



Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladenener Verbände	
Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.....	4
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.....	10
Deutscher Caritasverband e.V.	16
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	22
Deutscher Städtetag	27
Deutscher Gewerkschaftsbund	31
Professor Dr. Gregor Thüsing, Bonn.....	39
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).....	42
Deutscher Landkreistag	52
Bundesagentur für Arbeit	56
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.	63



Mitteilung

Berlin, den 11. Mai 2022

Die 14. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt¹ am Montag, dem 16. Mai 2022, 15:00 Uhr bis ca. 16:30 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1
MELH
Sitzungssaal: MELH 3.101

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

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

BT-Drucksache 20/1413

Hierzu wurde/wird verteilt:
20(11)77 Änderungsantrag

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Rechtsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

¹ vorbehaltlich der Überweisung durch das Plenum



Liste der Sachverständigen

Verbände und Institutionen:

Deutscher Gewerkschaftsbund

ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Bundesagentur für Arbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Deutscher Caritasverband e.V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Deutscher Städtetag

Deutscher Landkreistag

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Einzelverständige:

Prof. Dr. Gregor Thüsing, Bonn



Schriftliche Stellungnahme

Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und
Entwicklung e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Regelung eines Sanktionsmoratoriums) anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 16. Mai 2022

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 12. Mai 2022

Zusammenfassung

Die Diakonie Deutschland dankt für die Gelegenheit, zum o.g. Gesetzentwurf und zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE Stellung zu nehmen. Mit dem Gesetzentwurf sollen im Vorfeld der Bürgergeld-Gesetzgebung Sanktionen ausgesetzt werden. Deutliche Beschränkungen bei den Sanktionen hatte das BVerfG in seinem Urteil von 2019 eingefordert.

Die Diakonie begrüßt, dass mit dem Sanktionsmoratorium die Regelungen nach § 31 (Pflichtverletzungen) ausgesetzt werden. Da aber jegliche Kürzung am Existenzminimum problematisch ist, kritisiert die Diakonie, dass die Regelungen nach § 32 (Meldeversäumnisse) bei wiederholten Verstößen fortbestehen sollen. Meldeversäumnisse umfassen vier Fünftel aller Sanktionsfälle. Insgesamt fordert die Diakonie wie im vorliegenden Änderungsantrag die umfassende Streichung der Sanktionsparagrafen.

Es gibt keinen wissenschaftlichen Beleg für positive Effekte von Sanktionen auf die Leistungsberechtigten. Sanktionen ignorieren die strukturellen Barrieren, die den längere Zeit Arbeitssuchenden den Zugang zum Arbeitsmarkt versperren. Die Sanktionsregelungen in der Grundsicherung führen dazu, dass Leistungsberechtigten zum Leben Notwendiges fehlt. Nach den Erfahrungen der Diakonie aus der Beratungspraxis treffen Sanktionen in der Regel Personen mit besonderen Schwierigkeiten, gesundheitlichen Einschränkungen, herausfordernden Familiensituationen oder umfassenden Vermittlungshemmnissen. Die Leistungsberechtigten sind Träger von Rechten und Pflichten. Ihre Situation kann nur durch Beratung, Förderung, Ermutigung und persönliche Betreuung und die aktive Mitgestaltung durch die Betroffenen verbessert werden.

Inhalt

1	Zur Situation.....	2
2	Gründe für die Abschaffung der Sanktionen im SGB II:.....	3
	A) Erfahrungen aus der Praxis mit den Sanktionsregelungen nach §§ 31 und 32 SGB II	3
	B) Sanktionen in der Grundsicherung sind menschenrechtlich fragwürdig	4

1 Zur Situation

Leistungsberechtigte in der Grundsicherung sollen daran mitwirken, den Leistungsbezug zu überwinden. Diese Erwartung darf aber nicht dazu führen, dass Sanktionen das Existenzminimum in Frage stellen. Auch wer Pflichten – aus welchen Gründen auch immer – nicht nachkommt, hat ein Recht darauf, dass seine Lebensgrundlage gesichert ist.

