese Haushalte würden sich nach Anhebung des Regelsatzes im SGB II oder SGB XII finanziell besser stellen und in eine der beiden Grundsicherungsleistungen wechseln.

Beim Kinderzuschlag gäbe es zwei gegenläufig wirkende Effekte. Zum einen würden sich auch bisherige Kinderzuschlagsbezieher durch die Regelsatzerhöhung im SGB II besser stellen und damit aus dem Kinderzuschlag in die Grundsicherung wechseln. Zum anderen erhielten Haushalte, die bisher weder Grund-

sicherungsleistungen, noch Wohngeld oder Kinderzuschlag bezogen haben, einen Anspruch auf Kinderzuschlag. Grund dafür ist, dass sie nun das Kriterium der grundsätzlichen Bedürftigkeit nach SGB II erfüllen würden, das für den Bezug des Kinderzuschlags notwendig ist. Insgesamt überwiegt der letztere Effekt. Die Zahl der Bezieher von Kinderzuschlag würde leicht um 30 Tsd. Haushalte steigen.

Durch die Regelsatzerhöhung würden die Ausgaben der öffentlichen Haushalte im SGB II um insgesamt etwa 4,4 Mrd. Euro steigen, 2,9 Mrd. davon würden auf das Arbeitslosengeld II und 1,5 Mrd. auf die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft entfallen. Im SGB XII wäre mit Mehrausgaben in Höhe von 324 Millionen zu rechnen. Beim Wohngeld käme es durch den Rückgang der Bezieher zu Einsparungen in Höhe von 131 Mio. Euro. Die Ausgaben für den Kinderzuschlag würden um 92 Mio. Euro steigen. Weil mit der Regelsatzerhöhung eine Anhebung des steuerfreien Existenzminimums einherginge, würde sich das Aufkommen aus der Einkommensteuer um etwa 5 Mrd. Euro verringern. Insgesamt würden sich die kurzfristigen Gesamtkosten der Regelsatzerhöhung auf etwa 9,7 Mrd. Euro belaufen.

Die Erhöhung des Regelsatzes würde zu einem Rückgang des Arbeitsangebots führen, da das Einkommen bei Nichterwerbstätigkeit im Vergleich zum Einkommen bei Erwerbstätigkeit bei konstanter Entlohnung steigt. Die Anhebung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer würde hingegen das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot erhöhen, da sich eine Erwerbstätigkeit in Bezug auf das zu realisierende Nettoeinkommen stärker lohnt als bisher. Da der erstgenannte Effekt quantitativ überwiegt, würde sich ein negativer, aber geringer Effekt auf das Arbeitsangebot zeigen. Die Zahl der erwerbstätigen Personen ginge um etwa 128 Tsd. Personen zurück (Partizipationseffekt). Insbesondere Personen mit einem bisher geringen Erwerbsumfang würden auf eine Regelsatzerhöhung mit einem Rückzug vom Arbeitsmarkt reagieren. Die Einkommenserhöhung aufgrund der Regelsatzerhöhung zusammen mit mehr Freizeit durch die Aufgabe der Beschäftigung würde für sie die nutzenmaximierende Wahl nach der Erhöhung darstellen. Wenn man neben dem Partizipationseffekt auch die Änderung der angebotenen Arbeitsstunden berücksichtigt würde, beliefe sich der Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots auf 137 Tsd. Vollzeitäquivalente. Neben einem Rückgang der erwerbstätigen Personen, würden auch die verbleibenden Erwerbstätigen z. T. ihr angebotenes Stundenvolumen reduzieren, da sie aufgrund des gestiegenen Transfereinkommens nun geringere Arbeitszeiten präferieren würden.

Die Ergebnisse zeigen, dass eine Erhöhung des Regelsatzes um gar 500 Euro wie im Antrag gefordert mit erheblichen fiskalischen Belastungen einhergeht und sich zudem deutlich negativ auf das Arbeitsangebotsverhalten von Leistungsbeziehern auswirken würde.

## 6 Anhebung des Mindestlohns auf zehn Euro<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Die beiden Kapitel 6 und 7 dieser Stellungnahme beruhen zu einem großen Teil auf einer älteren Stellungnahme des IAB (Bruckmeier et al. 2014).

Mit dem eingeführten Mindestlohn von 8,50 Euro befindet sich Deutschland bei der Relation des Mindestlohns zum mittleren Lohn, dem sogenannten Kaitz-Index, im oberen Mittelfeld der OECD-Länder, die einen Mindestlohn eingeführt haben.<sup>4</sup> Bei einem geforderten Niveau von zehn Euro läge Deutschland hingegen beim Kaitz-Index in der Spitzengruppe. Ein solches Niveau wäre nicht mehr moderat zu nennen. Insbesondere in Ostdeutschland, wo bereits bei 8,50 Euro ein im internationalen Vergleich hoher Kaitz-Index erreicht wird<sup>5</sup>, müsste dann mit einem erheblichen Beschäftigungsrisiko gerechnet werden.

Grundsätzlich ist das Risikopotenzial für Jobverluste in Segmenten des Arbeitsmarktes höher, in denen der Mindestlohn im Vergleich zum bisherigen mittleren Lohn hoch ist, beziehungsweise in denen besonders viele Personen bisher einen Lohn unterhalb der Mindestlohngrenze erhalten haben. Eine Gefährdung besteht deshalb in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland, für Jüngere stärker als für Ältere, für Geringqualifizierte stärker als für Qualifizierte und für geringfügig Beschäftigte stärker als für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Aktuell sind (noch) keine großen Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns von 8,50 Euro zu erkennen. Zu Beginn des Jahres ist die Zahl der Minijobs saisonbereinigt deutlich gesunken. Eine wesentliche Rolle des zeitgleich eingeführten Mindestlohns erscheint plausibel. Dies lässt sich derzeit allerdings noch nicht nachweisen. Der Rückgang der Minijobs bedeutet nicht notwendigerweise, dass Stellen abgebaut wurden. Bspw. gibt es erste Hinweise für eine teilweise Umwandlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (SVB). Dies ist wissenschaftlich zu prüfen. Weitere Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns von 8,50 sind wissenschaftlich fundiert zu evaluieren und eine mögliche Erhöhung/Anpassung wissenschaftlich (durch die Mindestlohnkommission) zu begleiten.

Der Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke (BT-Drs. 18/3539), den Mindestlohn auf zehn Euro pro Stunde anzuheben, wird damit begründet, dass unterhalb dieser Höhe eine Existenzsicherung nicht gewährleistet ist.

Zunächst ist anzumerken, dass alleinstehende Aufstocker weit überwiegend Teilzeit arbeiten oder geringfügig beschäftigt sind. Daher würde bei bestehenden Erwerbsumfängen ein Mindestlohn von zehn Euro nur einen kleinen Anteil der alleinstehenden Aufstocker aus der Bedürftigkeit herausführen, selbst wenn unterstellt wird, dass der Mindestlohn keine negativen Beschäftigungseffekte erzeugt, sodass alle vorhandenen Beschäftigungsverhältnisse unverändert fortbestehen. Die Frage, ab welchem Bruttostundenlohn ein Alleinlebender in Vollzeitbeschäftigung nicht mehr bedürftig gemäß SGB II ist (Schwellenlohn), lässt sich nicht pauschal beantworten, da der Schwellenlohn insbesondere von den individuellen Kosten der Unterkunft abhängt, die räumlich stark variieren. Darüber hinaus hängt der Schwellenlohn von der individuellen Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten ab, die je nach Branche und Tarifvertrag variiert.

Bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von derzeit ca. 38 Stunden pro Woche und einem Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde sind Alleinstehende aktuell bedürftig im Sinne des SGB II, sofern ihre Kosten der Unterkunft (KdU) rund 353 Euro monatlich übersteigen.<sup>6</sup> In Regionen mit hohem Mietniveau wird dieser Wert derzeit bereits teilweise übertroffen. Beispielsweise betragen im Juli 2013 die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft eines Alleinstehenden in München 467 Euro monatlich. Bundesweit hatten zum selben Zeitpunkt circa 40 Prozent aller alleinstehenden Empfänger von Arbeitslosengeld II Kosten der Unterkunft von mehr als 353 Euro monatlich, so dass ein Mindestlohn von 8,50 Euro für diese Haushalte bereits aktuell nicht bedarfsdeckend ist.

Tabelle 2 zeigt den Zusammenhang zwischen wöchentlicher Arbeitszeit eines Alleinstehenden und den Kosten der Unterkunft, ab denen Bedürftigkeit im Sinne des SGB II vorliegt („KdU-Schwellen“) differenziert nach Mindestlöhnen von 8,50 Euro und zehn Euro pro Stunde. Beispielsweise wäre ein Alleinstehender mit 38 Stunden Wochenarbeitszeit und einem Mindestlohn von zehn Euro pro Stunde nur dann bedürftig im Sinne des SGB II, falls seine anerkannten Kosten der Unterkunft circa 600 Euro monatlich übersteigen, was bis 2018 praktisch kaum auftreten dürfte.

<sup>4</sup> Siehe hierzu ausführlicher Möller (2014).

<sup>5</sup> In Ostdeutschland liegt die Betroffenheitsquote im Vergleich zu Westdeutschland deutlich höher und damit auch im internationalen Vergleich sehr hoch (vgl. Bellmann et al. 2015).

<sup>6</sup> Die durchschnittlichen Wohnkosten eines Alleinstehenden lagen laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Juli 2013 bei rund 333 Euro monatlich.



**Tabelle 2:** KdU-Schwellen<sup>a</sup> eines Alleinstehenden in Abhängigkeit von wöchentlicher Arbeitszeit und Bruttostundenlohn

Arbeitszeit (Stunden pro Woche)	KdU-Schwellen (in Euro pro Monat) bei einem Bruttostundenlohn von 8,50 Euro pro Stunde	KdU-Schwellen (in Euro pro Monat) bei Bruttostundenlohn von 10 Euro pro Stunde
35	243	470
36	280	514
37	317	557
38	353	600
39	390	644
40	427	687

<sup>a</sup>Monatliche Kosten der Unterkunft, ab denen ein Alleinstehender in Abhängigkeit vom wöchentlichen Arbeitszeitumfang bedürftig im Sinne des SGB II ist. Der Berechnung zugrunde liegende Lohnabgaben enthalten Kirchensteuer.

Quelle: Berechnungen des IAB

Es überrascht nicht, dass das normative Ziel eines existenzsichernden Mindestlohns bei Alleinstehenden mit Vollzeitbeschäftigung somit rein rechnerisch bei einem Mindestlohn von zehn Euro im höheren Maße erfüllt ist, als bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde. Die Beschränkung auf das normative Ziel eines prinzipiell bedarfsdeckenden Mindestlohns für Alleinstehende lässt jedoch mögliche negative Beschäftigungseffekte außer Acht. Wie bereits erwähnt, steigt die Wahrscheinlichkeit negativer Beschäftigungseffekte mit der Höhe des Mindestlohns. Daher ist es keineswegs auszuschließen, dass bei einem Mindestlohn von zehn Euro mehr Haushalte (Alleinstehende und andere Haushaltstypen) bedürftig sein könnten als bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro, weil beim höheren Mindestlohn in größerem Umfang bestehende Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich wegfallen bzw. es Arbeitssuchenden schwerer fällt, ein (Vollzeit-)Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.

## 7 Ausnahmeregelung beim Mindestlohn

Gegen zu viele Ausnahmeregelungen sprechen neben dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung zwei gewichtige Argumente: Erstens muss ein Mindestlohn transparent sein, um sich durchzusetzen und gelebter sozialer Standard zu werden. Zweitens eröffnen differenzierte Mindestlöhne zusätzliche Umgehungsmöglichkeiten. Je kleinteiliger die Regelungen sind, desto mehr Umgehungsstrategien sind zu erwarten. Allerdings ermöglichen Ausnahmen einer Mindestlohnregelung auch eine flexible Berücksichtigung von besonderen Arbeitsmarktsituationen einzelner Gruppen. Wenn wichtige Gründe dafürsprechen, sind Ausnahmen allerdings zu befürworten.

§ 22 Absätze 2 bis 3 MiLoG definieren Ausnahmen, die im Zusammenhang mit Aus- und Weiterbildung von jungen Menschen stehen. So fallen Personen im Sinne von § 2 Absatz 1 und 2 des Jugendarbeitsschutzgesetzes ohne abgeschlossene Berufsausbildung ebenso wie Personen in Berufsausbildung nicht

unter das Mindestlohngesetz. Absatz 4 legt fest, dass der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht für Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmern gelten soll, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 des SGB III waren.

### Ausnahmeregelung für Auszubildende und junge Erwachsene

Grundsätzlich ist eine Diskriminierung nach Alter aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht gerechtfertigt (Bug 2014). Im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Betrachtung wird eine Ausnahme bei Jugendlichen dann als vertretbar angenommen, wenn etwa bildungspolitische Argumente dafür sprechen. Um Barrieren beim Berufseinstieg und Fehlanreize mit Blick auf die duale Ausbildung zu verhindern, enthält das Mindestlohngesetz besondere Regelungen für Auszubildende und jugendliche Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung. Wenn Jugendliche ohne Ausbildung bei Übernahme einer Helfertätigkeit bereits vergleichsweise gut verdienen, so das Argument, könnte das ihre Ausbildungsbereitschaft negativ beeinflussen. Die internationale Evidenz hierzu ist uneinheitlich. Croucher/White (2011) finden in ihrer Metastudie zu Mindestlohneffekten auf die Beschäftigung jüngerer Arbeitnehmer, dass negative Beschäftigungseffekte am wahrscheinlichsten sind, wenn kein spezieller niedrigerer Mindestlohn für jüngere Beschäftigte festgelegt wurde. Die Studien für Großbritannien, wo ein nach Altersgruppe abgestufter Mindestlohn gilt, ergeben beispielsweise kein klares Bild. Abgesehen von der Ambivalenz der Befunde, ist bei der Übertragung von Ergebnissen aus anderen Ländern auf Deutschland Vorsicht angebracht. Frühere Untersuchungen ergeben keine systematischen Hinweise darauf, dass Arbeitsmarktanreize Jugendliche von der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung abhalten. Analysen zu jugendlichen Maßnahmeteilnehmern betonen eine hohe Ausbildungsorientierung bei Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Allmendinger/Dietrich 2003). Durch die Einführung des Mindestlohns ändern sich jedoch die Opportunitätskosten. Es könnte somit für Jugendliche attraktiver

werden, sich für eine relativ gut bezahlte Helfertätigkeit zu entscheiden und gegen eine Ausbildung. Ob sich die Ausbildungsneigung durch den Mindestlohn verändert, ist wissenschaftlich – bei Vorlage von geeigneten Daten – zu evaluieren.

Obwohl Deutschland im europäischen Vergleich eine sehr niedrige Arbeitslosenquote Jugendlicher und junger Erwachsener aufweist, ist auch hier das Arbeitslosigkeitsrisiko dieser Altersgruppe deutlich erhöht. Dies gilt insbesondere auch für Personen ohne beruflichen Abschluss (Dietrich/Abraham 2008: 81f). Gerade für die leistungsschwächsten Jugendlichen und jungen Erwachsenen könnte der Zugang zum Arbeitsmarkt durch die Einführung des Mindestlohns tendenziell schwieriger werden, wenn Betriebe nicht bereit sind, für Personen, die aufgrund fehlender Berufserfahrung und Ausbildung eine geringe Produktivität aufweisen, den Mindestlohn von 8,50 Euro zu zahlen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es durch die Einführung des Mindestlohns zu einer Erhöhung von Jugendarbeitslosigkeit in diesem Segment kommen könnte.

Prinzipiell ist also die Ausnahmeregelung für Auszubildende und Jugendliche vom Mindestlohn zu befürworten. Das IAB empfiehlt jedoch, deren Wirkung wissenschaftlich zu evaluieren. Zusätzlich hat sich das IAB bereits im Vorfeld der Mindestlohneinführung für eine Staffelung der Lohnuntergrenzen nach Alter für junge Erwachsene nach dem Vorbild Großbritannien ausgesprochen, um die oben diskutierten Anreizproblematiken abzuschwächen.

#### **Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose**

Die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung erkennt an, dass das Leistungspotenzial bestimmter Langzeitarbeitsloser so niedrig sein kann, dass sich eine Einstellung zum Mindestlohn für die Arbeitgeber nicht rechnet. Der Mindestlohn kann möglicherweise also den Abgang von Langzeitarbeitslosen in eine nicht-geförderte Beschäftigung erschweren.

Auswertungen einer Haushaltsbefragung zeigen, dass der Einstiegslohn in rund der Hälfte der Arbeitsaufnahmen aus Langzeitarbeitslosigkeit die Höhe des geplanten gesetzlichen Mindestlohns unterschritt. Der durchschnittliche Bruttolohn lag in diesem Segment bei gut 5,90 Euro (Angaben für 2011 und 2012).<sup>7</sup> Niedrige Einstiegsgehälter von Langzeitarbeitslosen fanden sich vor allem in den neuen Bundesländern und bei der Aufnahme von geringfügiger Beschäftigung. Hier hätte also ein Risiko bestanden, dass durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro die Hürden für den Einstieg in den Arbeitsmarkt besonders erhöht worden wären. Auch Langzeitarbeitslose, die keinen Berufsabschluss haben, jünger als 40 Jahre alt oder seit mehr als drei Jahren arbeitslos sind, erzielten bisher eher geringere Einstiegsgehälter. Die Regelung nach § 22 Absatz 4 MiLoG soll

diesem Risiko entgegenwirken. Die Arbeitgeber erhalten einen Anreiz, im Niedriglohnbereich langzeitarbeitslose Bewerber bevorzugt einzustellen. Dadurch könnten sie die Möglichkeit nutzen, unterhalb des Mindestlohns zu entlohnen. Betriebe könnten aber auch einen Anreiz haben, diese Personen nach Ablauf von sechs Monaten wieder zu entlassen und durch andere bisher Langzeitarbeitslose zu ersetzen.

§ 22 Absatz 4 MiLoG legt fest, dass die Bundesregierung zum 1. Juni 2016 darüber berichtet, inwieweit die Sonderregelung für Langzeitarbeitslose ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gefördert hat bzw. eine Einschätzung darüber abgibt, ob diese Regelung fortbestehen soll.

Das BMAS hat das IAB als Grundlage dafür damit beauftragt, zu untersuchen, ob die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu einer nachhaltigen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt beigetragen oder lediglich zu kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose geführt hat. Ergebnisse hierzu liegen noch nicht vor.

#### **Allgemeinverbindlicherklärung höherer tariflicher Mindestlöhne in den betreffenden Branchen**

Den Sozialpartner in den jeweiligen Branchen steht es nach aktuellen Regelungen bereits frei, gemeinsam beim BMAS zu beantragen, dass tarifliche Mindestlöhne nach §7 bzw. §7a des Arbeitnehmerentendengesetzes durch Rechtsverordnung für allgemeinverbindlich erklärt werden. Nach §24 MiLoG dürfen allgemeinverbindlich erklärte Branchenlöhne den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro bis 31.12.2016 unterschreiten, von 01.01. bis 31.12.2017 müssen abweichende Branchenmindestlöhne mindestens 8,50 Euro erreichen. Diese Übergangsregelung gilt bis Ende 2017. Aktuell existieren auf Basis des Arbeitnehmerentendengesetzes, des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie des Tarifvertragsgesetzes in 16 Branchen Branchenmindestlöhne. In Hinblick auf die deutsche Tarifautonomie wird hier kein politischer Handlungsbedarf gesehen.

### **8 Ausweitung der Rahmenfristen**

#### **Ausweitung der Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre**

Die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Anpassungslasten werden nicht selten von den Randbelegschaften – atypisch Beschäftigte, Geringqualifizierte und Niedriglohnbezieher – getragen. Für diese ist es oft schwer, in ein sicheres und gut bezahltes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Daher liegt es nahe zu fragen, wie viele Personen infolge einer Verlängerung der Rahmenfrist oder einer Verkürzung der Anwartschaftsdauer zusätzlich Anspruch auf Arbeitslosengeld I erworben hätten (s. auch Jahn/Stephan 2012).