Diese Absicherung stellen die weitreichenden Auswirkungen der Sanktionsregelungen jedoch in Frage. Im Jahr 2019 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) fast ein Fünftel der Leistungsberechtigten (18 Prozent) sanktioniert, bei den Leistungsberechtigten unter 25 Jahren sogar mehr als ein Viertel (26 Prozent). Nach Sanktionsbegrenzungen sank der Anteil auf durchschnittlich 12,4 Prozent in 2020 und 14,9 Prozent in 2021. Die durchschnittliche Leistungskürzung betrug lt. BA 94 Euro. Bei dem damals geltenden Regelsatz von rund 440 Euro monatlich für alleinstehende Erwachsene und 400 Euro von Menschen in Partnerschaften bedeutete dies, dass existentielle Bedürfnisse nicht mehr befriedigt werden können.

Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 5. November 2019 war es möglich, bei Vorliegen von gesetzlich festgelegten Sanktionsgründen die Leistung zunächst zu mindern und schließlich vollständig zu streichen. Im Urteil setzte das Bundesverfassungsgericht für Sanktionen deutliche Grenzen:

- Starre Sanktionsregelungen, mit denen auf Verhaltensänderungen nicht positiv reagiert werden kann, soll es nicht mehr geben.
- Die allgemeinen pauschalen Minderungen werden auf 30 Prozent des Regelsatzes beschränkt.
- Außergewöhnliche Härten und Besonderheiten des Einzelfalles sind zu beachten. Insoweit schafft das Bundesverfassungsgericht Ermessensspielräume.

Das Gericht betont die menschenrechtliche Bedeutung des Existenzminimums. Zugleich werden die Mitwirkungspflichten der Betroffenen und deren Durchsetzbarkeit seitens der Behörden hervorgehoben. Allerdings macht das Gericht deutlich, dass wegen des Eingriffs in das Existenzminimum ein besonders strenger Maßstab der Verhältnismäßigkeit gilt. Der Gesetzgeber darf sich bei der Einschätzung, wie die gewählten Mittel wirken, nicht mit lediglich plausiblen Vermutungen zufriedengeben.

Die seit dem Urteil geltende Übergangsregelung begrenzt die Leistungsminderung auf 30 Prozent des Regelsatzes. Während der COVID-Pandemie wurden die Sanktionsregelungen bei neu auftretenden Sachverhalten in vielen Fällen ausgesetzt.

Das Sanktionsmoratorium ist auf zwölf Monate angelegt und soll mit der Einführung des Bürgergelds durch Neuregelungen ersetzt werden. Es ist sinnvoll, das Sanktionsmoratorium in jedem Fall bis zur tatsächlichen Einführung des Bürgergeldes umzusetzen, um eine vollständige Neuregelung zu ermöglichen, ohne dass zuvor ein Rückfall in die alten Sanktionsregelungen droht.

Grundsätzlich spricht sich die Diakonie Deutschland für eine Beendigung der Sanktionspraxis in der Grundsicherung aus. Die Probleme, die durch die Anwendung der Sanktionsparagrafen entstehen, überwiegen deutlich jegliche vermuteten Vorteile oder Lenkungswirkungen im Prozess der Leistungsgewährung. Darum fordert die Diakonie, wie im Antrag der Fraktion DIE LINKE vorgesehen, die §§ 31 und 32 SGB II zu streichen.

2 Gründe für die Abschaffung der Sanktionen im SGB II:

A) Erfahrungen aus der Praxis mit den Sanktionsregelungen nach §§ 31 und 32 SGB II

Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis weisen auf grundsätzliche Probleme bei der Gewährleistung von Grundrechten hin. Personen mit einem besonderen sozialarbeiterischen Beratungsbedarf, z. B. in Folge von psychischen Problemen, Suchterkrankungen, starken persönlichen Schwierigkeiten, funktionalem Analphabetismus oder interkulturellen Verständigungsproblemen, werden besonders häufig mit Sanktionen belegt. Viele dieser Probleme ließen sich mit einer angemessenen Beratung, Vermittlung oder auch Festlegung von sinnvollen Vermittlungszielen insgesamt vermeiden. Strukturelle Schwierigkeiten bei der Sicherstellung von wirkungsvollen Vermittlungsmaßnahmen durch die Leistungsträger dürfen nicht auf die Leistungsberechtigten verlagert werden.

In einem Beratendenhearing der Diakonie Deutschland 2019 wurden Erfahrungen aus der Beratungspraxis zusammengetragen:

1. Sanktionen kürzen das Existenzminimum

Die Grundsicherung soll das Existenzminimum gewährleisten, Sanktionen, die diese existenzsichernde Leistungen verringern, führen jedoch dazu, dass Bedarfe für Essen, Kleidung oder Wohnen nicht mehr gedeckt werden können. Menschen geraten in Not, bis hin zur Wohnungslosigkeit.

2. Sanktionen treffen Menschen mit Schwierigkeiten im Umgang mit Behörden

Wer in einer Lebenskrise einen Termin versäumt, wird ebenso sanktioniert wie Menschen, die die Verfahrensregeln nicht verstehen oder die im Umgang mit Behörden berechnete Anliegen nicht entsprechend vorbringen können. Sanktionen treffen nicht nur Menschen, die sich „drücken“, sondern überwiegend solche, die sich nicht gut ausdrücken können. Im Umgang mit Behörden routinierte Personen werden selten sanktioniert.

3. Sanktionen nehmen auf besondere Problemlagen keine Rücksicht

Stark belastete Personen leiden besonders unter Sanktionen. Menschen mit Kontaktschwierigkeiten sind beispielsweise nicht in der Lage, an einer Maßnahme in einem Begegnungscafé teilzunehmen. Nachvollziehbar sind auch die Bedenken einer Migrantin, die frühmorgens im Dunkeln in einer abgeschiedenen Gegend zu Fuß zu einer Arbeitsstelle laufen soll und dies aus Angst vor Übergriffen verweigert.

4. Sanktionen treffen kooperative Menschen, die lediglich ungeschickt agieren

Diakonie-Berater:innen berichten von Personen, denen das Jobcenter ein Bewerbungstraining verordnet, die jedoch bereits selbstständig eine Praktikumsstelle mit Aussicht auf einen Ausbildungsplatz gefunden haben. Das Jobcenter beharrt allerdings auf der Maßnahme und verhängt Sanktionen, wenn der Praktikumsplatz bevorzugt wird, da dies nicht vereinbart war. In anderen Fällen werden Personen sanktioniert und erhalten nach einer Bewerbung weder Fahrtkosten für das Vorstellungsgespräch oder für den Stellenantritt.

5. Sanktionen kommen zu anderen Minderungen des Regelsatzes hinzu

Ein Fünftel der Leistungsberechtigten muss aus dem Regelsatz auch Mietanteile finanzieren, weil die Wohnungsmiete die als angemessen geltenden Kosten übersteigt. Leistungskürzungen wegen Sanktionen können zu Mietrückständen und Wohnungskündigungen führen. Darlehen wer-

den von Jobcentern an rechtlich eigenständige Servicecenter übertragen, die mit Leistungsberechtigten vorgeblich freiwillige Vereinbarungen über die Rückzahlungen treffen. Diese Zahlungen werden auch im Sanktionsfall weiter eingefordert, unter Umständen gemahnt.

6. Sanktionen treffen alle Mitglieder im Haushalt

Eine Sanktion gegen ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft trifft die ganze Familie, deren verfügbares Einkommen damit insgesamt verringert wird. Das betrifft auch die Mietzahlungen. Jobcenter streichen den Wohnkostenanteil der Sanktionierten in der Bedarfsgemeinschaft. Das kann ebenfalls zu Mietrückständen und Problemen mit den Vermieter:innen führen. Andere Familienmitglieder müssen die wegfallende Unterstützung ausgleichen. Kinder sind vom verringerten Haushaltsbudget immer mitbetroffen.

7. Sanktionen werden nicht ausgeglichen

Sanktionierte werden von den Jobcentern oft nicht über die Möglichkeit informiert, Sachleistungen zu beantragen. Diese werden erst mit Zeitverzug nach Bearbeitung des Antrags bewilligt. Mit Lebensmittelgutscheinen können allerdings weder Medikamente noch Fahrkarten o.a. Notwendiges gekauft werden.