Die Fraktion Die Linke schlägt in der BT-Drs. 18/3549 vor, bei den Zugangsvoraussetzungen zum Bezug von

<sup>7</sup> Die Informationen über die Einstiegsgehälter von Langzeitarbeitslosen wurden mit Hilfe des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) ermittelt. Berücksichtigt wurden alle Personen, die in den Erhebungswellen der Jahre 2011 und 2012 aus Langzeitarbeitslosigkeit eine abhängige sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung (ohne Auszubildende) aufgenommen haben. Als langzeitarbeitslos gilt der hier verwendeten Definition zufolge, wer mehr als zwölf Monate kontinuierlich arbeitslos gemeldet war oder an einer Maßnahme der Bundesagentur für Arbeit teilgenommen hat. Den ausgewiesenen Stundenlöhnen liegt die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit zugrunde.

Arbeitslosengeld I die Rahmenfrist auf drei Jahre zu erweitern. Derzeit muss eine Person innerhalb der letzten zwei Jahre (Rahmenfrist) mindestens zwölf Monate (Anwartschaftszeit) beschäftigt gewesen sein, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben.

### Internationaler Vergleich und theoretische Überlegungen

Im Mittel der EU15-Länder liegt die Rahmenfrist bei 25 Monaten, die Anwartschaftsdauer bei zehn Monaten. Damit liegt Deutschland in etwa im Mittelfeld der EU15-Länder. Rahmenfristen von 36 Monaten und mehr haben nur Dänemark und Spanien. Die Rahmenfristen von Schweden, den Niederlanden, Luxemburg und Irland liegen bei zwölf Monaten oder darunter. Setzt man Anwartschaftszeit und Rahmenfrist ins Verhältnis, erhält man einen näherungsweise Indikator für die Strenge der Regulierung bei variierenden Anspruchskriterien. Höhere Werte weisen darauf hin, dass es schwieriger ist, die Anwartschaftskriterien zu erfüllen. Der Regulierungsindikator beträgt im Durchschnitt der EU15-Länder 0,48 (s. auch Jahn/Stephan 2012).

Bei einer Anwartschaftszeit von zwölf Monaten und einer Rahmenfrist von 36 Monaten läge der Regulierungsindikator entsprechend bei 0,3. Deutschland würde damit zu den großzügigen Ländern zählen. Derzeit muss ein Arbeitnehmer in Deutschland in den beiden Vorjahren im Schnitt sechs Monate pro Jahr arbeiten, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erwerben. Bei einer Rahmenfrist von drei Jahren reichen vier Monate pro Jahr aus. Im internationalen Vergleich wäre es vergleichsweise einfach, Anspruch auf Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Dies könnte eine Beschäftigung in Deutschland für Immigranten attraktiver machen (dies gilt für Personen mit niedrigem und mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko gleichermaßen).

Aus theoretischer Sicht gibt es für eine Verlängerung der Rahmenfrist Pro- und Contra-Argumente. Tabelle 3 fasst die wichtigsten Argumente für und gegen eine Ausweitung der Rahmenfrist bzw. eine Verkürzung der Anwartschaftszeit zusammen (s. auch Jahn/Stephan 2012). Die Gewichtung ist letztlich eine politische Entscheidung.

**Tabelle 3:** Zusammenfassung der wichtigsten Argumente für und gegen eine Ausweitung der Rahmenfrist

	Pro	Contra
Gesamtwirtschaftliche Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedrigeres Armutsrisiko</li> <li>• Niedrigeres Risiko, trotz vorangegangener Beschäftigungsphasen Grundsicherungsleistungen zu beziehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eventuell höhere Arbeitslosenquote</li> </ul>
Wirkung auf die Arbeitslosenversicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vereinfachungen gegenüber jetziger Regelung zur kurzen Anwartschaftszeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehr Anspruchsberechtigte</li> <li>• Höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld</li> <li>• Steigende Verwaltungskosten</li> <li>• Lastverschiebung von Bund/Kommunen zur BA</li> <li>• Mehr registrierte Arbeitslose (da höherer Anreiz zur Meldung)</li> </ul>
Effekte für Kunden nur dann, wenn der Anspruch neu erworben wurde und a) der Arbeitslosengeldanspruch über dem Grundsicherungsniveau der Bedarfsgemeinschaft liegt oder b) auf Grundsicherung kein Anspruch besteht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedrigeres Armutsrisiko</li> <li>• Bessere Planungssicherheit</li> <li>• Aufnahme kurzer Arbeitsverhältnisse wird attraktiver</li> <li>• Chance auf eine bessere Passung von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen (längere Suchdauer, da mit der Anspruchsdauer der Anspruchslohn steigt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigende Suchdauer nach einer neuen Beschäftigung (mit der Anspruchsdauer steigt der Anspruchslohn)</li> <li>• Mögliche Mitnahmeeffekte (Anreiz zur Meldung trotz fehlender ganzjähriger Verfügbarkeit)</li> <li>• Hemmschwelle für arbeitgeberseitige Entlassungen sinkt (z.B. saisonal), da verbesserte Absicherung</li> </ul>

Quelle: Jahn/Stephan (2012).

### Empirische Abschätzung

Das IAB hat auf Basis der am aktuellen Rand verfügbaren Daten aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) abgeschätzt, wie viele Personen bei einer auf drei Jahre verlängerten Rahmenfrist in der kurzen Frist zusätzlich Arbeitslosengeld I bezogen hätten (Hofmann/Stephan 2015). Mögliche Verhaltenswirkungen und längerfristige Effekte können dabei allerdings nicht berücksichtigt werden. Dasselbe gilt für Wechselwirkungen mit der Mindestlohngesetzgebung.

Für die hochgerechnet 3,2 Mio. Personen, die im Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 ein Beschäftigungsverhältnis beendeten und dann mindestens einen Monat nicht beschäftigt waren, zeigt sich: Innerhalb von 90 Tagen nach Beschäftigungsende bezogen etwa 40 Prozent Arbeitslosengeld I und 18 Prozent Arbeitslosengeld II. Fast die Hälfte der letzteren war bereits mehr als einen Monat vor Beschäftigungsende auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen.

Wäre zu Beginn des betrachteten Zugangszeitraums die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre verlängert worden, hätten etwa 78.000 Personen einen zusätzlichen Anspruch erworben. Von diesen hätten 45.000 Personen den Anspruch auch eingelöst, wenn sie sich wie der Durchschnitt der Anspruchsberechtigten verhalten hätten (vergleichbar Jahn/Stephan 2012). Wird die Einlösewahrscheinlichkeit individuell auf Basis der persönlichen Merkmale vorhergesagt, hätten 35.000 Personen zusätzlich Arbeitslosengeld I in Anspruch genommen.

Von diesen hätten gut 10.000 Personen unter den bisherigen Regelungen Arbeitslosengeld II bezogen. Dabei wäre es aber nur einem Teil von ihnen gelungen, infolge der verlängerten Rahmenfrist die Hilfebedürftigkeit zu verlassen: Rund 40 Prozent von ihnen hatten bereits während ihrer Beschäftigung mit Arbeitslosengeld II aufgestockt. Bei den restlichen 60 Prozent wäre der Haushaltskontext entscheidend dafür gewesen, ob der ALG-I-Bezug zur Deckung des Lebensunterhalts ausgereicht hätte.

Veränderungen bei der Rahmenfrist sind somit nur begrenzt geeignet, Randbelegschaften vor dem schnellen Zugang in die Grundsicherung zu bewahren. Denn Problemlagen bestehen oft schon vor dem Ende einer Beschäftigung.

### Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Derzeit hängt die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld davon ab, wie alt eine Person ist und wie viele Monate sie in der um drei Jahre erweiterten Rahmenfrist erwerbstätig gewesen ist. Wer innerhalb der erweiterten Rahmenfrist mindestens 12 (16) [20] [24] Monate erwerbstätig war, erwirbt einen Anspruch auf 6 (8) [10] [12] Monate Arbeitslosengeld. Für Personen, die älter als 50 (55) [58] Jahre sind und mehr als 30 Monate beschäftigt waren, steigt der Anspruch auf 15 (18) [24] Monate.

Die Fraktion Die Linke schlägt in der BT-Drs. 18/3549 vor, dass in Zukunft für jedes Jahr Beitragszahlung ein Anspruch auf einen Monat Arbeitslosengeld entsteht. Für Erwerbslose unter 55 Jahren soll die Bezugsdauer

mindestens zwölf Monate, für Menschen mit Behinderungen und über 55 Jahre mindestens 24 Monate und für Menschen über 60 Jahre mindestens 30 Monate betragen.

Diese Formulierung impliziert, dass sich anrechenbare Versicherungspflichtzeiten in Zukunft nicht mehr auf die erweiterte Rahmenfrist beschränken sollen, sondern im Lebensverlauf immer längere Anspruchsdauern begründen können. Gleichzeitig wird eine Untergrenze bei der Bezugsdauer eingezogen. Insgesamt würde jede Person, die einen (erneuten) Arbeitslosengeldanspruch erworben hat (also innerhalb der Rahmenfrist zwölf Monate erwerbstätig war) für mindestens zwölf Monate Arbeitslosengeld beziehen können.

Bei dem vorgeschlagenen Modell lassen sich Drehtüreffekte nicht ausschließen: Für unter 55-Jährige bestände ein gewisser Anreiz, zwölf Monate sozialversicherungspflichtig tätig zu werden und dadurch einen (erneuten) Anspruch zu etablieren, dann (mindestens) zwölf Monate Arbeitslosengeld I zu beziehen, und dann den Zyklus erneut zu beginnen. Bei der bisherigen Regelung hätten diese Personen eine sechsmonatige Anspruchsdauer.

Nach dem vorliegenden Vorschlag könnte eine Person, die länger als zwölf Jahre berufstätig war, nach einer zwölfmonatigen Erwerbstätigkeit zudem mehr als zwölf Monate Arbeitslosengeld I beziehen. Ein Beispiel kann dies verdeutlichen: Angenommen, eine Person tritt mit 16 Jahren in das Berufsleben ein und ist bis zum 40. Lebensjahr sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Diese Person hätte nach dem vorliegenden Vorschlag eine Anspruchsdauer von 24 Monaten (derzeit zwölf Monate). Nach erneuter zwölfmonatiger Erwerbstätigkeit würde der neue Anspruch auf 25 Monate steigen. Ein so gestaltetes System stellt vor allem für Ältere einen erheblichen Anreiz dar, zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit zu wechseln. Für Personen ab 55 Jahren würden die zwischenzeitlichen Bezugsdauern ebenfalls durchgehend länger als bisher ausfallen.

Allgemein gilt: Aus ökonomischer Sicht sinkt der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Eine großzügigere Regelung gibt Arbeitslosen allerdings auch mehr Zeit, nach einem gut passenden Arbeitsplatz zu suchen. Für Deutschland liegen inzwischen einige empirische Studien zu den Effekten veränderter Bezugsdauern vor.

### Effekte der Verkürzung der Anspruchsdauern im Jahr 2006

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Bundesregierung tief greifende Arbeitsmarktreformen. So verkürzte sie für alle Personen ab 45 Jahren, die seit Februar 2006 arbeitslos wurden, die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes. Diese Reform ist ein natürliches Experiment, da sie nur bestimmte Altersgruppen betraf, andere jedoch nicht.

Lo/Stephan/Wilke (2013) betrachten die Abgänge von Männern aus Arbeitslosigkeit. Sie verglichen Männer, bei denen die Bezugsdauer um sechs Monate verkürzt wurde (Alter 45 bis 46), mit solchen, bei denen

sich die Bezugsdauer sich nicht veränderte (Alter 40 bis 44). Letztere können daher als Maßstab bzw. Kontrollgruppe dafür dienen, was in der älteren Gruppe ohne Reform geschehen wäre.

In der Studie wurde zudem danach unterschieden, ob die Betroffenen vorher mehr oder weniger als einen Niedriglohn, also zwei Drittel des Durchschnittslohns, erzielten. Denn für Niedrigverdiener änderte die Reform an der finanziellen Situation bei Arbeitslosigkeit wenig, falls das Arbeitslosengeld I bereits vor der Reform durch Arbeitslosengeld II aufgestockt werden musste.

Empirisch zeigen sich für die Gruppe der vormaligen Niedriglohnbezieher kaum statistisch zuverlässige Reformeffekte. Es gibt nur leichte Hinweise darauf, dass sie seltener als vor der Reform in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs wechselten. Auch deutet wenig darauf hin, dass die Reform dazu geführt hätte, dass die Betroffenen schneller wieder zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehren als vorher.

Hingegen lassen sich für arbeitslose Männer, die vorher außerhalb des Niedriglohnsektors gearbeitet haben, signifikante Reformeffekte nachweisen. Sie wechselten signifikant eher in neue Tätigkeiten innerhalb und außerhalb des Niedriglohnbereichs, nahmen häufiger eine geförderte Selbständigkeit auf und zogen sich häufiger aus dem Arbeitsmarkt zurück. Zugleich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die Beschäftigungsqualität gemessen am Lohnniveau teils verschlechtert haben könnte.

#### **Effekte von mit dem Alter steigenden Anspruchsdauern**

Nach aktueller Gesetzeslage steigt die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld ab einem Lebensalter von 50 Jahren sprunghaft von zwölf auf 15 Monate an. Andere relevante Regelungen (wie zu Sperrzeiten oder zur Betreuung von Arbeitslosen durch die Vermittlungsfachkräfte) verändern sich an dieser Altersgrenze hingegen nicht.

Genau an der Altersgrenze von 50 Jahren zeigt sich für den Zeitraum 2008 bis 2011 eine sprunghafte Erhöhung der mittleren Verweildauer in Arbeitslosigkeit (Schmieder/Trenkle 2015). Personen mit höherer Anspruchsdauer sind – je nach angewendetem statistischem Verfahren – ca. sechs bis zehn Tage länger arbeitslos. Die Verweildauer in Arbeitslosigkeit wird dabei durch die Zeitspanne vom Eintritt in Arbeitslosengeld bis zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung abgebildet. Um nur die unmittelbaren Auswirkungen, d.h. keine langfristigen Folgeeffekte zu erfassen, wird die Verweildauer in Arbeitslosigkeit für bis zu 18 Monate untersucht. An Altersgrenzen, bei denen die Anspruchsdauer nicht ansteigt, zeigen sich hingegen auch keine abrupten Veränderungen der Verweildauer in Arbeitslosigkeit. Dies wurde mittels statistischer Tests überprüft.

Der Befund, dass die Verweildauer in Arbeitslosigkeit dann (und nur dann) sprunghaft ansteigt, wenn sich an der Altersgrenze die Anspruchsdauer verlängert, weist auf einen ursächlichen Zusammenhang zwischen Anspruchsdauer und Verweildauer in Arbeits-

losigkeit hin. Um auszuschließen, dass andere Faktoren für den Anstieg in der Verweildauer verantwortlich sind, wurde eine Reihe weiterer Tests durchgeführt. Diese Tests geben keinen Anlass, an der Verlässlichkeit der Kausalaussage zu zweifeln. Eine frühere Studie des IAB für den Zeitraum 1987 bis 2004 (Schmieder/von Wachter/Bender 2012) kommt trotz der damals anderen Voraussetzungen (wie anderen Altersgrenzen und längeren erweiterten Rahmenfristen) zu ähnlichen Ergebnissen.

Grundsätzlich ist zwar anzumerken, dass Schätzungen, die auf Alterssprungstellen beruhen, nur für die betrachtete Bevölkerungsgruppe – im oben genannten Fall 50-Jährige mit maximalem Anspruch auf Arbeitslosengeld – aussagekräftig sind. Die Tatsache, dass sich für frühere Zeiträume und andere Altersschnittstellen vergleichbare Effekte finden, legt jedoch nahe, dass auch bei anderen Bevölkerungsgruppen die Ausweitung der Anspruchsdauer zu einer Verlängerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

#### **Abschaffung der Sperrzeiten**

Ein Abschaffen der Sperrzeiten dürfte sowohl zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit als auch (bei Abschaffen der Sperrzeiten aufgrund von Eigenkündigung des Arbeitsverhältnisses) zu einem Anstieg des Zugangs in ALG-I-Bezug führen. Diese erwarteten Auswirkungen basieren auf theoretischen Überlegungen und werden teilweise von empirischen Befunden gestützt.

In der Arbeitsuchtheorie werden Ex-post-Effekte von Ex-ante-Effekten von Sperrzeiten unterschieden (vgl. Kapitel 4: Sanktionen im SGB II): Ex-post-Effekte entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sperrzeit. Sie beziehen sich auf das Verhalten von betroffenen Personen nach der Sperrzeit. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass es prinzipiell möglich ist, Sperrzeiten zu verhängen. Theoretisch lässt sich herleiten, dass in einem Arbeitslosenversicherungssystem mit Sperrzeiten im Durchschnitt die Arbeitsuchanstrengungen höher und die Anspruchslöhne geringer ausfallen sollten. Kürzere Arbeitslosigkeitsepisoden und niedrigere Arbeitslosigkeit sind die Folge.

Hofmann (2012) untersucht die Ex-post-Effekte von Sperrzeiten im SGB III wegen Arbeitsablehnung oder Ablehnung einer Maßnahmeteilnahme bei Arbeitslosengeldempfängerinnen und -empfängern. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass früh eingesetzte Sperrzeiten insbesondere bei jüngeren Arbeitslosengeldempfänger/innen die intendierte Beschäftigungswirkung entfalten. Gleichzeitig scheint dies jedoch mit negativen Nebeneffekten in Form einer Aufnahme geringfügiger Beschäftigung sowie eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt einherzugehen. Ergebnisse in Müller/Steiner (2009) deuten ebenso darauf hin, dass verhängte Sperrzeiten die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen. Zu den Sperrzeiten wegen Meldeversäumnis, bei verspäteter Arbeitsuchendmeldung, aufgrund von Arbeitsaufgabe und/oder unzureichender Eigenbemühungen im SGB III liegen bislang keine quantitativen Wirkungsstudien vor.

#### **Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes**

Die Linke schlägt in der BT-Drs. 18/3549 vor, bei Bedarf ein Mindestarbeitslosengeld in Höhe der SGB-II-Leistungen einzuführen, um einen aufstockenden Arbeitslosengeld-II-Bezug und Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Die Kosten der aufstockenden Leistungen sollen über Steuern finanziert werden. Dem IAB sind keine wissenschaftlichen Befunde zu diesem Thema bekannt. Im Folgenden werden lediglich einige grundsätzliche Überlegungen präsentiert.

Allgemein erscheint es sinnvoll, die Zuständigkeiten für Personen, die Arbeitslosengeld I durch Arbeitslosengeld II aufstocken, klar zu regeln und mehrfache Zuständigkeiten zu vermeiden. Zudem könnte der Bezug eines Mindestarbeitslosengeldes und eine Betreuung durch die Arbeitsagentur als weniger stigmatisierend wahrgenommen werden als ein aufstockender ALG-II-Bezug und Betreuung durch das Jobcenter.

Der Antrag impliziert, dass das Mindestarbeitslosengeld nur bei Bedürftigkeit gezahlt werden sollte. In diesem Fall müsste dieselbe Bedürftigkeitsprüfung wie bisher im Rechtskreis SGB II durchgeführt werden. Die Höhe des Mindestarbeitslosengeldes müsste zudem vom Haushaltskontext der bedürftigen ALG-I-Bezieher abhängen. Dieses Vorgehen erscheint grundsätzlich machbar, würde aber Verwaltungsaufwand aus den Jobcentern in die Arbeitsagenturen verlagern.

Der Vorschlag bedeutet darüber hinaus, dass bedürftige ALG-I-Bezieher nicht weiter in das Aktivierungsregime der Jobcenter einbezogen werden. In dem Vorschlag wird allerdings nicht geklärt, wie mit den anderen Haushaltsmitgliedern eines Mindestarbeitslosengeld-I-Beziehenden umgegangen wird. Wenn die finanzielle Situation des Haushalts es erfordert, müssten auch an sie Leistungen ausgezahlt werden, die (ergänzenden) Hartz-IV-Leistungen entsprechen. Sie könnten dann von den Jobcentern betreut werden. Da der Vorschlag Verwaltungsaufwand sparen soll, interpretieren wir den Vorschlag aber so, dass die gesamte Bedarfsgemeinschaft einer Person, die das Mindestarbeitslosengeld bezieht, nicht dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet werden sollen. Außer dem Mindestarbeitslosengeld-I-Beziehenden müssten andere Bedarfsgemeinschaftsmitglieder demnach nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit ihrer Bedarfsgemeinschaft beitragen. Folglich ist davon auszugehen, dass die betroffenen Haushalte infolge dieser Reform tendenziell länger von Transfers abhängig sein werden bzw. mit einem langsameren Abbau der Transferhöhe zu rechnen ist.