B) Sanktionen in der Grundsicherung sind menschenrechtlich fragwürdig

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist sowohl im Grundgesetz wie auch im internationalen Recht verankert und verpflichtet den Gesetzgeber sicherzustellen, dass jeder Mensch das für seine Existenz Erforderliche erhält. Sanktionen stehen dazu im Widerspruch, wie auch im Urteil des BVerfG von 2019 bestätigt. Die gravierenden Probleme bei der Anwendung von Sanktionen im Einzelfall verdeutlichen nach Ansicht der Diakonie die menschenrechtlich problematischen Folgen.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) der Vereinten Nationen von 1966 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 der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Sozialrechts entsprechende Vorgaben beachten muss, hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Kritik an der Umsetzung sozialer Rechte in Deutschland wiederholt betont.

Im deutschen Sozialrecht ist geregelt, dass der Staat das Existenznotwenige abzusichern hat. Das umfasst das für die physische Existenz und das für die soziokulturelle Teilhabe unbedingt Notwendige. Da das Verfassungsrecht sich auf die Absicherung des unbedingt Notwendigen beschränkt, sind Regelungen, die gezielt eine weitere Kürzung dieses Mindestmaßes vorsehen, grundsätzlich bedenklich.

Verfassungsrechtlich verankerte Leistungsrechte bedürfen der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, der die Existenzsicherung in den Gesamtrahmen der Sozialpolitik einfügt. Insbesondere muss der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Bedürftigkeit und anerkannte Bedarfe beschreiben. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfassungsrechtliche und sozialstaatliche Verpflichtungen überlagern. Bei den §§ 31 ff SGB II ist es

zu einer solchen Überlagerung gekommen, da die alternativlose und nicht modifizierbare Durchsetzung von arbeitsmarktpolitischen Vermittlungszielen und Mitwirkungspflichten Vorrang vor der Verpflichtung zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erhält.

Soziale Grundrechte müssen in jedem Einzelfall gewährleistet werden. Das in den §§ 31 und 32 SGB II vorgesehene Sanktionsregime ist nicht geeignet, nicht erforderlich und auch nicht angemessen. Es stellt insgesamt einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums dar. Mit der Gesetzgebung zum Bürgergeld wurde eine Neuregelung des Zusammenwirkens von Leistungsberechtigten und Jobcentern angekündigt. Eine vertrauensvolle Mitwirkung von Leistungsberechtigten wird nach Ansicht der Diakonie nur möglich sein, wenn auf Sanktionsandrohung und –verhängung verzichtet wird.

Ansprechpartner*innen:

Michael David

Sozialpolitik gegen Ausgrenzung und Armut

Tel: 030 65211-1636

eMail: michael.david@diakonie.de

Dr. Friederike Mussnug

Sozialrecht

Tel. 030 65211-1601

eMail: friederike.mussnug@diakonie.de



Schriftliche Stellungnahme

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches
Sozialgesetzbuch

Bundestags-Drucksache 20/1413

Holger Schäfer

Berlin, 12.5. 2022

1 Status quo und Gesetzentwurf

Derzeit werden Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Vergleich zu den gesetzlichen Formulierungen nur in einer abgeschwächten Form verhängt. Im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (2019) werden Meldeversäumnisse mit einer Kürzung des Regelsatzes um 10 Prozent und darüber hinaus gehende Pflichtverletzungen mit einer Kürzung von 30 Prozent des Regelsatzes sanktioniert. Selbst Fälle, in denen eine Mitwirkung vom Hilfebedürftigen in jeglicher Hinsicht verweigert wird, können somit derzeit mit einer Kürzung in Höhe von maximal 135 Euro sanktioniert werden – das entspricht einem Anteil von rund 15 Prozent an der gesamten Transferleistung inklusive Kosten der Unterkunft eines Alleinstehenden.

Eine gesetzliche Neuregelung der Sanktionen, die durch das Urteil erforderlich wurde, wird im Koalitionsvertrag für das Jahr 2022 in Aussicht gestellt. Bis dahin soll ein „Moratorium“ für Sanktionen gelten. Dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zufolge werden bis Jahresende 2022 Rechtsfolgen der Pflichtverletzungen nach §31a SGB II – dies inkludiert unter anderem die Weigerung, eine zumutbare angebotene Arbeit anzunehmen oder an einer Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit teilzunehmen – nicht mehr angewendet. Sanktionen für Meldeversäumnisse bleiben weiterhin bestehen.