## 9 Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor

Die Fraktion Die Linke fordert in der BT-Drucksache 18/3549 die Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Vorgesehen sind 200.000 versicherungspflichtige und tariflich entlohnte bzw. zu einem Mindestlohn von nicht weniger als 10 Euro je Stunde entlohnte Beschäftigungsverhältnisse.

Das IAB hat sich bereits in einer Stellungnahme zu diesem Thema geäußert (Kupka/Wolff 2013). Der in diesem Kapitel nachfolgende Text basiert weitgehend auf den Ausführungen dieser Stellungnahme. Wörtliche Übernahmen sind nicht eigens gekennzeichnet.

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke geht von einer zu geringen Arbeitsnachfrage aus, weshalb durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und den Erwerbslosen berufliche Perspektiven eröffnet werden sollen. Die zentrale Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik ist aber derzeit – trotz einer hohen Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt – der Abbau von Langzeiterwerbslosigkeit durch eine verstärkte und nachhaltigere Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit.

Die Beobachtung, dass öffentlich geförderte Beschäftigung besonders benachteiligten Arbeitslosen hilft, ihre Eingliederungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen, während sie sich bei arbeitsmarktnäheren Gruppen eher nachteilig auswirkt, spricht dafür, dass nicht allein nachfrageseitige Probleme vorliegen (BMAS/IAB 2011, Heyer/Koch/Stephan/Wolff 2012). Verschiedene Vermittlungshemmnisse können eine Integration von Arbeitslosen in Erwerbsarbeit erschweren. Die Ergebnisse einer Studie von Achatz und Trappmann (2011) unterstreichen dabei, welche Faktoren Arbeitslosen die Aufnahme einer Erwerbsarbeit erschweren. Dazu gehören unter anderem ein Alter von mehr als 50 Jahren, schwere gesundheitliche Einschränkungen, ein fehlender Schulabschluss bzw. Ausbildungsabschluss oder (bei Frauen) eigene Kinder und damit verbunden Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Daher sollte öffentlich geförderte Beschäftigung nicht als ein rein nachfrageseitiges Instrument eingesetzt werden. Es geht vielmehr darum, durch öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeiterwerbslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen die soziale Teilhabe zu verbessern und sie dort, wo es möglich ist, an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Eine besondere begleitende Betreuung während der Teilnahme und gegebenenfalls Qualifizierungsmöglichkeiten könnten dabei abhängig von den individuellen Bedarfen der Geförderten unterstützend wirken.

Auch die Ausführungen zur Lohnuntergrenze aus Kupka/Wolff (2013, S.13) sind nach wie vor von Bedeutung: Die vorgesehene Lohnuntergrenze von 10 Euro pro Stunde bezieht sich nicht allein auf den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor. Folglich besteht ein hohes Risiko, dass die (ungeförderte) Arbeitsnachfrage in Deutschland zurückgehen wird. Dadurch dürfte vor allem die reguläre Arbeitsnachfrage nach geringqualifizierten Arbeitnehmern deutlich niedriger ausfallen als das entsprechende Arbeitsangebot. Diese Arbeitsnachfragerücke könnte zum Teil durch die Schaffung von 200.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor aufgefangen werden – mit dem Risiko, dass weitere Kosten entstehen, die auch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ungeforderten Sektoren getragen werden.

Schließlich weisen Kupka und Wolff (2013) darauf hin, dass dem Problem einer zu geringen Arbeitskräftenachfrage nicht notwendigerweise durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor entgegen gewirkt werden muss. Ebenso kämen andere Ansätze wie beispielsweise allgemeine Lohnsubventionen oder verringerte Lohnnebenkosten in Frage.

## 10 Beiträge zur Sozialversicherung und Altersarmut

Seit 2011 werden von den Grundsicherungsträgern keine Rentenbeiträge mehr gezahlt. Damit sind Arbeitslosigkeitszeiten im SGB II nur noch Anrechnungszeiten für Erwerbsminderungs- und vorgezogene Altersrenten wegen langer Beitragszeiten. Im Haushaltsbegleitgesetz 2011 (HBeglG 2011) vom 9. Dezember 2010 kam es überdies zu weiteren rentenrechtlichen Schlechterstellungen für Empfänger der Grundsicherung für Erwerbsfähige.<sup>8</sup>

Selbst wenn im Rahmen der Grundsicherung für Erwerbsfähige keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung mehr geleistet werden, ist die Formulierung „garantierte Altersarmut“ (S. 1) oder „Altersarmut programmiert“ (S. 6) aus der BT-Drucksache 18/3549 nicht zutreffend. Richtig ist vielmehr, dass die Grundsicherung für Erwerbsfähige keine sichernde oder erhaltende Wirkung auf die Höhe der gesetzlichen Ruhestandsbezüge mehr hat. Dies kann beim Renteneintritt insbesondere in denjenigen Fällen zu Altersarmut führen, in denen dauerhaft oder für lange Zeiträume keine Erwerbszeiten, Erwerbseinkommen oder andere anspruchsgenerierende oder erhaltende Lebensumstände vorliegen. Eine Erhöhung des Altersarmutrisikos durch SGB-II-Zeiten im Lebensverlauf ist nach dem Forschungsstand nicht zu bestreiten, Umfang und Verteilung dieses Risikos sind allerdings nicht hinlänglich erforscht. Altersarmut kann jedoch systematisch nur da eintreten, wo keine ausreichenden Rentenansprüche erworben werden und keine anderen Versorgungsansprüche vorliegen – was bei Leistungs- oder anderen Niedrigeinkommensbeziehern vergleichsweise schwierig ist (Promberger et al. 2012). Gleichwohl bleibt nicht jeder ALG-II-Empfänger zwingend sein ganzes Leben in der Grundsicherung (siehe die Ausführungen zu Umschlagsdynamik und Abgängen, Kap. 2). ALG-II-Bezieher mit guten Aussichten auf eine überschaubare Bezugsdauer und auf dauerhaften Ausstieg aus Leistungsbezug und Niedrigeinkommen – etwa gut qualifizierte Alleinerziehende – sind weniger von Altersarmut gefährdet als etwa geringqualifizierte Langzeit- oder Dauerbezieher. Von Programmierung oder Automatismus zu sprechen, wird dem unbestreitbaren Problem des Altersarmutrisikos von SGB-II-Leistungsbeziehern nicht gerecht.

## 11 Zusammenfassung

### Wirkungen der Hartz-Reformen

Zwischen den Jahren 2003 und 2005 traten mit den Hartz-Gesetzen umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in Kraft. Sie haben bei Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und Ausgleichsprozessen angesetzt und betrafen damit sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitssuchende und Beschäftigte. Zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 wuchs die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Dabei nahm insbesondere die Vollzeitbeschäftigung wieder zu, obgleich oft auch in Zeitarbeit. Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich in etwa spiegelbildlich zur Beschäftigung. Nach dem Höchststand von fast fünf Millionen im Jahr 2005 sank die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr

2015 auf unter drei Millionen. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit ging deutlich um 46 Prozent zurück und die Unterbeschäftigung schrumpfte um gut zwei Millionen. Bemerkenswert ist außerdem, dass Langzeitarbeitslose überproportional stark von den Reformen profitiert haben. Ursächlich für die Verringerung der Arbeitslosigkeit waren die verbesserten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der intensiveren Arbeitssuche und dem effizienteren Ausgleichsprozess.

Die Vorteile der Hartz-Reformen sollten nicht den Blick auf ihre negativen Begleiterscheinungen verstellen: Die höhere Flexibilität für die Arbeitgeber bedeutet auch, dass sich ein Teil des Beschäftigungsrisikos auf die Arbeitnehmerseite verschiebt, insbesondere auf bestimmte Personengruppen wie Geringqualifizierte. Die Trends zu mehr Leiharbeit, befristeter Beschäftigung oder Minijobs haben sich zeitweilig noch verstärkt, bei Umfang, Dauer und Entlohnung der Beschäftigung waren Abstriche zu verzeichnen. Schließlich bestehen trotz des Sinkens der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gravierende strukturelle Probleme fort. Die Reformen haben die Arbeitslosigkeit also auf ein niedrigeres Niveau gebracht, es verbleibt aber noch immer ein harter Kern der Langzeitarbeitslosigkeit.

### Dynamik in der Grundsicherung

In der BT-Drs. 18/3549 wird die Aussage getroffen, dass Erwerbslose im SGB II nicht schneller vermittelt werden als in den Vorgängersystemen Arbeitslosen- und Sozialhilfe und dass sich die Ergebnisse bezüglich der Dauer des Leistungsbezuges verschlechtert haben. Der Vergleich von Bezugsdauern im System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit Bezugsdauern in der Grundsicherung nach SGB II ist aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Leistungssysteme sowie der Statistiken allerdings nur eingeschränkt möglich. Insbesondere kann die im Antrag getroffene Aussage einer mit der Hartz-IV-Reform eingetretenen Verschlechterung nicht belegt werden.

Die Grundsicherung nach dem SGB II unterstützte in den ersten acht Jahren nach ihrer Einführung bis 2012 insgesamt 10,79 Millionen verschiedene Bedarfsgemeinschaften mit 15,96 Millionen Personen zumindest zeitweilig. Dabei ist die durchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften seit 2006 um etwa 650 Tausend auf 3,32 Millionen im Jahr 2013 gesunken, die Zahl der leistungsberechtigten Personen ging von 7,35 auf unter 6,13 Millionen zurück. Ungeachtet dieser insgesamt erfreulichen Entwicklung ist das Leistungssystem von langen Bezugsdauern geprägt. Von den Leistungsbeziehern zum Jahresende 2013 waren knapp 1,18 Millionen Personen durchgängig seit 2005 auf Leistungen des SGB II angewiesen. Weitere 62 Prozent der Leistungsempfänger waren bereits mehr als zwei Jahre ununterbrochen auf Leistungen des SGB II angewiesen. Insgesamt sind keine starken Verfestigungstendenzen bei der Dauer des Leistungsbezuges erkennbar, diese verharrt allerdings auf einem sehr hohen Niveau.

<sup>8</sup> Vgl. Informationen der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung in Bayern, Nummer 08/2011 – 17.11.2011.

Lange Bezugsdauern können allerdings nicht mit einer langsamen oder ausbleibenden Vermittlung in Erwerbstätigkeit gleichgesetzt werden: Arbeitslosigkeit stellt für die meisten Arbeitslosengeld-II-Bezieher nur eine von verschiedenen Phasen in ihrer Biografie dar. Das Argument der Fraktion Die Linke, die Konzentration auf schnelle Vermittlung sei ursächlich für die geringe Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, ist nicht belegt. Die einschlägige arbeitssoziologische Literatur verweist eher auf absatzmarkt- oder konkurrenzorientierte Flexibilisierungsprozesse von Unternehmen seit den 1980er Jahren als Ursache für die Entstehung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen.

### **Materielle und soziale Lage**

In der BT-Drs. 18/3549 wird unter anderem argumentiert, die Armutsquote unter Erwerbslosen habe massiv zugenommen. Allerdings werden außer der Datenbasis weder Quelle oder Armutskonzept, noch Erwerbslosigkeitskonzept benannt. Legt man das OECD-Konzept zugrunde, so zeigt sich für Erwerbslose laut Einkommens- und Verbrauchsstichprobe tatsächlich ein steiler Anstieg der Armutsgefährdungsquote von 41,2 Prozent im Jahr 2004 auf 69,3 Prozent im Jahr 2012. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass man auf Basis des Mikrozensus und des SOEP zu einem erheblich schwächeren Anstieg kommt. Insgesamt können die wichtigsten materiellen Bedürfnisse der Leistungsempfänger weitgehend abgedeckt werden. Bei höherwertigen Konsumgütern, finanziellen Aspekten wie bspw. der Möglichkeit zu sparen und vor allem im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe zeigen sich allerdings größere Defizite. Insgesamt weisen die ALG-II-Haushalte einen niedrigeren Lebensstandard auf als Nicht-Empfänger-Haushalte.

Im Antrag der Fraktion Die Linke wird formuliert, Hartz IV leiste auch vor diesem Hintergrund keine Sicherung des Lebensstandards. Hier ist allerdings systematisch einzuwenden, dass von einer Lebensstandardsicherung auch im früheren System der Arbeitslosenhilfe nicht ausgegangen werden konnte. Auch die Arbeitslosenversicherung sichert nicht den Lebensstandard. Im Antrag wird zudem festgestellt: „Soziale Mobilität ist zurückgegangen, soziale Aufstiege sind seltener geworden“. Diese Aussage lässt sich durch wissenschaftliche Befunde decken, sofern mit Mobilität und Aufstieg die Ausstiege aus Armut gemeint sind. Allerdings lässt sich kein besonders steiler Anstieg erkennen, der mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammenfiel. Die Daten decken also in keiner Weise die Behauptung, der Sozialstaat wäre durch die Reformen zu einer Sackgasse geworden.

### **Sanktionen**

Sanktionen sollen einen Anreiz für ALG-II-Bezieher darstellen, sich um die Aufnahme von Arbeit oder Ausbildung zu bemühen und mit den Fachkräften ihres Jobcenters zu kooperieren. Im Ergebnis soll dies dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte schneller eine Arbeit oder Ausbildung aufnehmen. Diese Anreizwirkungen können schon durch die Möglichkeit einer Sanktionierung erzielt werden – und damit bereits bevor es überhaupt zu einer Leis-

tungsminderung kommt (Ex-ante-Wirkung). Das tatsächliche Eintreten der Leistungsminderung kann die Wirkungen weiter verstärken (Ex-post-Wirkung).

Sanktionen können mit einigen nicht notwendigerweise intendierten bzw. nachteiligen Wirkungen verbunden sein. Etwa ist es möglich, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte wegen der Sanktionsandrohung Jobs mit (besonders) schlechten Löhnen und Arbeitsbedingungen akzeptieren. Zudem kann die Angst der Arbeitnehmer vor Arbeitslosigkeit verstärkt werden, so dass auch sie bereit sind, schlechtere Löhne und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Nachteilige Nebenwirkungen von Sanktionen können insbesondere dann auftreten, wenn die Leistungsminderung sehr hoch ausfällt. Sehr hohe Sanktionen könnten nicht intendierte Wirkungen wie beispielsweise Wohnungslosigkeit, Verschuldung, eingeschränkte Ernährung oder seelische Probleme bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auslösen bzw. verstärken.

Die Erkenntnisse der vorliegenden Studien liefern Evidenz dafür, dass Sanktionen durchaus positive arbeitsmarktpolitische Wirkungen entfalten. Diese zeigen sich insbesondere im Nachweis von beschleunigten Übergängen von Sanktionierten in Beschäftigung. Soweit erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht bereits hinreichend ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen, können Sanktionen die richtigen Anreize setzen. Der Aussage im Antrag der Fraktion Die Linke, es gebe keinerlei Belege für eine arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Wirkung von Sanktionen, kann vor diesem Hintergrund nicht zugestimmt werden.

Die hier diskutierten wissenschaftlichen Befunde weisen aber auch auf teils erhebliche Einschränkungen der Lebensbedingungen der Sanktionierten hin. Sehr hohe Sanktionen können sich zudem kontraproduktiv auf die Chancen einer Erwerbsintegration auswirken, wenn dadurch einige erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Situationen wie Obdachlosigkeit geraten oder den Kontakt zum Jobcenter abbrechen.

Die Ergebnisse sprechen nicht für eine Aussetzung oder Abschaffung der Sanktionen. Vielmehr sollte es darum gehen, eine Anreizwirkung der Sanktionen im Blick zu behalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen zu vermeiden. Folglich sollte die Sanktionierung nicht zu hoch ausfallen, was insbesondere gegen die Sonderregelungen für unter 25-Jährige und gegen den Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen spräche. Zudem könnte eine angemessene monatliche Obergrenze für die Summe aller Leistungsminderungen festgelegt werden, so dass im Regelfall besonders schwerwiegende Folgen einer Sanktionierung, wie der Verlust der Wohnung, vermieden werden.

### **Erhöhung des Regelsatzes**

Durch eine Erhöhung des Regelsatzes wie im Antrag der Fraktion Die Linke gefordert könnte eine spürbare Einkommensverbesserung bei den Grundsicherungsbeziehern erreicht werden. Allerdings hätte eine Regelsatzerhöhung je nach Umfang u. U. auch weitreichende Effekte auf andere Transfersysteme, die öffentlichen Haushalte und die Arbeitsanreize, die vom Grundsicherungssystem gesetzt werden. Schätzungen auf Basis des IAB-Mikrosimulationsmodells zeigen,



das bei einer Erhöhung des Regelsatzes im SGB II mehr Haushalte aufgrund eines höheren gesetzlich bestimmten Bedarfes anspruchsberechtigt wären. Kurzfristig wäre mit etwa 250 Tsd. zusätzlichen Haushalten im Bezug zu rechnen, von denen etwa 246 Tsd. neben einem Anspruch auf Leistungen zu den Kosten der Unterkunft auch einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hätten. Die Erhöhung des Regelsatzes würde zu einem Rückgang des Arbeitsangebots führen, da das Einkommen bei Nichterwerbstätigkeit im Vergleich zum Einkommen bei Erwerbstätigkeit bei konstanter Entlohnung steigt. Die Zahl der erwerbstätigen Personen ginge um etwa 128 Tsd. Personen zurück. Die Ergebnisse zeigen, dass eine Erhöhung des Regelsatzes um gar 500 Euro, wie im Antrag gefordert, mit erheblichen fiskalischen Belastungen einhergeht und sich zudem deutlich negativ auf das Arbeitsangebotsverhalten von Leistungsbeziehern auswirken würde.

### **Anhebung des Mindestlohns auf zehn Euro**

Mit dem bestehenden Mindestlohn von 8,50 Euro befindet sich Deutschland bei der Relation des Mindestlohns zum mittleren Lohn, dem sogenannten Kaitz-Index, im oberen Mittelfeld der OECD-Länder. Bei einem geforderten Niveau von zehn Euro läge Deutschland hingegen beim Kaitz-Index in der Spitzengruppe. Ein solches Niveau wäre nicht mehr moderat zu nennen. Da viele alleinstehende Aufstocker in Teilzeit arbeiten oder geringfügig beschäftigt sind, würde ein Mindestlohn von zehn Euro nur einen kleinen Anteil von ihnen aus der Bedürftigkeit herausführen.

Es überrascht nicht, dass das normative Ziel eines existenzsichernden Mindestlohns bei Alleinstehenden mit Vollzeitbeschäftigung rein rechnerisch bei einem Mindestlohn von zehn Euro im höheren Maße erfüllt ist. Die Beschränkung auf das normative Ziel eines prinzipiell bedarfsdeckenden Mindestlohns für Alleinstehende lässt jedoch mögliche negative Beschäftigungseffekte außer Acht. Daher ist es keineswegs auszuschließen, dass bei einem Mindestlohn von zehn Euro mehr Haushalte bedürftig sein könnten als bei einem Mindestlohn von 8,50 Euro, weil beim höheren Mindestlohn in größerem Umfang bestehende Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich wegfallen bzw. es Arbeitssuchenden schwerer fällt, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.

### **Ausnahmeregelung beim Mindestlohn**

Gegen zu viele Ausnahmeregelungen sprechen neben dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung zwei gewichtige Argumente: Erstens muss ein Mindestlohn transparent sein, um sich durchzusetzen und gelebter sozialer Standard zu werden. Zweitens eröffnen differenzierte Mindestlöhne zusätzliche Umgehungsmöglichkeiten. Je kleinteiliger die Regelungen sind, desto mehr Umgehungsstrategien sind zu erwarten.

Nach Ergebnissen früherer Studien ist eine Ausnahmeregelung vom Mindestlohn für Auszubildende und Jugendliche prinzipiell zu befürworten. Das IAB empfiehlt jedoch, deren Wirkung wissenschaftlich zu evaluieren. Das IAB untersucht derzeit, ob die Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose zu einer nachhaltigen Integration von Langzeitarbeitslosen in den

Arbeitsmarkt beigetragen oder lediglich zu kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose geführt hat. Ergebnisse hierzu liegen noch nicht vor.