2 Vorliegende Erkenntnisse

Verschiedene Evaluationsstudien für Deutschland konnten Indizien für die Wirksamkeit von Sanktionen hinsichtlich des Übergangs in Beschäftigung finden. Demnach wirkt die Sanktionierung positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von sanktionierten Personen (Boockmann et al., 2009; Schneider, 2010; Boockmann et al., 2014; Hillmann/Hohenleitner, 2015; van den Berg et al., 2022). Van den Berg et al. (2014) können zudem zeigen, dass schwerere Sanktionen für die Gruppe junger Männer auch eine hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit positivere Wirkung haben als milde Sanktionen. Für diese Gruppe wurde darüber hinaus festgestellt, dass die zweite Sanktion die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung noch einmal erhöht (van den Berg et al., 2015). Der Zusammenhang zwischen Sanktionen und Beschäftigungswahrscheinlichkeit kann allgemein auch für andere europäische Länder belegt werden (Hohenleitner/Hillmann, 2019, 6 f.). Noch allgemeiner kann ein Zusammenhang zwischen der Kontrolle von Suchbemühungen und dem Übergang in Beschäftigung hergestellt werden (McVicar, 2020). Bernhard et al. (2021, 11) fassen den Forschungsstand folgendermaßen zusammen: „Sanktionen entfalten bei den Betroffenen durch eine im Schnitt beschleunigte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit intendierte Wirkungen.“

Allerdings ergeben sich auch Nebenwirkungen. So finden van den Berg et al. (2022) für junge Männer neben einer erhöhten Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeit auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt sowie einen Lohnabschlag. Wolf (2021) kann zudem zeigen, dass Sanktionen in der kurzen und mittleren Frist zwar einen positiven Effekt auf die Eingliederung in Beschäftigung haben, dieser sich aber in der längeren Frist ab etwa 30 Monaten umkehrt. Insofern ergebe sich ein Zielkonflikt zwischen schneller und nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt.

3 Bewertung

Aus den Befunden der Wirkungsforschung kann eine Forderung nach auch nur vorübergehender Abschaffung der Sanktionen nicht abgeleitet werden (Bruckmeier et al., 2018; Wolff, 2022). Sie sind ein Instrument, mit dem die unmittelbare Integration in Beschäftigung erleichtert wird. Als Folge des Moratoriums müsste mit einer Verringerung der Übergänge aus dem Transferbezug in Arbeit gerechnet werden.

Es stellt sich indes die Frage, ob im Hinblick auf die Nebenwirkungen eine temporäre oder gar dauerhafte Abschaffung der Sanktionen begründet werden kann. Hinsichtlich der erhöhten Inzidenz einer Abkehr vom Arbeitsmarkt ist zu berücksichtigen, dass ein „Kontakt“ zum Job-Center keinen Wert an sich darstellt. Somit ist für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nichts gewonnen, wenn ein solcher Kontakt lediglich in der Auszahlung einer Leistung besteht. Zwingende Voraussetzung für eine aktive Rolle des Trägers der Grundsicherung ist ein Kontakt mit dem Ziel, dass beide Seiten konkrete Schritte zur Wiedereingliederung vereinbaren. Eine – wenn auch nur temporäre – Abschaffung der Sanktionen dürfte bei diesem Ziel eher hinderlich sein. Die vom Verfassungsgericht vorgegebene Begrenzung der Sanktionshöhe verhindert, dass für Personen, deren mangelnde Mitwirkung auf einem Fehlen grundlegender sozialer Kompetenzen beruht, unzumutbare Härten entstehen. Darüber hinaus wäre es Aufgabe der Job-Center, solche Fälle zu identifizieren und entsprechende psychosoziale Hilfsangebote zu unterbreiten, bevor es zu einer Sanktionierung kommt. Gegebenenfalls bedarf es dazu einer Verbesserung der Betreuungsrelationen (Schäfer, 2018).

Gewichtiger erscheint der Einwand, dass sich der kurzfristige positive Effekt der Sanktionierung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit in längerer Frist umdreht, etwa weil der kurzfristige Erfolg auf Kosten der Matching-Qualität und der Beschäftigungsstabilität geht. Hier wäre weitere empirische Forschung erforderlich, um die ersten diesbezüglichen Befunde zu bestätigen. Die Konsequenz daraus sollte indes nicht sein, auf den kurzfristigen Integrationserfolg zu verzichten und eine längere Arbeitslosigkeitsdauer tatenlos hinzunehmen. Erfolgversprechender erscheint, die Sanktionen beizubehalten, um den integrationsfördernden Effekt zu nutzen. Eventuelle negative Folgen eines gegebenenfalls schlechten Matches könnten durch begleitendes Coaching und beschäftigungsstabilisierende Maßnahmen abgemildert werden.

Sanktionen sind über die arbeitsmarktökonomischen Wirkungen hinaus ein wichtiger Ausdruck des Prinzips der Reziprozität in der Grundsicherung: Die Gesellschaft hilft denen, die sich nicht selbst helfen können. Im Gegenzug schuldet der Hilfeempfänger im Rahmen seiner Möglichkeiten das Bemühen, künftig ohne diese Hilfe auszukommen. Wird dieses Bemühen nicht effektiv eingefordert, leidet gegebenenfalls die gesellschaftliche Akzeptanz (Abraham et al., 2018).

Es spricht wenig dagegen, die gegenwärtige, ohnehin sehr begrenzte Sanktionspraxis mindestens beizubehalten. Überlegenswert wäre, den Spielraum des Verfassungsgerichtsurteils in der Hinsicht zu nutzen, als dass es eine Totalsanktion für die Verweigerung einer Erwerbstätigkeit ohne wichtigen Grund durchaus ermöglichen würde, da es in diesem Fall an den Voraussetzungen für Hilfebedürftigkeit fehle (Bundesverfassungsgericht, 2019, Rz 209).

Literatur

Abraham, Martin; Rottmann, Miriam; Stephan, Gesine, 2018, Was als gerecht empfunden wird, IAB-Kurzbericht Nr. 19, Nürnberg

Bernhard, Sarah; Bossler, Mario; Kruppe, Thomas; Lietzmann, Torsten; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Trenkle, Simon; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim, 2021, Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung, IAB-Stellungnahme 5/2021, Nürnberg

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? ZEW-Discussion Paper, 09-072, Mannheim

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

Bruckmeier, Kerstin et al., 2018, Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung, IAB-Stellungnahme Nr. 5, Nürnberg

Bundesverfassungsgericht, 2019, Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 - 1 BvL 7/16 - (Sanktionen im Sozialrecht), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/11/Is20191105_1bvl000716.html [20. Januar 2022]

Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid, 2015, Impact of welfare sanctions on employment entry and exit from labor force — Evidence from German survey data. HWWI Research Paper 168, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg

Hohenleitner, Ingrid; Hillmann, Katja, 2019, Impact of welfare sanctions on employment and benefit receipt: Considering top-up benefits and indirect sanctions, HWWI Research Paper 189, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), Hamburg

McVicar, Duncan, 2020, The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates, IZA World of Labor, Iss. 49v2, Bonn

Schäfer, Holger, 2018, Langzeitarbeitslosigkeit. Entwicklung, Ursachen und Lösungsansätze, IW-Policy Paper Nr. 6, Köln

Schneider, Julia (2010): Effects of benefit sanctions on reservation wages, search effort, and re-employment. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health, Berlin, S. 19-49

Van den Berg, Gerard J.; Uhlenborff, Arne; Wolff, Joachim, 2014, Sanctions for young welfare recipients, in: Nordic Economic Policy Review (1), 177–210

van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim, 2015, Under heavy pressure: Intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany, IAB Discussion Paper 34/2015, Nürnberg

Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim, 2022, The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out, in: *Economica*, Vol. 89, January, S. 1-28

Wolf, Markus, 2021, Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken, In: IAB-Forum 24. Juni 2021, <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaefigungsqualitaet-auswirken/> [20. Januar 2022]

Wolff, Joachim, 2022, Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sanktionsmoratoriums im SGB II am 2.3.2022, IAB-Stellungnahme Nr. 3, Nürnberg



Schriftliche Stellungnahme
Deutscher Caritasverband e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

Stellungnahme zum Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialge- setz (BT-Dr. 20/1413) und zum Ände- rungsantrag DIE LINKE (Ausschuss- drucksache 20(11)77).