### **Ausweitung der Rahmenfristen**

Die Fraktion Die Linke schlägt vor, bei den Zugangsvoraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld I die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre zu erweitern. Für eine Ausweitung sprechen u.a. ein niedrigeres Armutsrisiko, eine höhere Attraktivität kurzer Arbeitsverhältnisse und eine Chance auf eine bessere Passung von Arbeitslosen und Arbeitsplätzen. Dagegen sprechen u.a. eine eventuell höhere Arbeitslosenquote, steigende Kosten durch mehr Anspruchsberechtigte, steigende Suchdauern und mögliche Mitnahmeeffekte. Berechnungen des IAB für den Zeitraum Oktober 2012 bis September 2013 zeigen: Wäre zu Beginn des betrachteten Zugangszeitraums die Rahmenfrist von zwei auf drei Jahre verlängert worden, hätten etwa 78.000 Personen einen zusätzlichen Anspruch erworben. Dabei wäre es aber nur einem Teil von ihnen gelungen, infolge der verlängerten Rahmenfrist die Hilfebedürftigkeit zu verlassen. Veränderungen bei der Rahmenfrist sind somit nur begrenzt geeignet, Randbelegschaften vor dem schnellen Zugang in die Grundsicherung zu bewahren. Denn Problemlagen bestehen oft schon vor dem Ende einer Beschäftigung.

Die Fraktion Die Linke schlägt weiterhin vor, die Bezugsdauern des Arbeitslosengelds zu verlängern und mit dem Alter sprungweise weiter zu erhöhen. Bei dem vorgeschlagenen Modell lassen sich jedoch Drehtüreffekte nicht ausschließen. Außerdem sinkt aus ökonomischer Sicht der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Studien zur Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld bei der Gruppe der über 50-Jährigen zeigen: Personen mit höherer Anspruchsdauer sind ca. sechs bis zehn Tage länger arbeitslos. Die Tatsache, dass sich für frühere Zeiträume und andere Altersschnittstellen vergleichbare Effekte finden, legt nahe, dass auch bei anderen Bevölkerungsgruppen die Ausweitung der Anspruchsdauer zu einer Verlängerung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit führt.

Ein Abschaffen der Sperrzeiten dürfte sowohl zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit als auch (bei Abschaffen der Sperrzeiten aufgrund von Eigenkündigung des Arbeitsverhältnisses) zu einem Anstieg des Zugangs in ALG-I-Bezug führen.

Die Linke schlägt vor, bei Bedarf ein Mindestarbeitslosengeld in Höhe der SGB-II-Leistungen einzuführen, um einen aufstockenden ALG-II-Bezug und Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Dazu gibt es bisher keine wissenschaftlichen Befunde. Allgemein erscheint es sinnvoll, die Zuständigkeiten für Personen, die Arbeitslosengeld I durch Arbeitslosengeld II aufstocken, klar zu regeln und mehrfache Zuständigkeiten zu vermeiden. Zudem könnte der Bezug eines Mindestarbeitslosengeldes und eine Betreuung durch die Arbeitsagentur als weniger stigmatisierend wahrgenommen werden. Eine Bedürftigkeitsprüfung und eine Kopplung der Höhe des Mindestarbeitslosengeldes an den Haushaltskontext würde den Verwal-

tungsaufwand aus den Jobcentern in die Arbeitsagenturen verlagern. Der Vorschlag bedeutet darüber hinaus, dass bedürftige ALG-I-Bezieher nicht weiter in das Aktivierungsregime der Jobcenter einbezogen werden.

### Öffentlich geförderter Beschäftigungssektor

Der Vorschlag der Fraktion Die Linke geht von einer zu geringen Arbeitsnachfrage aus, weshalb durch einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Die zentrale Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik ist aber derzeit der Abbau von Langzeiterwerbslosigkeit durch eine verstärkte und nachhaltigere Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit.

Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte nicht als ein rein nachfrageseitiges Instrument eingesetzt werden. Es geht vielmehr darum, durch dieses Instrument die soziale Teilhabe für Langzeiterwerbslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen zu verbessern und sie an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Mit der vorgesehenen Lohnuntergrenze von 10 Euro pro Stunde besteht ein hohes Risiko, dass die (ungeförderte) Arbeitsnachfrage in Deutschland zurückgehen wird. Diese Arbeitsnachfragerücke könnte zum Teil durch die Schaffung von 200.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor aufgefangen werden – mit dem Risiko, dass weitere Kosten entstehen, die auch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ungeforderten Sektoren getragen werden.

Um dem Problem einer zu geringen Arbeitskräfte-nachfrage entgegenzuwirken kämen auch andere Ansätze wie beispielsweise allgemeine Lohnsubventionen oder verringerte Lohnnebenkosten in Frage.

### Beiträge zur Sozialversicherung und Altersarmut

Die Grundsicherung für Erwerbsfähige hat keine sichernde oder erhaltende Wirkung auf die Höhe der gesetzlichen Ruhestandsbezüge mehr. Dies kann beim Renteneintritt insbesondere in denjenigen Fällen zu Altersarmut führen, in denen dauerhaft oder für lange Zeiträume keine Erwerbszeiten, Erwerbseinkommen oder andere anspruchsgenerierende oder erhaltende Lebensumstände vorliegen. Eine Erhöhung des Altersarmutsrisikos durch SGB-II-Zeiten im Lebensverlauf ist nach dem Forschungsstand nicht zu bestreiten, Umfang und Verteilung dieses Risikos sind allerdings nicht hinlänglich erforscht.

ALG-II-Bezieher mit guten Aussichten auf eine überschaubare Bezugsdauer und auf dauerhaften Ausstieg aus Leistungsbezug und Niedrigeinkommensind weniger von Altersarmut gefährdet als etwa geringqualifizierte Langzeit- oder Dauerbezieher. Von Programmierung oder Automatismus zu sprechen, wird dem unbestreitbaren Problem des Altersarmutsrisikos von SGB-II-Leistungsbeziehern nicht gerecht

### Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. IAB-Discussion Paper, 02/2011.

Allmendinger, Jutta; Dietrich, Hans (2003): Vernachlässigte Potentiale? Zur Situation von Jugendlichen ohne Bildungs- und Ausbildungsabschluss. In: Berliner Journal 2003 Heft 4; S. 465-476.

Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Edition Hans Böckler Stiftung.

Baethge, Martin; Barthelheimer, Peter (2005): Deutschland im Umbruch; in: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) u.a. (Hg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen, Erster Bericht, Wiesbaden: 11-36.

Becker, Irene (2015): Der Einfluss verdeckter Armut auf das Grundsicherungsniveau. Arbeitspapier 309, Hans-Böckler-Stiftung.

Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf (2015): IAB-Betriebspanel: Reichweite des Mindestlohns in deutschen Betrieben. IAB-Kurzbericht 06/2015.

Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekitzen. IAB-Kurzbericht 15/2010.

BMAS (2013): Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik.

BMAS (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

BMAS, IAB (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. [http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht\\_Evaluation\\_Arbeitsmarktinstrumente.pdf](http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf).

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions? An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper 09-072.

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2014): Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? IZA Journal of Labor Policy, 3:21, S. 1-19.

Boone, Jan; van Ours, Jan C. (2006): Modeling Financial Incentives to Get the Unemployed Back to Work, Journal of Institutional and Theoretical Economics 162(2), 227-252.

Bruckmeier, Kerstin; Dietrich, Hans; Kruppe, Thomas; Möller, Joachim; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim; Zapf, Ines (2014): Zur Stärkung der Tarifau-

- tonomie und Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 30. Juni 2014. IAB-Stellungnahme 03/2014.
- Bruckmeier, Kerstin; Pauser, Johannes; Riphahn, Regina T.; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2013): Mikro-analytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht, Nürnberg.
- Bug, Arnold (2014): Sachstand: Ausnahmen von einem gesetzlichen Mindestlohn für einzelne Arbeitnehmergruppen aus verfassungsrechtlicher Sicht. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags WD 6 - 3000 - 002/14.
- Buhr, Petra; Lietzmann, Torsten; Voges, Wolfgang (2010): Lange Wege aus Hartz IV? Zur Dynamik von Mindestsicherung unter dem Bundessozialhilfegesetz und dem SGB II. In: ZeS Report, Jg. 15, H. 1, S. 1-6.
- Christoph, Bernhard (2008): Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II. Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI), 40, 7-10.
- Croucher, Richard; White, Geoff (2011): The Impact of Minimum Wages on the Youth Labor Market. An international Literature Review for the Low Pay Commission. Middlesex University, University of Greenwich.
- Deutscher Bundestag (2014): Drucksachen 18/1115, 18/1963 und 18/3549.
- Dietrich, Hans; Abraham, Martin (2008): Eintritt in den Arbeitsmarkt. In: Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 69-98.
- Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Schönberg, Uta; Spitz-Oener, Alexandra (2014): From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy, *Journal of Economic Perspectives* 28, 167-188.
- Eggs, Johannes; Trappmann, Mark; Unger, Stefanie (2014): Grundsicherungsempfänger und Erwerbstätige im Vergleich: ALG-II-Bezieher schätzen ihre Gesundheit schlechter ein. IAB-Kurzbericht 23/2014.
- Fahr, Rene; Sunde, Uwe (2009): Did the Hartz Reforms speed-up the matching process? A macro-evaluation using empirical matching functions. *German Economic Review*, 10, 284-316.
- Göckler, Rainer (2009): Beratung im Sanktionskontext. Tübingen: dgvt.
- Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010.
- Groh-Samberg, Olaf (2014): No Way Out – Dimensionen und Trends der Verfestigung der Armut in Deutschland, 63(12), 307-315.
- Haupt, Andreas und Nollmann, Gerd (2014): Warum werden immer mehr Haushalte von Armut gefährdet? Zur Erklärung erhöhter Armutsrisikoquoten mit unbedingter Quantilsregression. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 66, 603-627.
- Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: *Journal for Labour Market Research*, Vol. 45, No. 1, S. 41-62.
- Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 129.
- Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine (2015): Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug: Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit, mimeo.
- Hofmann, Barbara (2012): Short- and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions - Evidence from West Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 232(1), 31-60.
- ISG (2013): Zentrale Ergebnisse der unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1514.pdf>.
- Jahn, Elke; Stephan, Gesine (2012): Leistungsansprüche bei kurzen Beschäftigungszeiten: Arbeitslosengeld - wie lange man dafür arbeiten muss. IAB-Kurzbericht 19/2012.
- Karl, Ute; Müller, Hermann; Wolff, Stephan (2011): „Gekonnte Strenge im Sozial-staat: Praktiken der (Nicht-)Sanktionierung in Jobcentern“. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 32(1): 101-128.
- Klinger, Sabine; Rothe, Thomas (2012): Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland: Ein Erfolg der Hartz-Reformen oder konjunktureller Effekt? *Schmollers Jahrbuch* 132, 89-121.
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2014): Decomposing Beveridge curve dynamics by correlated unobserved components. University of Regensburg Working Paper 480.
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo (2015): GDP-Employment Decoupling and the Productivity Puzzle in Germany. University of Regensburg Working Paper 485.
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut (2011): Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer. IAB-Kurzbericht 14/2011.
- Krebs, Tom; Scheffel, Martin (2013): Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany. *IMF Economic Review*, 61, 664-701.
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen - Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss

- für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013. IAB-Stellungnahme 02/2013.
- Launov, Andrey; Wälde, Klaus (2015): The Employment Effect of Reforming a Public Employment Agency. Universität Mainz.
- Leibfried, Stephan; Leisering, Lutz; Buhr, Petra; Ludwig, Monika; Mädje, Eva; Olk, Thomas; Voges, Wolfgang; Zwick, Michael (1995): Zeit der Armut. Frankfurt/M.
- Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia (2011): Grundsicherung und Einkommensarmut: Bedürftige Kinder und ihre Lebensumstände. IAB-Kurzbericht 06/2011.
- Lo, Simon M.S.; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf (2013): Stellschraube Arbeitslosengeld: Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung, IAB-Forum 2/2013, 52-59.
- Möller, Joachim (2014): Werden die Auswirkungen des Mindestlohns überschätzt? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 94, H. 6, S. 387-392.
- Möller, Joachim (2010): The German labor market response in the world recession: de-mystifying a miracle. *Journal for Labour Market Research*, 42, 325-336.
- Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor (2008): Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience. Discussion Papers of DIW Berlin 792, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, Berlin.
- Pfeiffer, Sabine; Ritter, Tobias; Hirsland, Andreas (2011): Hunger and nutritional poverty in Germany. Quantitative and qualitative empirical insights. In: *Critical public health*, Vol. 21, No. 4, S. 417-428.
- Promberger, Markus (2012): Topographie der Leiharbeit. Flexibilität und Prekarität einer atypischen Beschäftigungsform. (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 146), Berlin: edition sigma, 303 S.
- Promberger, Markus; Wübbecke, Christina; Zylowski, Anika (2012): Arbeitslosengeld-II-Empfänger: Private Altersvorsorge fehlt, wo sie am nötigsten ist. IAB-Kurzbericht 15/2012.
- Promberger, Markus (2010): Hartz IV im sechsten Jahr. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 48, S. 10-17.
- Rudolph, Helmut; Graf, Tobias; Koller, Lena; Lietzmann, Torsten (2013): Anhang B2: Das Administrative Panel (AdminP) - Forschungsdaten mit Haushaltskontext zum SGB II. In: M. Dietz, P. Kupka & P. Ramos Lobato, Acht Jahre Grundsicherung für Arbeit-suchende. Strukturen - Prozesse - Wirkungen. IAB-Bibliothek, 347, Bielefeld: Bertelsmann, S. 351-357.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Jahresgutachten 2008/2009, Fünftes Kapitel „Arbeitsmarkt: Anhaltende Belegung - Ungleiche Verteilung der Chancen“, Wiesbaden.
- Schmieder, Johannes F.; Trenkle, Simon (2015), Disincentive Effects of Unemployment Benefits and the Role of Caseworkers, mimeo.
- Schmieder, Johannes F.; Wachter, Till M. von; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle - evidence from regression discontinuity estimates over 20 years, *The Quarterly Journal of Economics* 127(2), 701-752.
- Schneider, Julia (2008): The effect of unemployment benefit II sanctions on reservation wages. IAB-Discussion Paper Nr. 19.
- Schneider, Julia (2010): Impacts of Benefit Sanctions on Reservation Wages, Search Effort and Re-employment. In: *Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health*. Dissertationsschrift. Berlin.
- Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. Sozialer Fortschritt, Heft 9, S. 213-220.
- Statistik der BA, Analyse der Grundsicherung für Arbeit-suchende, Mai 2015.
- Statistisches Bundesamt (2008). *Leben in Europa (EU-SILC). Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union 2005 und 2006*. Fachserie 15 Reihe 3. Wirtschaftsrechnungen. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014). *Leben in Europa (EU-SILC). Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union 2012*. Fachserie 15 Reihe 3. Wirtschaftsrechnungen. Wiesbaden.
- Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia; Lietzmann, Torsten (2015): Kinder- und Familienarmut. Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung. Gütersloh.
- van den Berg, Gerard J; Uhlenborff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. *Nordic Economic Policy Review*, Band 1, S. 177-208.
- Wolff, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. IAB-Stellungnahme 02/2014.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)403

24. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt  
- Drucksache 18/1963

### Deutscher Landkreistag

#### Zusammenfassung

1. Einen generellen Verzicht auf Sanktionen lehnt der Deutsche Landkreistag ab. Da das SGB II auf dem gegenseitigen Grundsatz von „Fördern und Fordern“ fußt und eine Mitwirkung des Betroffenen vorsieht, käme es ohne Sanktionsmöglichkeiten zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen. Dies halten wir für nicht angezeigt.
2. Die im Verhältnis zur Zahl der Leistungsberechtigten niedrige Sanktionsquote von 3,2 % (Stand 2014) zeigt, dass relativ wenig Anlass zur Verhängung von Sanktionen besteht. Auch waren im vergangenen Jahr rund 74 % der neu festgestellten Sanktionen auf Meldeversäumnisse zurückzuführen, die mit einer geringeren Leistungskürzung i.H.v. 10 % einhergehen.
3. Auch im Falle der Verhängung von Sanktionen kann nach geltender Rechtslage eine Grundversorgung sichergestellt werden, z. B. durch die differenzierten Regelungen im SGB II, zu denen neben der gestuften Minderung des Arbeitslosengeldes II etwa die Möglichkeit gehört, (ergänzende) Sachleistungen oder geldwerte Leistungen zu erbringen.
4. Die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts – einschl. Verfahrensrecht – im SGB II vom 2.7.2014 enthalten eine Reihe von Verbesserungen für die Leistungsberechtigten. Dies betrifft z. B. die Darlehensgewährung, die Streichung der – strengeren – Sonderregelungen bei der Sanktionierung von Pflichtverletzungen von unter 25-Jährigen, die Aussetzung der Aufrechnung bei Sanktionen sowie den Ausschluss einer Minderung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im Zuge einer Sanktion. Diese Änderungen sowie die weiteren Vorschläge der Arbeitsgruppe müssen zügig gesetzlich umgesetzt werden.
5. Wesentlicher als die Betrachtung der Sanktion ist es, die dahinter liegenden Problemlagen zu erkennen und zu lösen. Die Leistungsberechtigten haben dabei dasselbe Ziel wie die Jobcenter: die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und ein Bestreiten des eigenen Lebensunterhaltes unabhängig von öffentlicher Unterstützung. Dieser anspruchsvollen Aufgabe und Herausforderung

**stellen sich die Mitarbeiter in den Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen und Optionskommunen) tagtäglich.**

AG Rechtsvereinfachung

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV“ (BT-Drs. 18/3549) greift die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts – einschl. Verfahrensrecht – im SGB II (AG Rechtsvereinfachung) vom 2.7.2014 auf. Eine Reihe der Vereinfachungsvorschläge stellt bei näherer Betrachtung Verbesserungen für die Leistungsberechtigten dar, z. B. die Darlehensgewährung bei vorzeitigem Verbrauch einer einmaligen Einnahme trotz etwaigen Ersatzanspruchs des Jobcenters, der Freibetrag für Kapitalerträge in Höhe von 100 € jährlich, ein eigenständiger Tatbestand zur vorläufigen Leistungsgewährung im SGB II, die Verlängerung des regelhaften Bewilligungszeitraums auf zwölf Monate sowie der Ausschluss der Pfändbarkeit von SGB II-Ansprüchen.

Überarbeitung des Sanktionsrechts

Innerhalb der AG Rechtsvereinfachung wurden darüber hinaus weitere Änderungen vorgeschlagen, die eine Vereinfachung des Sanktionsrechts zum Gegenstand haben. Insbesondere die Vereinheitlichung der Sanktionsregelungen für unter und über 25-jährige Personen wird im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe, in dem die konsentierten Vorschläge enthalten sind, aufgeführt. Dieser Vorschlag fand die Zustimmung der ständigen Mitglieder der Arbeitsgruppe in Gestalt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Länder (mit einer Ausnahme), der kommunalen Spitzenverbände, der Bundesagentur für Arbeit und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Daneben wurden weitere Vorschläge diskutiert und angenommen, wie z. B. ein einheitlicher Minderungsbetrag für jede Pflichtverletzung unabhängig von erster oder wiederholter Pflichtverletzung, die Schriftform für die Rechtsfolgenbelehrung und das Entfallen der Minderung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung.

Die Vorschläge zur Überarbeitung der Regelungen zu den Sanktionen sind politisch umstritten. Dies betrifft vor allem die auch vom Deutschen Landkreistag befürwortete Streichung der Sonderregelungen für Leistungsberechtigte unter 25 Jahren. Die bisher geltenden (strengeren) Sanktionsvorschriften für diesen Personenkreis sollen demnach aufgehoben werden. Mit der Angleichung der Sanktionstatbestände für Personen über alle Altersstufen wird außerdem mehr Spielraum für eine Verwaltungsorganisation entsprechend der örtlichen Bedürfnisse und unabhängig von der Altersgrenze von 25 Jahren geschaffen. Diese Unterscheidung hat sich in der Praxis der Jobcenter vielfach als hinderlich erwiesen.

Darüber hinaus schlägt der Deutsche Landkreistag vor, den Kürzungsbetrag auf maximal 30 % beim Zusammentreffen mehrerer Sanktionen zu begrenzen, um dadurch den Verwaltungsaufwand für die Bewilligung etwaiger Sachleistungen zu vermeiden. Außerdem können wir uns vorstellen, die unterschiedlichen Regelungen auch hinsichtlich der Verkürzung der Sanktionsdauer auf sechs Wochen anzugleichen.

Schließlich schlägt die AG Rechtsvereinfachung eine Aussetzung der Aufrechnung bei Sanktionen in § 43 SGB II vor. Dies hat seinen Grund darin, dass es aktuell zu einer Absenkung des Arbeitslosengeldes II von mehr als 30 % des maßgeblichen Regelbedarfs kommen kann, ohne dass ergänzende Sachleistungen gewährt werden. Es soll daher durch gesetzliche Regelung sichergestellt werden, dass bei einer Minderung des Leistungsanspruchs um 30 % des maßgebenden Regelbedarfs eine (zusätzliche) Aufrechnung unzulässig ist.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Deutsche Landkreistag die Überarbeitung des Sanktionsrechts im SGB II als zu begrüßende Harmonisierung und Vereinfachung des Instrumentariums, die nunmehr alsbald gesetzlich umgesetzt werden muss.

Notwendigkeit von Sanktionen

Den Anträgen der Fraktion DIE LINKE. „Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen“ (BT-Drs. 18/1115) und „Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV“ (BT-Drs. 18/3549) ist demgegenüber nicht zu folgen, wenn darin eine unterschiedslose Abschaffung sämtlicher Sanktionen im SGB II (und im SGB XII) gefordert wird.

Der generelle Verzicht auf Sanktionen ist aus Sicht der Praxis nicht zielführend. Da das SGB II auf dem gegenseitigen Grundsatz von „Fördern und Fordern“ fußt und eine Mitwirkung des Betroffenen vorsieht, käme es ohne Sanktionsmöglichkeiten zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen. Dies halten wir weder in der Grundsicherung für Arbeitsuchende noch in der Sozialhilfe für angezeigt.

Die Mitwirkung des Leistungsberechtigten entspricht einem allgemeinen Prinzip im Sozialleistungsrecht. Mitwirkungsverpflichtungen treffen den Leistungsberechtigten grundsätzlich in verschiedenen Sozialgesetzbüchern. Es entspricht daher dem geltenden grundlegenden Prinzip, wenn im SGB II und im SGB XII an der Mitwirkungsverpflichtung der Leistungsberechtigten festgehalten wird. Dem zugrunde liegt die Annahme, dass bereits das Vorhandensein eines Sanktionsinstrumentariums die gewünschte Motivation und Mitwirkung herbeiführen kann. Auch dieser Effekt der – im Idealfall gar nicht zur Anwendung gebrachten – Sanktionsmöglichkeiten muss in der Gesamtbetrachtung hinreichend Beachtung finden und darf nicht ausgeblendet werden.

Auch erfordert das Grundgesetz nicht die Gewährung voraussetzungsloser Sozialleistungen. Zwar ist es richtig, dass das Sanktionssystem eine Grundversorgung sicherstellen muss, die das zum Leben unbedingt Erforderliche abdeckt. Allerdings wird dem Rechnung getragen durch die differenzierten Regelungen, zu denen neben der gestuften Minderung des Arbeitslosengeldes II die Möglichkeit gehört, (ergänzende) Sachleistungen oder geldwerte Leistungen – etwa durch Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen – sowie Direktzahlungen an Vermieter und z. B. Versorgungsdienstleister zu erbringen.

Außerdem ist die Verhängung einer Sanktion nach § 31 Abs. 1 S. 2 SGB II dann nicht möglich, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen wichtigen

Grund für sein Verhalten vorbringen kann. Dies können etwa gesundheitliche Einschränkungen wie psychische Erkrankungen, familiäre sowie andere persönliche Gründe sein. Subjektiv empfundene Unzumutbarkeit in Bezug auf bestimmte Tätigkeitsbereiche oder die „Unterwertigkeit“ der Beschäftigung zählen hingegen nicht zu den wichtigen Gründen.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt“ (BT-Drs. 18/1963) spricht in diesem Zusammenhang vollkommen zutreffend an, dass die Elemente des „Förderns und Forderns“ in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen, um einerseits die Erwerbsintegration zu begünstigen bzw. erst die dafür notwendigen professionellen, persönlichen oder sozialen Voraussetzungen zu schaffen, andererseits aber auch die Mitwirkung des einzelnen Leistungsberechtigten in verpflichtender Art und Weise auszugestalten. Richtigerweise enthält der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN daher auch den Hinweis, dass von den Leistungsberechtigten weiterhin Pflichten zur Mitwirkung, vor allem bei der Eingliederung in Erwerbsarbeit, erwartet werden können und sollen.

#### Stellenwert von Sanktionen

Wir möchten darauf hinweisen, welchen Stellenwert Sanktionen im Arbeitsalltag der Jobcenter einnehmen: Die im Verhältnis zur Zahl der Leistungsberechtigten niedrigen Sanktionsquoten zeigen, dass relativ wenig Anlass für Sanktionen besteht. Im Jahr 2014 betrug der Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion 141.790 (davon 34.120 Personen unter 25 Jahren). Das entspricht einer Sanktionsquote im Verhältnis zur Gesamtzahl der Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von 3,2 %.

Zudem ist es von Belang, zwischen den verschiedenen Sanktionsarten zu unterscheiden: So waren beispielsweise im Jahr 2014 von den 1.001.103 neu festgestellten Sanktionen 738.932 und damit rund 74 % auf Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II zurückzuführen, die mit einer vergleichsweise moderaten Leistungskürzung i.H.v. 10 % der Regelleistung einhergehen. Im Übrigen sind die Mitarbeiter in den Jobcen-

tern bemüht, Meldeversäumnisse gar nicht erst entstehen zu lassen, indem Erinnerungsanrufe o. ä. erfolgen. Auch vor diesem Hintergrund sollte die Debatte zu Sanktionen mit Augenmaß geführt werden.

#### „Partner bei der Eingliederung“

Die anspruchsvolle Aufgabe besteht für die Mitarbeiter in den Jobcentern darin, stets auf den einzelnen Menschen zu fokussieren, der sich durchgängig im Zentrum des Handelns befinden sollte. Die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten haben dasselbe Ziel wie die Fallmanager: die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und ein Bestreiten des eigenen Lebensunterhaltes unabhängig vom Jobcenter. Dies ist für die Mitarbeiter in den Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen und Optionskommunen) eine tägliche Herausforderung. Uns ist bewusst, dass die betroffenen Leistungsberechtigten vielfach die Jobcenter nicht als Unterstützer zur Verbesserung der eigenen Lage wahrnehmen. Umso wichtiger ist es, stets sicherzustellen, dass Hilfsbereitschaft und Verständnis den täglichen Umgang im Jobcenter prägen.

So gesehen können Fallmanager und Leistungsrechte – wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt“ (BT-Drs. 18/1963) formuliert – „Partner bei der Eingliederung“ werden. Dies ist u. E. auch der hinter dem Instrument der Eingliederungsvereinbarung stehende Gedanke, die in erster Linie Motivation, Orientierung und Verbindlichkeit im Interesse des Leistungsberechtigten schaffen soll. Einer Einrichtung unabhängiger Ombudsstellen zur Mediation in Konfliktfällen bedarf es dafür unserer Auffassung nach indes nicht. Wesentlicher als die Betrachtung der einzelnen Sanktion selbst ist es, die dahinter liegenden Problemlagen zu erkennen und gemeinsam zu lösen.

Der öffentlich geförderten Beschäftigung kommt in diesem Zusammenhang seit Bestehen des SGB II eine besondere Bedeutung zu. Insofern setzt sich der Deutsche Landkreistag auch für eine Ausgestaltung eines Sozialen Arbeitsmarktes ein und unterstützt die entsprechende Aussage im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt“ (BT-Drs. 18/1963).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)404

24. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- b. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- c. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt  
- Drucksache 18/1963

**Dr. Helmut Apel**

### Vorbemerkung zum Gegenstand der Stellungnahme

Den Anträgen beider Fraktionen ist gemein, dass sie die aktuelle Sanktionspraxis der Jobcenter gegenüber den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach SGB II in Frage stellen und dies im Wesentlichen damit begründen, dass mit aus Sanktionsgründen vorgenommenen Leistungskürzungen das grundgesetzlich verbrieft Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum unterschritten werde. Die Anträge unterscheiden sich jedoch in ihren Forderungen. Die Fraktion DIE LINKE fordert ein uneingeschränktes Recht auf eine bedingungslose Grundsicherung gemäß SGB II (und SGB XII), somit eine gänzliche Abschaffung aller Sanktionen im Sozialrecht, weil der Gesetzgeber nur auf diese Weise dem Sozialstaatsgebot entsprechen könne. Die Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN hingegen will weiterhin an der vom Gesetzgeber geforderten Mitwirkungspflicht der Leistungsberechtigten, insbesondere hinsichtlich der Einmündung in Erwerbsarbeit, grundsätzlich festhalten. Nur sollen die Rechte und Pflichten der Leistungsberechtigten und des Staates in ein angemessenes und faires Verhältnis gesetzt und der "Grundbedarf" der Grundsicherung, definiert als Kosten der Unterkunft

und Heizung plus 90 Prozent des Regelbedarfs, durch die Sanktionen nicht berührt werden.

Damit sind teilweise sehr weitreichende, im Wesentlichen ethisch-normativ zu begründende Forderungen angesprochen. Ich werde mich in meiner Stellungnahme auf Fragestellungen beschränken, soweit mir hierzu evidenzbasierte Aussagen und Einschätzungen auf Grundlage meiner empirischen Forschungs- und Evaluationstätigkeiten im Anwendungsbereich des SGB II möglich sind. Aus diesem Grund schließe ich die ansonsten durchaus berechtigten Fragen, etwa nach der Verfassungskonformität der Sanktionen, inwieweit sie Ausdruck eines paternalistischen Erziehungsstaates seien oder zu "Lohndumping", Ausdehnung des Niedriglohnsektors und prekären Beschäftigungsverhältnisse beitragen, von dieser Stellungnahme aus. Ebenso nehme ich die in den Anträgen angesprochenen Implikationen eines auf einen "aktivierenden Staat" verkürzten Sozialstaatsverständnisses von dieser Stellungnahme aus. Vielmehr konzentriere ich sie auf die Frage, inwieweit die aktuelle Sanktionspraxis möglicherweise konterkarierende, den beruflichen integrations- und gesellschaftlichen Teilhabeprozess behindernde Folgen hat.



Zunächst werde ich in **Punkt 1** einige wenige grundlegende Informationen über **Häufigkeit, Umfang und Gründe von Sanktionen im SGB II** geben, bevor ich in **Punkt 2** überwiegend quantitative Befunde zu den **Auswirkungen von Sanktionen** auf die Lebenssituation und das Eigenbemühen zur Arbeitsmarktintegration vorstelle. In **Punkt 3** greife ich die ambivalenten Befunde zu den Auswirkungen von Sanktionen auf und skizziere, überwiegend basierend auf qualitativen Forschungstätigkeiten, Ansatzpunkte zu **Anforderungen und Voraussetzungen einer "angemessenen" Sanktionierung**. **Punkt 4** schließt die Stellungnahme mit **Schlussfolgerungen und Empfehlungen** ab.

## 1. Häufigkeit, Umfang und Gründe von Sanktionen

Sanktionen treffen nur wenige Bezieher/innen von Leistungen nach SGB II. Bundesweit waren im Februar 2015 2,9 Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von mindestens einer laufenden Sanktion betroffen, unter arbeitslos gemeldeten Leistungsberechtigten betrug diese Quote 4,0 Prozent. Allerdings werden unter 25-jährige Leistungsberechtigte häufiger sanktioniert. Bundesweit waren im Februar 2015 in dieser Altersgruppe 4,1 Prozent aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und 9,9 Prozent der arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von einer aktuellen Sanktion betroffen. Das sind unter den arbeitslosen SGB-II-Leistungsbeziehern unter 25 Jahren etwa doppelt so viele wie unter den Arbeitslosen im Alter von 25 bis unter 50 Jahren (4,6%).<sup>1</sup>

Die Leistungsminderungen beziehen sich fast ausschließlich auf Kürzungen der Regelleistungen. Rd. 90 Prozent der durchschnittlichen Minderungsbeiträge stellen Kürzungen der Regelleistung (einschließlich Mehrbedarfe) dar. Nur knapp zehn Prozent der durchschnittlichen Kürzungsbeträge resultieren aus Minderungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung<sup>2</sup>.

Der weitaus größte Anteil der Sanktionen bezieht sich auf so genannte Meldeversäumnisse gem. § 32 SGB II, also das Nicht-Wahrnehmen eines vereinbarten Termins ("bei einem Träger" oder "beim ärztlichen oder psychologischen Dienst"). Von allen bundesweit zwischen März 2014 und Februar 2015 neu verhängten Sanktionen entfielen 75 Prozent auf solche Meldeversäumnisse, die beim erstmaligen Versäumnis eine zehnprozentige Kürzung der Regelleistung für drei Monate bewirken. 22 Prozent der Sanktionen wurden in diesem Zeitraum wegen einer "Pflichtverletzung" gemäß § 31 SGB II verhängt, also der Weigerung, Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung nachzukommen, eine angebotene Arbeit, Ausbildung oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen. Pflichtverletzungen ziehen beim ersten Mal innerhalb eines Jahres eine 30-prozentige

Minderung der Regelleistungen für drei Monate nach sich, bei unter 25-Jährigen - wegen der noch geltenden verschärften Sanktionsvorschriften für junge Erwachsene - bereits beim ersten Mal eine 100-prozentige Regelleistungsminderung. Alle anderen Sanktionsgründe (fortgesetztes unwirtschaftliches Verhalten, Nichtbeachtung der Sperrzeiten nach dem SGB III) fallen quantitativ kaum ins Gewicht.

Da seit Anfang des Jahres der Regelbedarf für eine erwachsene allein lebende oder alleinerziehende Person bei 399 € liegt, er für eine weitere in der Bedarfsgemeinschaft lebende erwachsene Person 360 € und für eine unter 25-jährige allein lebende Person 320 € beträgt, bewegen sich die weitaus meisten Sanktionen also in Größenordnungen zwischen gut dreißig bis vierzig Euro monatlich für einen Zeitraum von drei Monaten.

## 2. Auswirkungen von Sanktionen

### 2.1. Auswirkungen auf die Lebenssituation

Selbstredend werden die Leistungskürzungen als belastend und als Einschränkung der Lebenssituation empfunden. Es trifft die Leistungsbezieher sehr empfindlich, wenn von dem wenigen Geld, mit dem sie auskommen müssen, noch etwas abgezogen wird. Auch jene, die "nur" eine zehnprozentige Kürzung ihrer Regelleistungen erfahren haben, geben beispielsweise ungefähr zu zwei Dritteln an, dass sie sich seit der Leistungskürzung mehr Sorgen um ihre Situation machen als zuvor. Bei einer 100-Prozent-Kürzung steigt dieser Anteil auf etwa 80 Prozent an.<sup>3</sup> Zudem sagt ungefähr die Hälfte der Sanktionierten, dass sich bei ihnen seit der Kürzung seelische Probleme wie Ängste und Niedergeschlagenheit verstärkt hätten.

Als weitere ggf. gravierende und vom Gesetzgeber sicherlich nicht intendierte Folge von Sanktionierungen ist der damit häufig verbundene Rückzug aus sozialen Beziehungen zu sehen. Sogar bei einer nur zehnprozentigen Leistungsminderung sagen ein Drittel der unter 25-jährigen Männer und gut 40 Prozent der unter 25-jährigen Frauen, dass die Aussage "Seit der Kürzung lebe ich zurückgezogener, treffe mich nicht mehr so häufig mit Freunden" sehr oder eher auf sie zutrefte. Bei einer Totalminderung der Regelleistung steigt dieser Anteil bei den jungen Männern auf knapp die Hälfte.

Durchgängig geben darüber hinaus sanktionierte häufiger als nicht-sanktionierte Leistungsberechtigte an, Schulden zu haben. Vergleicht man jeweils die Gruppe der am höchsten Sanktionierten (U25: 100%, Ü25: 60% u.m.) mit den Nicht-Sanktionierten in beiden Altersklassen, steigt der Anteil der Personen mit Schulden bei den unter 25-Jährigen von 43 auf 67 Prozent, also um mehr als 50 Prozent, bei den 25-Jährigen und Älteren von 61 auf 73 Prozent, das ist eine 20-

<sup>1</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Sanktionen. Nürnberg, 2015.

<sup>2</sup> Ebd., eigene Berechnung.

<sup>3</sup> Diese und die folgenden quantitativen Angaben entstammen einer vom ISG im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführten Repräsentativbefragung von sanktionierten und nicht-sanktionierten Leistungsbeziehern. Vgl. Apel, Helmut und Dietrich Engels (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1514.pdf?von=1&bis=0>

prozentige Steigerung. Die durch die Sanktionen verursachten finanziellen Engpässe werden nach Auskunft der Befragten im Wesentlichen kompensiert oder überbrückt, indem man sich im Freundes- und Familienkreise Geld leiht. Professionelle Finanzinstitute oder sonstige Geldverleiher spielen hingegen kaum eine Rolle.

## 2.2. Auswirkungen auf das Eigenbemühen zur Arbeitsmarktintegration

Sanktionen sollen nach dem Willen des Gesetzgebers verhängt werden, um dem Mitwirkungsgebot gemäß § 2 SGB II Nachdruck zu verleihen, wonach eine erwerbsfähige leistungsberechtigte Person aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken muss. Fraglich ist allerdings, inwieweit die aktuelle Sanktions-Praxis geeignet ist, diese Eigenbemühungen in der Regel zu bestärken oder ob von ihr konterkarierende Wirkungen ausgehen.

Unterstellt man, dass das Jobcenter und die dort tätigen Integrationsfachkräfte ihre Tätigkeit in der Regel insoweit fachkundig und kompetent ausüben, dass sie den in § 14 SGB II geforderten Auftrag erfüllen, zur Überwindung bzw. Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch die umfassende Unterstützung der Leistungsberechtigten nachzukommen, geht man also mit anderen Worten davon aus, dass erwerbslose Leistungsberechtigte durch die Betreuung im Jobcenter schneller in Arbeit kommen oder sich ihre Situation eher verbessert, als wenn sie auf sich allein gestellt wären, dann sind ein durch Sanktionserfahrungen verursachter Rückzug aus dem Jobcenter oder ein Verlust des Vertrauens in die Betreuungskraft als kontraproduktiv anzusehen. Nach den Ergebnissen der vom ISG durchgeführten Repräsentativbefragung ist dies teilweise der Fall - zumindest, wenn man auf die so genannten Ex-post-Wirkungen von Sanktionen blickt.<sup>4</sup>

Allerdings geben nur 17 Prozent der befragten unter 25-jährigen Sanktionierten (unabhängig von der Höhe der Leistungsminderung) und zwischen neun und 23 Prozent der 25-jährigen und älteren Sanktionierten (abhängig von der Höhe der Leistungsminderung) an, den Kontakt zum Jobcenter wegen der Sanktionierung abgebrochen zu haben. Die Werte für einen sanktionsbedingten Vertrauensverlust ("Habe kein Vertrauen mehr zu meinem Berater/ meiner Beraterin") liegen in beiden Altersgruppen mit 30 bis 55 Prozent, jeweils ansteigend mit der Höhe der erfahrenen Leistungsminderung, deutlich darüber.

Somit blicken wir auf ein ambivalentes Ergebnis. Sanktionen verursachen bei einem Drittel bis gut der Hälfte der Betroffenen einen Vertrauensverlust, bei der anderen Hälfte bzw. den anderen zwei Dritteln der Sanktionierten hingegen nach eigenem Bekunden offensichtlich nicht.<sup>5</sup> Hierzu passt, dass die überwiegende Mehrheit der Sanktionierten (zwischen zwei Dritteln bis gut 80 Prozent) Verständnis dafür äußern,

dass das Jobcenter Kürzungen androhen und durchführen muss, und dass sie die Auffassung teilen, dass ohne Sanktionsmöglichkeiten des Jobcenters alle Leistungsbezieher "machen würden, was sie wollten". Dies bedeutet, dass nur vergleichsweise wenige Leistungsberechtigte (etwa 20%) die Tatsache, dass die Leistungsgewährung des Sozialstaats an bestimmte, vom Leistungsberechtigten zu erbringende Mitwirkungsaktivitäten gebunden ist, nicht in Frage stellen, obwohl sie eine Sanktion erfahren haben

Auch die Befragungsergebnisse zur Auswirkung der Sanktionen auf die konkrete Arbeitssuche sind ambivalent. Im Wesentlichen lassen sich keine substanziellen Effekte von Sanktionen in die eine oder andere Richtung, also eine Intensivierung oder Vernachlässigung der Arbeitssuche, feststellen. Sanktionierte 25-Jährige und Ältere gaben zwar tendenziell seltener als Nicht-Sanktionierte an, in den letzten vier Wochen Arbeit gesucht zu haben, dafür berichteten Sanktionierte unter 25 Jahren bei Totalsanktionierung (einschließlich Minderung der KdU) von einer etwas höheren Intensität der Arbeitssuche.

## 3. Anforderungen und Voraussetzungen einer "angemessenen" Sanktionspraxis

Die angeführten ambivalenten Befragungsergebnisse zu den Wirkungen von Sanktionen korrespondieren sehr gut mit den in den vielzähligen Gesprächen in den Jobcentern gewonnenen Einblicken: Sanktionen können nicht per se oder grundsätzlich als schädlich für den beruflichen Integrationsprozess angesehen werden. Sanktionen haben - neben Gerechtigkeitsaspekten gegenüber jenen Menschen, die in ähnlicher Situation dennoch einer Arbeit nachgehen oder sich darum bemühen -, auch die Funktion, die Ernsthaftigkeit der Betreuungssituation und der Vermittlungsbemühungen aufrecht zu erhalten.

Selbstredend ist hierzu unmittelbar anzumerken, dass die Leistungsberechtigten auch in der Lage sein müssen, den an sie gestellten Anforderungen zu genügen, um ihr Anrecht auf Leistungen der Grundsicherung nicht zu gefährden. Sobald es einen Leistungsberechtigten - aus psychischen, gesundheitlichen, sozialen oder kognitiven Gründen - überfordert, seinen Verpflichtungen nachzukommen und er deswegen sanktioniert wird, werden Sanktionen gesetzeswidrig verhängt.

Von externen Akteuren, etwa Trägern der kommunalen Eingliederungshilfen und anderen sozialen Einrichtungen, wird darauf verwiesen, dass durch die aktuelle Sanktionspraxis teilweise nicht mangelndes Eigenbemühen, sondern die durch ungünstige Lebensumstände oder sonstige mentale, soziale und gesundheitliche Beeinträchtigungen verursachte Unfähigkeit zur Organisation des Lebensalltags „bestraft“ werde. Es gebe unter den SGB-II-Leistungsberechtigten Menschen, die beispielsweise nicht in der Lage seien, einen Kalender zu führen oder Termine über einen

<sup>4</sup> In der Fachliteratur wird zwischen Ex-Ante und Ex-Post-Wirkungen von Sanktionen unterschieden. Letztere meint die Wirkung einer faktisch verhängten Sanktion, erstere bezieht sich auf die Sanktions(an)drohung, die entweder tatsächlich ausgesprochen wird oder aber ubiquitär gilt, weil jeder weiß, dass gemäß SGB II die Vernachlässigung der Mitwirkungspflicht bestraft wurden muss.

<sup>5</sup> Dass sich die weitaus meisten Leistungsberechtigten trotz einer Sanktion nicht vom Jobcenter zurückziehen, darf angesichts der finanziellen Abhängigkeit nicht weiter verwundern.

Zeitraum von mehreren Wochen zu organisieren. Es hinge in diesen Fällen vom individuellen Wohlwollen oder der Fachkompetenz der Integrationsfachkräfte ab, ob die daraus resultierenden Meldeverstöße oder Pflichtverletzungen sanktioniert würden oder nicht.

Auch die Analyseergebnisse der erwähnten ISG-Präsentativbefragung verweisen auf einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen mentalen und gesundheitlichen Problemen auf der einen und Sanktionserfahrungen auf der anderen Seite. Es ist in dieser Hinsicht diskussionswürdig, warum der Gesetzgeber einerseits Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten vorsieht, die dazu dienen sollen, zunächst zu erlernen, sich eine grundlegende Tagesstruktur geben zu können, andererseits aber fordert, den Nicht-Antritt einer solchen Maßnahme oder die unregelmäßige Teilnahme daran als Pflichtverletzung mit mindestens 30-prozentiger Minderung des Regelsatzes (U25: 100%) zu sanktionieren. Im Sozialrecht sollten Menschen nicht bestraft werden für Dinge, für die sie eigentlich professionelle Hilfe benötigten.

Es kommt somit wesentlich auf die Angemessenheit der Sanktionierung an, und zwar hinsichtlich deren Höhe, des Anlasses sowie - besonders wichtig - der fachlich kompetenten Einschätzung der Lebenssituation einschließlich der sozialen, geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Gegenübers.<sup>6</sup>

Letzterer Punkt soll kurz erläutert werden. "Angemessenheit" der Sanktion bedeutet mit anderen Worten, dass niemand, der sich seiner gesundheitlichen, sozialen und seelischen Situation entsprechend um Arbeitsmarktintegration bemüht, etwa durch - dem lokalen Arbeitsmarkt und der betreffenden Branche entsprechende - Bewerbungsaktivitäten, Teilnahme an guten und sinnvollen Bewerbungs-, Qualifizierungs- oder Aktivierungsmaßnahmen, sanktioniert werden darf. Weil dies aber nicht immer Realität ist - vielerorts aber durchaus<sup>7</sup> - hat die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierte Aussage, dass Sanktionen für die Leistungsberechtigten oft demütigend, unnötig und kontraproduktiv seien, durchaus ihre Berechtigung, wobei man über das Adverb "oft" streiten könnte.

Auf der Grundlage der in qualitativen Fallstudien gewonnenen Einblicke in die Arbeit der Jobcenter scheint mir die wohl wichtigste Voraussetzung einer "angemessenen" Sanktionspraxis, dass die Integrationsfachkraft, sofern sie eine Person sanktionieren will bzw. muss, sie hinreichend kennt und über ausreichend professionelle psycho-soziale Fachkompetenz verfügt. Ersteres ist nach meiner Einschätzung im Rahmen des in den Jobcentern üblichen Settings, in welchem eine Integrationsfachkraft meist für über 200 bis 300 "Kunden" zuständig ist, kaum möglich. Eine solche Betreuungrelation bedeutet, dass eine Integrationsfachkraft die von ihr zu betreuenden Personen meist nur alle drei bis sechs Monate sieht. Häufig kommt ein fluktuationsbedingter Wechsel des An-

sprechpartners hinzu, sodass es die Regel im Tagesgeschäft der Jobcenter sein dürfte, dass die jeweils gerade zuständige Integrationsfachkraft über die persönliche Situation geschweige denn über aktuelle Probleme kaum Bescheid weiß. Sanktionen, die aus einem solchen Setting heraus verhängt werden, können nur selten in Kenntnis der aktuellen Lebenssituation der betreffenden Person erfolgen. Nicht zuletzt deswegen dürften viele Klagen und Widersprüche gegen Sanktionen erfolgreich sein.

Die Einschätzung der großen Bedeutung der Betreuungsrelation auf die Beratungsqualität resultiert aus den Erfahrungen aus der aktuellen Evaluation der "Erweiterten Joboffensive" im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit, bei der in ausgewählten Jobcentern für eine Pilotphase von zwei Jahren zusätzliche Mittel aufgewendet werden, um in den Jobcentern für bestimmte Kundengruppen die vergleichsweise außergewöhnlich günstige Betreuungsrelation von 1:100 zu schaffen. Sie ermöglicht u.a. eine in der Regel monatliche Kontaktdichte, mit dem Resultat, dass aufgrund des vergleichsweise intensiven Kontakts häufig ein Vertrauensverhältnis zwischen den Leistungsberechtigten und den Integrationsfachkräften entsteht, wodurch Letztere - so wird durchgängig von beiden Seiten berichtet - weit mehr als sonst üblich über ihre "Kunden" erfahren. Soweit unser Evaluationsteam Einblick gewinnen konnte, ist davon auszugehen, dass in diesen Betreuungssettings unangemessene und damit den Intentionen des SGB II widersprechende Sanktionen vergleichsweise selten vorkommen dürften. Es wurden in den an diesem Pilotprojekt beteiligten Jobcentern durchaus praktikable Vorschläge entwickelt, wie eine solche intensivere Betreuungssituation ohne umfassende Personalaufstockung, etwa durch rotierende, temporäre Phasen der Intensivbetreuung, für einen Großteil der Leistungsberechtigten realisiert werden könnte.

Mit Blick auf die Wirkung von Sanktionen muss zudem klar konzediert werden, dass ohne die prinzipielle Sanktionsmöglichkeit - unter sonst unveränderten Bedingungen - bedeutend weniger Bezieher von SGB-II-Leistungen in Arbeit kommen würden als derzeit. Ob man das will, ist eine andere Frage. Denn es ist offenkundig, dass unsere marktwirtschaftlich verfasste Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht allen Menschen in den untersten Einkommensbereichen Arbeitsstellen bietet, deren Annahme als wünschenswert bezeichnet werden könnte. Auch wenn sich aus methodischen Gründen, wie in meiner Stellungnahme zur ähnlich gelagerten Anhörung im Landtag NRW im Mai letzten Jahres bereits erläutert, das Ausmaß der Wirkung der ubiquitären Sanktionsdrohung nicht messen lässt - weil es keinen (experimentellen Vergleichs-)Ort gibt, an dem sie nicht wirkte -, unterstreicht sie sicherlich unmissverständlich die Ernsthaftigkeit, mit der bei Strafe der Leistungskürzungen vor allem eigenaktive Bewerbungsbemühungen von den Leistungsberechtigten gefordert werden, die nicht immer zu Jobs führen, die tariflichen oder ortstüblichen Standards entsprechen.

<sup>6</sup> Selbstredend ist zu ergänzen, dass in einem Rechts- und Wohlfahrtsstaat niemand in unwürdige Arbeit oder Maßnahmen gezwungen werden darf. Auch darauf muss sich natürlich die Angemessenheit beziehen.

<sup>7</sup> Mit der Akribie, mit der das Team Wallraff nach Missständen in den Jobcentern gesucht und diese vorgestellt hat, hätte es mit Leichtigkeit eine Vielzahl an Positivbeispielen finden können.

#### 4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus den oben referierten quantitativen und qualitativen Befunden ergeben sich aus meiner Sicht die nachfolgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die in den drei der Anhörung zugrundeliegenden Anträgen formulierten Forderungen.

1. Die aktuelle Gesetzgebung und Praxis zur Sanktionierung von Pflichtverletzungen und Meldeverstößen gemäß §§ 31 und 32 SGB II sollte ernsthaft und umfassend evaluiert, aber nicht temporär ausgesetzt werden. Von einer temporären Aussetzung der gesetzlich verankerten Mitwirkungspflicht, nur um sie nach einer gewissen Moratoriumszeit später wieder in der einen oder anderen Weise einzuführen, raten wir ab. Die Jobcenter und deren Betreuungspraxis leiden schon jetzt teilweise unter dem Stop-and-go der herangetragenen Modellprojekte und Förderprogramme, die mit temporärer Wirkung eine mehr oder minder umfassende Modifikation bestehender Praxis und Personaldisposition erfordern, um sie anschließend wieder zurücknehmen zu müssen. Eine so existenzielle Angelegenheit wie die Sanktionsbewehrung der Mitwirkungspflicht sollte jedenfalls erst nach reiflicher Überprüfung, dann aber in finaler Fassung und langfristiger Perspektive abgeändert werden.
2. Zur Forderung einer grundsätzlichen Abschaffung der Sanktionen und der Einführung einer sanktions- und repressionsfreien Grundsicherung für Arbeitsuchende der Fraktion DIE LINKE lassen sich auf Grundlage der im ISG durchgeführten arbeitsmarktpolitischen Forschungen und Evaluationen keine evidenzbasierten Erkenntnisse beisteuern. Zudem handelt es sich hierbei um in erster Linie grundlegende Demokratievorstellungen und sozialstaatliche Auffassungen betreffende normativ-ethische Forderungen, zu deren Bewertung die Empirie nur in Teilaspekten etwas beisteuern könnte.
3. Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte generelle Beschränkung der Sanktionshöhe auf zehn Prozent des Regelbedarfs könnte ein mögliches Ergebnis der vorgeschlagenen Überprüfung der aktuellen Sanktionspraxis sein, sollte aber nicht - sofern eine solche tatsächlich vorgesehen sein sollte - vorab, vor der empirischen Befassung mit dem Thema Sanktionen eingeführt werden. Gleiches gilt für die weiteren detaillierten Forderungen, etwa nach Einführung von Ombuststellen oder der Möglichkeit der Zurücknahme der Sanktion bei Verhaltensänderungen.
4. Die Ausgestaltung der gesetzlich verankerten Mitwirkungspflicht der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten muss sich am Kriterium der Angemessenheit der Sanktionierung orientieren. "Angemessen" bedeutet zum einen, dass die geforderte Mitwirkungspflicht ohne gravierende Einschränkungen erfüllbar sein muss und keine Überforderung oder gar ungerechtfertigte Zwangsverpflichtung darstellen darf. Dazu sind eine hinreichende Kenntnis der aktuellen Lebenssituation der Leistungsberechtigten sowie hinreichend professionelle Kompetenzen seitens der zuständigen Betreuungskraft erforderlich. Zum anderen muss die Höhe der Leistungsminderung "angemessen" sein, d.h. sie darf gesellschaftliche Teilhabe nicht gefährden oder Deprivationsprozesse verstärken. Zudem müssen die angebotenen Arbeitsplätze und Maßnahmen "angemessen" sein. Dazu gehört auch, dass sie Menschen ohne Alternativen nicht gegen ihren expliziten Willen aufgezungen werden und keine nach Entlohnung, Arbeitsanforderungen und -zeiten entwürdigenden Elemente aufweisen dürfen.
5. Die in der Bund-Länder-AG (BLAG) zur Rechtsvereinfachung der passiven Leistungen im Sozialgesetzbuch II vorgeschlagene Abschaffung des verschärften Sanktionssonderrechts für junge Erwachsene unter 25 Jahren ist nachdrücklich zu begrüßen, u.a., um entwicklungsbedingten Schwierigkeiten in dieser Altersphase nicht durch besondere Härte zu begegnen.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 18(11)405

24. Juni 2015

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- d. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE  
Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV – Drucksache 18/3549
- e. Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen - Drucksache 18/1115
- f. Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt  
- Drucksache 18/1963

### Deutscher Gewerkschaftsbund

#### Zusammenfassende Bemerkungen:

Der DGB teilt die in den drei Anträgen zum Ausdruck kommende Kritik an den Sanktionen im Hartz-IV-System grundsätzlich. Dies gilt sowohl hinsichtlich der gesetzlichen Ausgestaltung und auch der konkreten Umsetzung in vielen Jobcentern.

Die Sanktionen müssen dabei in Verbindung mit anderen konstituierenden Merkmalen des Hartz-IV-Regimes gesehen werden: Dem schnellen finanziellen Abgleiten nach Verlust des Arbeitsplatzes in ein der Sozialhilfe entsprechendes Leistungssystem, den nach Auffassung des DGB nicht existenzsichernden Regelbedarfen, der fast uneingeschränkten Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen und den weit gefassten Mitwirkungspflichten. Hilfeempfänger/innen, die in diesem engen Korsett nicht „mitspielen“, sollen durch Sanktionen zur Verhaltensänderung veranlasst werden und dies oft unabhängig von einem konkreten Job- oder Maßnahmenangebot. Denn das Gros der Sanktionen wird wegen Meldeversäumnissen und nicht wegen der Ablehnung von Angeboten verhängt.

In ihrem Zusammenwirken üben diese Eckpfeiler des Hartz-IV-Systems eine hochgradig disziplinierende

Wirkung auf Hilfeempfänger/innen und indirekt darüber hinaus auf alle Arbeitnehmer/innen aus. Dieses rigide System ist dabei politisch gewollt, auch um die Konzessionsbereitschaft von Arbeitnehmer/innen hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen zu erhöhen und damit den politisch gewünschten Niedriglohnssektor zu fördern.

Das Fördern und Fordern steht im deutlichen Missverhältnis zu Lasten des Förderns. Während die Eingliederungsmaßnahmen nur im Ermessen der Jobcenter stehen und angesichts begrenzter Haushaltsmittel der Jobcenter nur unzureichend eingesetzt werden (können), wird das Fordern groß geschrieben. Der anhaltende Misserfolg des Hartz-IV-Systems wirksame Hilfen für Langzeitarbeitslose und Langzeitbezieher/innen zur Verfügung zu stellen, zeigt, wie einseitig das Fordern im Vordergrund steht.

Die Beziehung zwischen Vermittler bzw. Fallmanager und Hilfebedürftigen findet vor dem Hintergrund einer strukturellen Asymmetrie statt. Diese Asymmetrie lässt sich an zahlreichen Gesetznormen ablesen, wie an den nicht existenzsichernden Regelbedarfen, der scharfen Zumutbarkeitsregelung, den Sanktions-

regeln etc.. Die Asymmetrie ist durch die Verknüpfung von Arbeitsförderung und anderen sozialen Dienstleistungen mit der Sicherung des Existenzminimums systemimmanent. So sind Aushandlung und Abschluss der Eingliederungsvereinbarungen nicht frei gewählt. Die Eingliederungsvereinbarungen beziehen sich nur auf die aktiven Förderleistungen, können durch Verwaltungsakt ersetzt werden und sie sind kein Instrument zur Steuerung der Geschäftspolitik der Jobcenter. Dieses hoheitliche Verhältnis zwischen Jobcenter und Hilfeempfänger/in verkennt aber den Charakter des Dienstleistungsprozesses Eingliederung. Um erfolgversprechend zu sein, muss dieser zusammen von Vermittler/Fallmanager und Arbeitssuchenden als hochkomplexe individuelle und kooperative Leistung erbracht werden. Eine Eingliederung als hoheitliche (Zwangs-)Maßnahme ist meist zum Scheitern verurteilt. Die Philosophie des SGB II ist jedoch eine paternalistische und kein auf Kooperation setzender Eingliederungsprozess.

Sanktionen haben nach Auffassung des DGB (nur) dann eine Berechtigung, wenn eine zumutbare und sinnvolle Verpflichtung der Arbeitssuchenden durch eigenes Verschulden ohne wichtigen Grund nicht erbracht wurde. Dies setzt aber voraus, dass zunächst auch ein sozialstaatlich zumutbares Angebot, sei es Arbeit oder eine Eingliederungsmaßnahme, gemacht wurde. Gerade hieran mangelt es jedoch in vielen Fällen in der Praxis. Dort werden Mitwirkungspflichten eher schematisch eingefordert und kontrolliert. Daraus entsteht erheblicher Verwaltungsaufwand und eine Ursache für viele Rechtsstreitigkeiten, wodurch wiederum erhebliche Verwaltungskapazitäten gebunden werden.

Die Sanktionsregelungen halten dem Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums nach Auffassung des DGB nicht stand, jedenfalls dann nicht, wenn die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen oder anderen geldwerten Leistungen nur nach Ermessen des Leistungsträgers erfolgt. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2010 ist das Grundrecht auf Gewährung einer menschenwürdigen Existenz durch die Zusicherung der materiellen Voraussetzungen, die für die physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe erforderlich sind, umzusetzen. Kürzungen in das Existenzminimum hinein sind hoch problematisch unterhalb des physischen Existenzminimums nach Auffassung des DGB verfassungswidrig. Dies gilt umso mehr, als durch die Ausdehnung der Kürzungen auch auf die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft faktisch eine Mithaftung der Familie für das vermeintlich falsche Handeln eines Einzelnen erfolgt.

Soweit Sanktionen auf eine erwünschte Verhaltensänderung hinzielen, müssen diese beendet werden, sobald die Verhaltensänderung eingetreten ist. Dies ist bisher im Grundsatz nicht möglich. D.h., das Sanktionsrecht muss flexibilisiert und mehr am Einzelfall ausgerichtet werden.

Der Geschäftsführende DGB-Bundesvorstand hat am 2.09.2013 einen Forderungskatalog zum grundlegenden Umbau des Sanktionsrechts beschlossen. Darin

werden eine Entschärfung der Sanktionen und flexiblere Einzelfallhandhabungen einschließlich der Rücknahme von Sanktionen bei Verhaltensänderung gefordert. Außerdem sollten positive Anreize ins SGB II aufgenommen werden. Besonders die schärfere Bestrafung von unter 25-Jährigen, die Unterschreitung des physischen Existenzminimums bei wiederholter Sanktionierung sowie die Kürzungen der Unterkunftskosten lehnt der DGB ab. Bei den sog. 1-Euro-Jobs sollten die Sanktionen komplett gestrichen werden, denn diese Maßnahme ist kein Arbeitsmarktinstrument, sondern kann allenfalls der sozialen Stabilisierung dienen.

Die DGB-Vorschläge im Einzelnen<sup>1</sup>:

1. Die Sanktionen sollten zukünftig stärker auf den Einzelfall ausgerichtet werden, indem den Vermittlern bzw. Fallmanagern in den Jobcentern ein Entscheidungsspielraum hinsichtlich Umfang und Rücknahmemöglichkeit einer Sanktion eingeräumt wird. Bisher haben die Vermittler keinerlei Ermessensspielraum und eine Rücknahme der Sanktionierung ist nur in wenigen Ausnahmen möglich. Eine flexiblere Gestaltung der Sanktionshöhe und Rücknahmemöglichkeit soll insbesondere mit Blick auf die Fragen, ob es sich um einen erstmaligen Mitwirkungsverstoß handelt und hinsichtlich der Relevanz bei der Arbeitsmarktintegration ermöglicht werden.
2. Vor dem Fordern der Sanktionieren muss zunächst das Fördern der Jobcenter gestärkt werden. Die Eingliederungsvereinbarungen sollen individueller als bisher auf den Einzelfall zugeschnitten werden und dabei den Hilfeempfängern auch Rechte auf aktive Förderung eingeräumt werden. Hinsichtlich der flankierenden sozialen Leistungen der Kommunen (z. B. Schulden- oder Suchtberatung) soll ein Rechtsanspruch auf diese Hilfen eingeführt werden.
3. Die Vermittlungsbemühungen des Jobcenters dürfen sich nicht auf eine beliebige Beschäftigung unabhängig von der Qualifikation der Arbeitssuchenden und der erzielbaren Entlohnung erstrecken. Durch die Vermittlung in Niedriglohnverhältnisse bis zur Grenze der Sittenwidrigkeit würde sonst ein Lohndumping Vorschub geleistet. Deshalb sollen die Jobcenter nur Jobangebote vermitteln, deren Entgelt tariflichen Mindestlohnbedingungen bzw. wenn im konkreten Fall kein Tarifvertrag anzuwenden ist, ortsüblichen Bedingungen für vergleichbare Tätigkeit entsprechen. Bei Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns muss dieser die Untergrenze für die Vermittlungsbemühungen sein, soweit tarifliche Mindestentgelte nicht einen höheren Lohn vorsehen.
4. Die Ablehnung von sozialrechtlichen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (so genannte Ein-Euro-Jobs) darf nicht sanktionsbewehrt sein. Ein-Euro-Jobs sind in der Logik des Gesetzes Eingliederungsmaßnahmen und kein Instrument zur Disziplinierung von Arbeitssuchenden. Sie sollten nach Auffassung des DGB nur auf

<sup>1</sup> Siehe DGB-Newsletter *arbeitsmarkt aktuell*, Nr. 4 2013.

freiwilliger Basis und eng mit sozialpädagogischer Begleitung verknüpft eingesetzt werden.

5. Das Gesetz sieht derzeit Leistungskürzungen in völlig unzumutbarem Umfang vor. Bisher ist sogar die völlige Einstellung der Leistungen möglich. Leistungskürzungen sollten nach Auffassung des DGB auf maximal 30% des jeweiligen Regelsatzes begrenzt werden. Eine Kürzung über 30% hinaus verletzt die Hilfeempfänger in ihrem physischen Existenzminimum, das anders als die Bedarfe zur sozialen Teilhabe nicht im Ermessen des Gesetzgebers liegt. Mit einer Abschaffung der über 30% hinausgehenden Kürzungen würde zugleich ein Anliegen von Vermittlern und Fallmanagern in den Jobcentern aufgegriffen, die sich überwiegend kritisch zu den schärferen Sanktionen äußerten. Auf jeden Fall muss nach Auffassung des DGB zumindest ein Rechtsanspruch auf geldwerte Leistungen (Sachleistung oder Gutscheine) für den über 30% hinausgehenden Kürzungsbetrag eingeführt werden.
6. Die Kosten der Unterkunft (Wohnung und Heizung sind vom verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimum eingeschlossen) sollten in keinem Fall gekürzt werden dürfen. Mietschulden bedrohen die gesamte Familie (Bedarfsgemeinschaft) in ihrem Grundrecht. Zur Vermeidung von Mietschulden und Obdachlosigkeit sollten Unterkunftskosten von der Sanktionierung ausgenommen bleiben.
7. Die bisher bestehende Altersdiskriminierung Jugendlicher ist zu beseitigen. Derzeit wird den Jugendlichen der Regelsatz bereits bei der ersten Pflichtverletzung komplett gestrichen. Die schärfere Sanktionierung hat keine empirische Grundlage, wie auch das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit festgestellt hat. Mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot ist sie außerordentlich kritisch.
8. Die Vermittler bzw. Fallmanager sollten die Möglichkeit erhalten, positive Anreize im Einzelfall zu setzen. Damit soll die Arbeitsmarktintegration befördert werden, etwa durch eine Zusatzleistung (z.B. Durchhalte- oder Erfolgsprämie bei Eingliederungsmaßnahmen oder ein ÖPNV-Ticket als Hilfe für die Jobsuche). Die Rechte und die Beratung (siehe Punkt 9) von Hartz-IV-Bezieher/innen sollen gestärkt werden.
9. Die Beratung der Hartz IV-Bezieher durch unabhängige Anlaufstellen sollte ausgebaut werden. Darüber hinaus gehend kann zur Vermeidung von für die Jobcenter und Sozialgerichte aufwändigen Rechtsstreitigkeiten die Einrichtung einer Schiedsstelle sinnvoll sein. Dies könnte eine hauptamtliche Ombudsperson oder auch ein ehrenamtlicher Sozialrichter sein

Die Einrichtung von Ombudsstellen sollte anders als im Antrag der Grünen vorgesehen nicht obligatorisch vorgeschrieben werden, sondern im Zusammenwir-

ken mit dem örtlichen Jobcenterbeirat in jedem Einzelfall erörtert werden. Wenn auf örtlicher Ebene eine Einrichtung sinnvoll erscheint, sollte diese auch erfolgen.

#### Anmerkungen zu einzelnen Aspekten:

Das dem Hartz-IV-System zugrunde liegende Bild des zu aktivierenden Arbeitslosen ist im Ansatz verfehlt. Damit wird das Problem Arbeitslosigkeit individualisiert und in den Verantwortungsbereich der Arbeitslosen verschoben. Dabei ist die fehlende Nachfrage nach Arbeitskräften mit Profilen, wie sie viele Hartz-IV-Bezieher/innen aufweisen, das zentrale Problem, das aber politisch nicht ausreichend adressiert wird und in der Arbeit der Jobcenter kaum eine Rolle spielt. Auch die Arbeitsförderung in den Jobcentern ist unzureichend. Die Vermittler bzw. Fallmanager sind als Kontrolleure tätig, wenn Hilfeempfänger/innen nicht das geforderte Verhalten auf dem Arbeitsmarkt oder auch im Umgang mit anderen Obliegenheiten (Terminwahrnehmung, Beibringung von Unterlagen etc.) zeigen.

Das Bild vom oftmals passiven Arbeitslosen ist dabei empirisch nicht belegt. Soweit Untersuchungen vorliegen, zeigen diese, dass sich nur ein sehr kleiner Teil der Hilfebezieher/innen der Eingliederung verweigert und dass dabei subjektive Lebensumstände (wie z.B. Krankheit, familiäre Probleme) erheblich sind<sup>2</sup>. Hartz-IV-Bezieher/innen brauchen im Regelfall keine Aktivierung, sondern neben qualifikationsgerechten Arbeitsplätzen passgenaue Hilfen bei der beruflichen Eingliederung, sowie ggf. sozial flankierende Leistungen.

Dieser Befund lässt sich auch aus der Sanktionsstatistik der BA ablesen. Die in den letzten Jahren nur leicht rückläufige Gesamtzahl der festgestellter Sanktionen beläuft sich zwar immer noch auf gut 1 Mio. (für das Jahr 2014), die Sanktionen wegen Verweigerung einer Aufnahme oder Fortführung von Arbeit, Ausbildung oder einer Maßnahme machen aber nur knapp 12% aus und sind stärker rückläufig als die Gesamtzahl aller Sanktionen. Das Gros der Sanktionen machen mit 75% die Meldeversäumnisse aus.

Unverständlich sind die großen regionalen Unterschiede bei den Sanktionsquoten, die sich nicht durch eine unterschiedliche Arbeitsmarktlage ausreichend erklären lässt. So betrug die Sanktionsquote in Berlin im Februar 2014 4,2%, wohingegen bei ebenfalls schwierigen Arbeitsmarktbedingungen in Bremen „nur“ 2,4% der Hartz-IV-Bezieher/innen sanktioniert wurden (bei bundesweit 2,9% im Durchschnitt).

Bei Betrachtung verschiedener Altersgruppen weisen junge Menschen unter 25 Jahren weiterhin die höchste Sanktionsquote auf. Im Jahr 2014 lag diese bei 4,6% im Vergleich zu 3,2% bei allen Erwerbsfähigen und „nur“ 1,0% bei über 50-Jährigen. Dies spricht dafür, dass Jugendliche einerseits zwar intensiver betreut werden, andererseits aber auch einem härteren Maßstab hinsichtlich ihrer Mitwirkung unterliegen.

<sup>2</sup> siehe IAB Forschungsbericht 3/2010, S. 4: „Die vielfältigen, auch eigeninitiativ ergriffenen Maßnahmen der Hilfebezieher widersprechen deutlich dem bisweilen in der Öffentlichkeit präsenten Bild des passivierten Transferleistungsempfängers, der es als erstrebenswert empfindet, ein Leben im Hilfebezug zu führen.“

In Verbindung mit den schärferen Sanktionen für Jugendliche bis hin zur völligen Streichung der Leistung ist dies nicht akzeptabel. Denn die vermeintliche Erzwingung der Mitwirkung wird häufig dadurch unterlaufen, dass sich Jugendliche komplett der Betreuung entziehen und ihren Lebensunterhalt z.B. mit Gelegenheitsjobs, über Schulden oder gar Kleinkriminalität bestreiten. Der dadurch erreichte statistische „Erfolg“ in Form eines Rückgangs der Leistungsberechtigten ist ein Scheinerfolg, sowohl was die Integration junger Menschen als auch die gesamtgesellschaftlichen Kosten angeht.

Die BA-Statistik weist im Jahresdurchschnitt 2014 7.500 voll sanktionierte erwerbsfähige Hilfebezieher/innen auf, davon sind knapp 4.000 unter 25 Jahren. D.h. diesen Personen wird das notwendige Existenzminimum komplett entzogen, mit der Gefahr, dass sie dann aus dem Fokus der Behörden komplett abtauchen. So sprechen sich auch gerade die mit Jugendlichen arbeitenden Fallmanager der Jobcenter gegen die Totalsanktionen aus<sup>3</sup>.

Eine aktuelle Studie des Deutschen Jugendinstituts belegt, dass gerade das Hartz-IV-System mit seinen Sanktionen dazu beiträgt, dass rund 20.000 junge Menschen als sog. *drop outs* komplett aus der Betreuung von Jobcenter, Jugendamt oder einer sonstiger Stelle herausgefallen sind mit unklarem Verbleib<sup>4</sup>.

Hier besteht nach Auffassung des DGB dringender Handlungsbedarf, nicht nur hinsichtlich der Errichtung von Jugendberufsagenturen bzw. einer besseren Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen, Jobcenter und Jugendämter. Die Angebote der Jugendhilfe müssen grundsätzlich ausgebaut werden und besser mit den anderen Akteuren verzahnt werden.

Das Konzept, junge Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher stärker zu sanktionieren, ist gescheitert. Es widerspricht auch pädagogischen Ansätzen, wie sie sich auch in deutlich mildereren Sanktionen im

Jugendstrafrecht zeigen. Jugendliche Leistungsbezieher sollen nicht frustriert, sondern zur Verbesserung ihrer beruflichen Perspektiven gefördert werden. Das Gleichgewicht zwischen Fördern und Fordern ist dem Gesetzgeber hier vollends aus dem Blick geraten.

Die härteren Sanktionen für junge Menschen verstoßen nach Auffassung des DGB auch gegen die Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Ziel dieses Gesetzes ist, Benachteiligungen aus Gründen u.a. des Alters zu verhindern oder zu beseitigen (§1 AGG). Hinsichtlich der Sanktionsregelungen im SGB II sind unter 25-Jährige offensichtlich benachteiligt.

Zwar besagt §10 AGG, dass eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters zulässig ist, wenn sie objektiv und angemessen ist. Allerdings kommt eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA (Kurzbericht 10/2010) zu dem Ergebnis, dass aus Sicht der Vermittler/innen in Jobcentern und Optionskommunen die härteren Sanktionen gegen unter 25-Jährige nicht angemessen sind. Diese seien wenig sinnvoll im Hinblick auf nachhaltige Integrationen und die Folgen von Sanktionen (z.B. Verschuldung, Schwarzarbeit, Kleinkriminalität) können die Eingliederung ins Erwerbsleben erschweren.

Die Studie kommt zu dem Fazit: „Während das Jugendstrafrecht – auch aus pädagogischen Gründen – beansprucht milder zu sein als das Erwachsenenstrafrecht, ist dieses Prinzip im SGB II umgedreht. Dabei scheint Deutschland eine Sonderstellung einzunehmen; Großbritannien und Frankreich etwa kennen keine strikteren Sanktionen für Jüngere.“

Der IAB-Bericht kritisiert auch Sanktionen, die zu einer Kürzung der Mietzahlungen für Jugendliche oder Erwachsene führen, als kontraproduktiv für die Eingliederung. Auch nach Auffassung des DGB sind Mietschulden und drohender Wohnungsverlust für die soziale und berufliche Eingliederung verheerend.

<sup>3</sup> IAB-Forum 1/2010: Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II. Wer nicht hören will, muss fühlen?, S. 84.

<sup>4</sup> Tatjana Mögling, Frank Tillmann u. Birgit Reißig: Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen, Düsseldorf 2015.



DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)395

23. Juni 2015

## Information für den Ausschuss

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015 zu den Vorlagen

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV, BT-Drs. 18/3549
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE., Sanktionen bei Hartz IV und Leistungsbeschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen, BT-Drs. 18/1115
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt, BT-Drs. 18/1963

### AWO-Bundesverband e.V.

#### Grundsätzliche Anmerkungen und Gesamtbewertung

Der AWO Bundesverband ergreift die Gelegenheit, anlässlich der Anhörung am 29. Juni 2015 im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Stellung zu nehmen. Die Träger der Arbeiterwohlfahrt unterhalten seit vielen Jahren Maßnahmen, die sich sowohl mit der Arbeitsförderung und Arbeitsmarktintegration als auch mit der Sozialberatung von Menschen im SGB II beschäftigen. Sehr viele Menschen verlassen sich auf die Angebote der AWO, die sie bei ihrer Integration in die Arbeitswelt unterstützen.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE „Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV“ zieht eine grundlegende Bilanz des Umbaus des Wohlfahrtsstaats, für den die Arbeitsmarktreflexionen sinnbildlich sind. Einige Schlussfolgerungen finden die Zustimmung der AWO. Im Kern verbinden die zurückliegenden Reformen Förderansätze mit einer deutlichen Erhöhung des Drucks, eine Arbeit aufzunehmen („Fördern und Fordern“). Zum Ausdruck kommen die stärkere Mitwirkungspflicht und der erhöhte Druck in den Regeln der Zumutbarkeit sowie auch im Sanktionssystem, das in den vorliegenden

Anträgen besonderen Raum einnimmt. An vielen Stellen sind dieses Gesamtsystem und die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik zu überarbeiten. Die AWO hat bereits im Dezember 2014 anlässlich des zehnjährigen Bestehens des SGB II konkrete Reformen angemahnt (Pressemitteilung vom 23.12.2014). Zu diesen gehört eine Ausweitung der Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung durch Veränderungen von Rahmenfrist, Anwartschaftszeiten und Bezugsdauern. Zu den Forderungen der AWO gehört auch die rentenrechtliche Besserstellung von SGB II-Leistungsempfänger/innen (AWO 2014) – ebenso wie die Vorstellungen zur Gestaltung eines Sozialen Arbeitsmarkts.

Zudem fordert die AWO eine Stärkung und Neuausrichtung von Beratung und Betreuung in den Jobcentern – im Sinne einer stärkeren Selbstverantwortung und Beteiligung der Leistungsempfänger/innen. Die AWO spricht sich gegen Bevormundung und für Ansätze aus, die Menschen mit Unterstützungsbedarf befähigen, sich selbst auf Augenhöhe zu beteiligen. Diese sind aus Sicht der AWO konsequent weiterzuentwickeln – immer unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Gruppe derjenigen, die soziale Leistungen beziehen, sehr heterogen ist. Manche Menschen brauchen sehr viel Hilfe, haben große qualifikatorische Defizite und verfügen über geringe materielle

und familiäre Ressourcen. Insgesamt ist ein breites Vorgehen nötig und wichtig. Unterstützungs- und Beratungsangebote der Träger der freien Wohlfahrtspflege können bei Auseinandersetzungen und bei erheblich gestörter Kommunikation zwischen Fachkräften und Nutzerinnen und Nutzern sozialer Leistungen nur Schadensbegrenzung leisten. Erleichterte Zugänge zu Sozialleistungen, eine andere Form der Beratung, die unterstützt wird durch eine Stärkung der Verfahrensposition der Leistungsberechtigten, können hier helfen.

Es geht aber aus Sicht der AWO auch darum, eine Kultur zu schaffen, die anerkennt, dass es Krisen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes und gestiegene Anforderungen an die Qualifikationen für einige Menschen erheblich schwieriger machen, durch eigene Erwerbsarbeit ein auskömmliches Einkommen zu erzielen. Obwohl diese Probleme institutionell angelegt sind, werden die Ursachen für eine Notlage häufig ausschließlich auf individueller Ebene verortet. In den Mittelpunkt ihrer weiteren Überlegungen stellt die AWO angesichts des gesellschaftlichen Wandels und der Veränderungen in der Arbeitswelt daher die qualitative Verbesserung von Beschäftigungs- und Erwerbsverhältnissen und die soziale Absicherung im Lebenslauf, die eine starre Ausrichtung allein auf Aktivierung und Beschäftigungsaufbau als wesentliches Ziel der Arbeitsmarktpolitik ersetzen könnte.

Im Hinblick auf das SGB II begrüßt die AWO auch vor diesem Hintergrund die allen drei Initiativen innewohnende Intention, sich für nachhaltige Rechtsänderungen im SGB II einzusetzen. Eine ausreichende materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit muss das Fundament sein, um ein menschenwürdiges Existenzminimum sowie gesellschaftliche Teilhabe sicherzustellen. Seit Langem ist der Bezug von SGB II-Leistungen oder „Harz IV“ kein Randphänomen mehr, das nur in Notsituationen greift, sondern hat längst die Mitte der Gesellschaft erreicht und stellt für viele Erwerbslose und tätige Menschen die finanzielle Existenzsicherung dar. Die AWO hat sich deshalb in vielfacher Weise dafür eingesetzt, dass die Regelbedarfe im SGB II neu ermittelt und die Berechnung in ein transparentes Verfahren überführt wird, bei dem Expertinnen und Experten verschiedener Fachrichtungen beteiligt sind. Dabei sollte die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als Datengrundlage zwar weiterverfolgt werden. Da die Datensätze jedoch den Blick auf Teilhabeaspekte versperren, müssen darüber hinaus auch quantitative Studien herangezogen werden.

Begrüßenswert ist aus Sicht der AWO, dass sich alle drei Vorlagen dafür aussprechen, die schärferen Sanktionen für unter 25-Jährige im SGB II aufzugeben und damit die Ungleichbehandlung allein aufgrund des Lebensalters zu beenden. Auch die AWO teilt die Auffassung, dass der Abbau unerwünschter Verhaltensmuster durch die gravierende Sanktionierung bis in die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) hinein nicht zu erwarten ist. Ganz im Gegenteil erschweren die durch Mietrückstände und Wohnungslosigkeit entstehenden sozialen Folgen die Wiedereingliederung der Jugendlichen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt und führen darüber hinaus zu gewichtigen Mehrausgaben bei den kommunalen Trägern.

Ungeachtet der Frage, ob ein Aussetzen aller Sanktionsvorschriften im SGB II und XII der richtige Weg zur Verbesserung der Lebenssituation der Leistungsberechtigten im SGB II ist oder es eines Instrumentariums bedarf, damit zumindest der Kontakt zum Jobcenter nicht völlig abgebrochen wird, dürfte ein vollständiges Sanktionsmoratorium derzeit rechtlich nicht möglich sein. Letztlich ist zur Kenntnis zu nehmen, dass das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) derzeit nicht von einer Unvereinbarkeit der Sanktionspraxis mit dem Grundgesetz ausgeht.

## **Zu den Initiativen im Einzelnen**

### **1. Existenzminimum und soziale Teilhabe sicherstellen**

Alle drei Initiativen haben gemeinsam, dass sie losgelöst von der Frage, ob Sanktionsregelungen im SGB II zulässig sein sollten, den besonderen Stellenwert und grundrechtlichen Charakter des Rechts auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums betonen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE „Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV“ geht noch weiter und konstatiert, dass „von einer ausreichenden materiellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit keine Rede sein könne. [...] Die Regelleistungen bei Hartz IV seien politisch kleingerechnet worden, damit keine zusätzlichen Kosten und keine arbeitsmarktpolitischen „Fehlreize“ entstehen.“

Dieser Kritik kann sich der AWO Bundesverband im Kern anschließen. Sie zielt in ihrer rechtlichen Dimension in erster Linie darauf ab, dass die Vorgaben des BVerfG in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 nur unzureichend umgesetzt wurden. Zwar ist mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 eine Neuberechnung der Regelbedarfe erfolgt. Jedoch können im Hinblick auf die Vorgaben des Gerichts gegen das reformierte Bedarfsbemessungsverfahren sehr viele berechnete methodische Einwände vorgebracht werden. Letztlich ist daher zu konstatieren, dass das soziokulturelle Existenzminimum durch die derzeitige Höhe des Regelbedarfs von 399 EUR nicht mehr abgebildet wird.

Selbst wenn dennoch eine elementare Grundversorgung gegeben ist, zeigt sich, dass SGB II-Haushalte mit einem permanenten und gravierenden Mangel konfrontiert bleiben und insbesondere der Aspekt der sozialen Teilhabe nicht mehr abgedeckt ist. Die Folgen dieser dauerhaften Mangelsituation hat die AWO in ihrer gemeinsamen Kooperation mit dem Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) zu dem Thema „Inklusive Gesellschaft – Teilhabe in Deutschland“ ausführlich dargelegt (siehe Sthamer/Brülle/Opitz 2013). Ein Trend, der sich klar abzeichnet ist der soziale Rückzug. Zudem lassen sich mit der Abnahme sozialen Kapitals auch bedenkliche Entwicklungen im Hinblick auf die politische Partizipation und die Demokratie Zustimmung ausmachen. Daneben spielen auch gesundheitliche Faktoren eine Rolle, denn präventive Gesundheitsangebote werden seltener in Anspruch genommen.

Die AWO hat sich zu allen drei an das BVerfG gerichteten Vorlageverfahren, die die Höhe des Regelbedarfs zum Gegenstand hatten und von diesem in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 (Az. 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12 und 1 BvR 1691/13) zusammenfassend

verhandelt wurden, geäußert. Sehr deutlich hat sich die AWO dabei für eine Erhöhung und Neuberechnung des Regelbedarfs im SGB II ausgesprochen. Allerdings war zur Kenntnis zu nehmen, dass sich das BVerfG in diesem Beschluss anders als im Jahr 2010 bis auf ein paar kritische Aussagen zur Entwicklung der Strompreise und Sicherstellung des existenznotwendigen Mobilitätsbedarfs nicht richtungsweisend zur Höhe des Regelbedarfs geäußert hat. Die Hoffnungen der Leistungsberechtigten und aller Akteure, die sich sozialanwaltschaftlich für deren Belange einsetzen, liegen deshalb auf der für Herbst 2015 erwarteten Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013.

Ungeachtet dessen sollte die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sanktionen im SGB II jedoch nicht mit der Frage gleich gesetzt werden, ob das menschenwürdige Existenzminimum als Gewährleistungsrecht durch die Höhe des aktuellen Regelbedarfs hinreichend abgebildet wird. Vielmehr hat das BVerfG in all seinen bisherigen Entscheidungen immer wieder betont, dass eine Differenzierung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums Raum lässt für ein System der abgestuften leistungsrechtlichen Reaktionen auf Obliegenheitsverletzungen (vgl. Berlin 2013).

## **2. Sondersanktionsregelung bei Jugendlichen**

In allen drei Anträgen sprechen sich die Fraktionen dafür aus, die schärferen Sanktionsinstrumentarien für Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren abzuschaffen. Diese Forderung teilt der AWO Bundesverband.

Wie von der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN in ihrem Antrag zutreffend dargelegt hat sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode verpflichtet, die bestehende Sondersanktionsregelung bei Jugendlichen zu überprüfen und Lücken zwischen der Jugendhilfe und anderen Hilfesystemen weiter zu reduzieren. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN (vgl. BT-Drs. 18/1404) zur Überprüfung der Sondersanktionen bei unter 25-Jährigen hat die Bundesregierung mitgeteilt, dass die betroffenen jungen Menschen auch während einer Sanktion einen Anspruch auf umfassende Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit hätten. Dabei sei die Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende und den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe entscheidend. Die Bundesregierung will hier durch den flächendeckenden Aufbau von Jugendberufsagenturen erreichen, die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII für unter 25-Jährige eng aufeinander abzustimmen und Lücken zwischen den Systemen zu schließen. Auf diese Weise soll besonders unterstützungsbedürftigen Jugendlichen, insbesondere jenen in Familien mit langjährigem Leistungsbezug im SGB II, Rechnung getragen werden.

Nach Einschätzung des AWO Bundesverbandes und auch der anderen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind die bestehenden Sondersanktionsregelungen im SGB II nicht geeignet, ein gutes Zusammenwirken von Grundsicherungsträgern und den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zu befördern.

Das Ziel, gerade besonders förderungsbedürftige junge Menschen zu erreichen, wird durch das Sanktionssystem teilweise konterkariert. Jugendämter sehen sich häufig gar nicht zuständig, wenn Jugendliche durch Sanktionen der Grundsicherungsstellen in eine Notlage geraten. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe sehen die Gefahr, durch eigene Aktivitäten die Bestimmungen des SGB II zu unterlaufen oder in die ungewollte Rolle zu geraten, als „Ausfallbürge“ herhalten zu müssen. Infolgedessen geraten Jugendliche mit massiven Problemen aus dem Blickfeld aller öffentlichen Instanzen.

In ihrer Zurückhaltung können sich die Jugendämter durch einschlägige rechtliche Kommentierungen zur Schnittstelle zwischen § 31 Abs. 2 SGB II und den Leistungen des SGB VIII bestätigt sehen. Nach Einschätzung von Prof. Dr. Dr. Reinhard Wiesner (Wiesner 2014) führt eine Sanktion gem. § 31 SGB II wegen fehlender Mitwirkung nicht dazu, dass wahlweise die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe eröffnet werden, weil damit die vom Gesetzgeber vorgesehene Sanktion ins Leere liefe. Auch nach Ansicht von Prof. Dr. Münder (Der Paritätische 2012) sind nachgehende Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe infolge von Sanktionen nach dem SGB II verschlossen. Daher sind Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die nachsorgend zu den Leistungen des SGB II ansetzen würden, bei jungen Menschen, die die Unterstützung des SGB II verloren haben, nicht möglich. Beide Rechtsexperten bewerten die rechtlichen Regelungen an der Schnittstelle in ihrer Konsequenz kritisch und sehen einen maßgeblichen Lösungsansatz darin, die Sondersanktionen im SGB II zu flexibilisieren.

Die Wohlfahrtsverbände haben sowohl in dieser als auch in der vergangenen Legislaturperiode im Gemeinsamen Monitoring mit der Bundesregierung kritisch von ihren Erfahrungen und negativen Rückmeldungen aus der Praxis der Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige berichtet und mit der Bundesregierung vereinbart, sich auch in Zukunft über die Entwicklungen in der Praxis auf dem Laufenden zu halten. Wenn Sanktionen ausgesprochen werden, erleben die Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege die Konsequenzen bei den Jugendlichen häufig negativ. Leben die mit Sanktionen belegten Jugendlichen noch im Elternhaus, geraten nicht selten die eigenen Eltern und Geschwister in Mitleidenschaft und müssen die finanziellen Nachteile erleiden und ausgleichen. Dass die Eltern oder Elternteile ausgehend von dieser Situation einen positiven erzieherischen Effekt auf ihre Kinder im Jugendlichenalter nehmen können, ist selten festzustellen.

Bei jungen Wohnungslosen sind ihre persönlichen und komplexen Problemlagen mit ursächlich dafür, dass es überhaupt zu Sanktionen kommt. Die Sanktionen führen jedoch nicht zu einer Verbesserung der Lebensumstände oder einer Beförderung günstiger Verhaltensweisen, sondern verschärfen schwierige soziale Verhältnisse und persönlichen Leidensdruck. Nach Rückmeldungen aus der Wohnungsnotfallhilfe wird bei den jungen Menschen das Vertrauen in die Mitarbeitenden des Jobcenters ausgehebelt und die eigene Perspektivlosigkeit verschärft. Um sich Geld zu beschaffen, begeben sich die jungen Menschen in

schwierige, mitunter gesellschaftlich nicht akzeptierte Situationen.

Gemeinsam mit den anderen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege ist die AWO deshalb der Auffassung, dass die derzeit geltenden, besonders scharfen Sanktionsregelungen gegenüber jungen Menschen nicht geeignet sind, um vor Ort auf den Einzelfall abgestimmte und angemessene Reaktionsmöglichkeiten zu ermöglichen. Zu diesem Ergebnis gelangen auch unabhängige, wissenschaftliche Studien: Dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) zufolge können nicht intendierte Nebenwirkungen von Sanktionen besonders dann auftreten, wenn die Leistungsminderung sehr hoch ausfällt. Dies ist bspw. bei unter 25-Jährigen der Fall, die bei bestimmten Pflichtverletzungen zunächst für drei Monate keinen Regelersatz erhalten und denen bei einer wiederholten gleichartigen Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres zusätzlich die Kosten der Unterkunft nicht erstattet werden. Sehr hohe Sanktionen können nicht intendierte Wirkungen wie Wohnungslosigkeit, verstärkte Verschuldung, eingeschränkte Ernährung oder seelische Probleme bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auslösen (vgl. Wolf S. 7).

Auch aus einer Auswertung des Instituts für Sozial- und Gesellschaftspolitik (ISG) geht hervor, dass sich bei den Sanktionierten seit der Kürzung seelische Probleme wie Angst oder Niedergeschlagenheit verstärkt haben. In dieser Studie zeigt sich überdies, dass insbesondere hohe Minderungen damit einhergehen, dass die Sanktionierten kein Vertrauen mehr zu ihrem Berater bzw. ihrer Beraterin vom Jobcenter haben. Das trifft auf 54 Prozent der unter 25-Jährigen mit einer Minderung von 100 Prozent zu (vgl. Apel/Engels 2013, S. 11). Eine weitere Studie weist laut der IAB-Stellungnahme (Wolf, S. 12) darauf hin, dass teils ein Widerspruch zwischen Totalsanktionen und dem übergeordneten Ziel der Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit gesehen wird, etwa weil die Sanktionen zur Obdachlosigkeit der Betroffenen führen kann, was die Eingliederung in Arbeit erheblich erschwert.

Besonders heftige Sanktionen können sich zudem kontraproduktiv auf die Chancen einer Erwerbsintegration der von der Leistungsminderung Betroffenen auswirken, insbesondere wenn dadurch einige erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Situationen wie Obdachlosigkeit geraten oder den Kontakt zum Jobcenter abbrechen. Folglich, so die Schlussfolgerung der Stellungnahmen, sollte die Sanktionierung nicht zu hoch ausfallen, was bspw. gegen die Sonderregelungen für unter 25-Jährige und gegen den Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen spräche (Wolf, S. 13/14). Dies unterstützt auch die AWO und lehnt solche gravierenden Sanktionierungen sowie Sanktionierungen bis in die Kosten der Unterkunft und Heizung hinein ab.

Hinzu kommt, dass gerade Leistungsberechtigte im Alter von 15 bis 25 Jahren besonders scharf und häufig sanktioniert werden: Im Verhältnis werden sie dreimal so häufig sanktioniert wie 25-Jährige und Ältere (Verhältnis: 10,1 Prozent zu 3,2 Prozent, Stand Dezember 2009) (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010). Dabei ist es laut Bundesregierung (BT-Drs.

15/1516) ein übergeordnetes Ziel gerade bei dieser Zielgruppe, Langzeitarbeitslosigkeit und dauernde Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu verhindern. Sanktionen drängen manche Jugendliche also regelrecht dazu, sich schnell irgendeinen Job zu suchen, was insoweit bedenklich ist, als es doch um Qualifizierung und nachhaltige Integration gehen sollte (vgl. Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S. 5).

Umso weniger nachvollziehbar ist es für den AWO Bundesverband, warum der von uns und auch den anderen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege ausdrücklich begrüßte Vorschlag zur Abschaffung der schärferen Sanktionsregelungen für die unter 25-Jährigen im Kontext der Vereinfachung des passiven Leistungsrechts - einschließlich des Verfahrensrechts im SGB II, sog. Rechtsvereinfachung im SGB II, derzeit nicht weiter verfolgt wird.

Zwar liegt bislang nur der Abschlussbericht der Bund-Länder-AG vom 02. Juli 2014 als Konsens schriftlich festgehaltener Punkte vor. Zu dem Punkt Sanktionen im SGB II (Nr. 107 u. a.) wurde dort jedoch festgehalten, dass eine Angleichung der Sanktionsvorschriften für unter 25-Jährige und über 25-Jährige geplant sei und die bisher geltenden (verschärften) Sanktionsregelungen für Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, aufgegeben werden sollen. Wird dies umgesetzt, würden für alle Bezieher von Arbeitslosengeld II einheitliche Sanktionsvorschriften gelten. Dieser Vorschlag wird von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege in ihrer BAGFW-Stellungnahme vom 14. Oktober 2014 ausdrücklich begrüßt (vgl. BAGFW 2014).

### **3. Abschaffung von Sanktionen und Sanktionsmoratorium**

Die zur Beratung stehenden Vorlagen sprechen sich dafür aus, Sanktionen und Leistungseinschränkungen im SGB II und SGB XII abzuschaffen und fordern darüber hinaus wie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag „Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt“ (BT-Drs. 18/1963) den Erlass eines Sanktionsmoratoriums.

Dieser Forderung kann sich der AWO Bundesverband nicht ungeteilt anschließen. Bereits zuvor war die Frage der Zulässigkeit von Sanktionen Gegenstand einer Öffentlichen Anhörung vom 06. Juni 2011 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages. Zwar äußerten sich die Sachverständigen in unterschiedlicher Weise zu Nutzen und Wirkungen von Sanktionen. Deutlich wurde jedoch die dringende Notwendigkeit von mehr Flexibilität, um verhängte Sanktionen streichen zu können sowie die Aufgabe der Unterscheidung zwischen unter und über 25-Jährigen (vgl. Wortprotokoll der 67. Sitzung, Protokoll 17/67, S. 1062, 1066).

Die AWO würde diesen beiden Maßnahmen ebenfalls deutlich den Vorrang einräumen, bevor über eine Streichung der Sanktionierungsmöglichkeit im SGB II insgesamt nachgedacht wird. Hierfür spricht auch, dass Sanktionen im SGB II zu einem sehr großen Anteil auf der Grundlage von Meldeversäumnissen ausgesprochen werden. Allein im Jahr 2012 war ein An-

stieg auf 68% gegenüber 54% im Jahr 2007 zu verzeichnen (vgl. Ehrentraut/Plume/Schmutz/Schüssler, S. 9). Auch die aktuelle Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) für den Zeitraum zwischen März 2014 und Februar 2015 lässt ca. 1 Mio. neu festgestellte Sanktionen erkennen, von denen 757.771 auf Meldeversäumnisse (überwiegend beim Träger, 8.840 auch beim ärztlichen oder psychologischen Dienst) zurückgehen.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob es arbeitsmarktpolitisch einer Reaktionsmöglichkeit bedarf, um vor allem diejenigen im Leistungsbezug erreichen zu können, die bereits bei der Kontaktaufnahme durch die Arbeitsverwaltung abblocken und so auch nicht bei der Jobsuche und Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt werden können. Klar ist, dass Sanktionen nur rechtskonform, mit Besonnenheit und niemals zum Selbstzweck ausgesprochen werden dürfen. Dennoch muss es, entsprechend der Prämisse keinen SGB II-Leistungsbeziehenden verloren zu geben, auch möglich sein, die Selbsthilfe und Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten aktiv zu stärken. Dafür sind persönliche Gespräche unumgänglich.

Ob jedoch ein Aussetzen der Sanktionsvorschriften im Sinne eines Moratoriums der richtige Weg zur Verbesserung der Situation der SGB II-Leistungsberechtigten ist, erscheint fraglich, denn das BVerfG hat sich bisher zur Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen nicht geäußert, und auch das BSG geht bisher nicht von einer Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz aus.

Zwar darf das Ergebnis des aktuellen Vorlagebeschlusses des Sozialgerichts Gotha (Az. S 15 AS 5157/14) an das BVerfG zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen mit Spannung erwartet werden. Viele der in der rund 50-seitigen Begründung vorgebrachten Aspekte und Fragestellungen sind überzeugend dargelegt. Bislang dürfte ein Sanktionsmoratorium in Gestalt eines sofortigen Aussetzens aller Sanktionsvorschriften im SGB II und SGB XII rechtlich jedoch nicht möglich sein.

Sanktions- und konfliktvermeidend kann jedoch die Einführung unabhängiger Ombudsstellen bei allen Trägern des SGB II wirken. Dies sieht der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN vor. Bereits Anfang 2011 hat die AWO gemeinsam mit den anderen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen des Sozialmonitorings die Einrichtung von regionalen Ombudsstellen angeregt. Zielstellung solcher Ombudsstellen sollte es sein, Leistungsempfänger/innen bei Unklarheiten vor Ort Beratung und Aufklärung anzubieten und damit auch einen Beitrag dafür zu leisten, das hohe Aufkommen an Widerspruchs- und späteren Klageverfahren im Bereich des SGB II zu minimieren.

#### Literatur

Apel, Helmut/Engels, Dietrich (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und dem SGB II in NRW im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Endbericht vom 23.07.2013.

AWO (2014): Rentenkürzungen stoppen, Altersarmut verhindern, Lebensstandard sichern! Forderungen der Arbeiterwohlfahrt nach mehr Solidarität in der Alterssicherung, Berlin.

AWO (2015): Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Thema Klangzeitarbeitslosigkeit am 18. Mai 2015 in Berlin - abrufbar unter [www.awo-informationsservice.org](http://www.awo-informationsservice.org).

BAGFW (2014): Positionspapier zu den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur „Rechtsvereinfachung im SGB II“ vom 14. Oktober 2014 - abrufbar unter [www.bagfw.de](http://www.bagfw.de).

BAGFW (2014): Positionierung der BAGFW zum Konzept der Bundesarbeitsministerin „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“ - abrufbar unter [www.bagfw.de](http://www.bagfw.de)

Bundesagentur für Arbeit (2015): Statistik der Grundversicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Sanktionen nach Ländern. Berichtsmonat: Februar 2015 - abrufbar unter: [https://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_31998/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche\\_Form.html?view=process-Form&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=17488&year\\_month=201502&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31998/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=process-Form&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=17488&year_month=201502&year_month.GROUP=1&search=Suchen)

Berlit, Uwe (2013): Sanktionen im SGB II – nur problematisch oder verfassungswidrig? Einführungsthesen zu einem Streitgespräch mit Wolfgang Neskovic (MdB).

Der Paritätische Gesamtverband (2012): Von Zuständen und Zuständigkeiten Drei Rechtskreise (SGB II, III und VIII) in ihrer Zuständigkeit für die Förderung der sozialen und beruflichen Integration von integrationsgefährdeten Jugendlichen. Dokumentation der Fachtagung 27. Juni 2012 in Berlin.

Ehrentraut, Oliver/Plume, Anna-Marleen/Schmutz, Sabrina/Schüssler/Reinhard (2014): Sanktionen im SGB II, Verfassungsrechtliche Legitimität, Ökonomische Wirkungsforschung, und Handlungsoptionen. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs März 2014 - abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10601.pdf>

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

Sthamer, Evelyn/ Brülle, Jan/ Opitz, Lena (2013): Inklusive Gesellschaft – Teilhabe in Deutschland, Studie im Rahmen der AWO-ISS-Kooperation „Soziale Inklusion“ im Auftrag des AWO Bundesverbandes.

Wiesner, Reinhard (2014): Hilfen für junge Volljährige. Rechtliche Ausgangssituation, Expertise im Rahmen des Projekts „Was kommt nach der stationären Erziehungshilfe? – Care Leaver in Deutschland.“

Wolff, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen, IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)-Stellungnahme 2/2014.