Eva Welskop-Deffaa
Präsidentin

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen
Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88
Birgit.Fix@caritas.de

Karin Kramer
Telefon-Durchwahl 0761-200-676
Karin.Kramer@caritas.de

12. Mai 2022

A. Einleitung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden Sanktionen bei Pflichtverletzungen bis zum Jahresende 2022 befristet außer Kraft gesetzt. Danach sollen im Zuge der Reform des SGB II (Bürgergeld) die Mitwirkungspflichten neu geregelt und so die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 5. Nov. 2019 (1 BvL 7/16) geforderte Neuregelung der Leistungsminderungen im SGB II vorgenommen werden. Der Änderungsantrag der Fraktion die Linke fordert die komplette Abschaffung aller Sanktionen. Diesen Vorschlag sieht der Deutsche Caritasverband kritisch,

Während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 wurden die Sanktionsmechanismen befristet außer Kraft gesetzt. Die Schließung der Jobcenter aufgrund der Corona-Pandemie hat seit Mitte März 2020 persönliche Anhörungen verhindert. Aus diesem Grund konnten keine Leistungsminderungen erfolgen und das Meldeverfahren nicht stattfinden. Leistungsminderungen waren auch schon vor der Pandemie nur noch eingeschränkt unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts möglich.

B. Bewertung

Der Deutsche Caritasverband setzt sich seit langem für eine Reform der Sanktionsregelungen im SGB II ein und sieht vor diesem Hintergrund die Verlängerung der befristeten Aussetzung der Sanktionen bei nahezu allen Pflichtverletzungen als Chance, diese Reform vorzubereiten.

Das befristete Moratorium bietet die Chance, weitere Erfahrungen zu sammeln und die Ergebnisse der Evaluation in eine Neugestaltung durch die Bürgergeld-Reform einfließen zu lassen. Eine Umfrage unter Caritas-Berater/innen im Oktober 2020 hatte gezeigt, dass Leistungen seit dem Urteil des BVerfG und erst recht während des Lockdowns offensichtlich nur noch selten gekürzt werden.

1. Maximal 30prozentige Leistungskürzung

Nach dem Urteil des BVerfG sind Leistungskürzungen dann verfassungswidrig, wenn sie 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs überschreiten. Die Caritas lehnt Totalsanktionen auch aus

sozialpolitischen Gründen entschieden ab. „Totalverweigerer“, wie sie in der politischen Debatte bezeichnet werden, machen allenfalls einen verschwindend geringen Teil der ALG II-Berechtigten aus. Nach den Erfahrungen, die viele Berater/innen der Caritas äußern, überwiegt bei den meisten Menschen, mit denen sie Kontakt haben, der 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.

Auch bei einer andauernden Leistungsminderung um 30 % können weiterhin Gesprächsangebote unterbreitet oder die Teilnahme an einer Maßnahme verfügt werden. Die Gründe für eine komplette Verweigerung der Kooperation können vielschichtig sein. Dies zeigen beispielsweise die Erfahrungen in der sozialen Arbeit mit Jugendlichen oder Menschen in schwierigen sozialen Situationen, die sich teilweise bei Druck komplett aus dem Leistungsbezug verabschieden. Kooperationsbereitschaft kann sich ändern, sodass die Person über kurz oder lang wieder bereit ist, an der eigenen Integration in Arbeit mitzuwirken.

2. Abschaffung der strengeren Sanktionsregelungen für junge Menschen unter 25 Jahre

Im Rahmen der Neuregelung müssen die Sanktionsverschärfungen für junge Menschen unter 25 Jahre abgeschafft werden. Dies ist nach Auffassung der Caritas aus rechtlicher, sozialpolitischer und sozialpädagogischer Sicht dringend, da die Erfahrungen mit den verschärften Sanktionen seit Jahren darauf hindeuten, dass sie das Gegenteil dessen bewirken, was sie erreichen wollen. Bei jungen Leistungsberechtigten beobachten wir Konstellationen, in denen „gerade diese Sanktion im konkreten Fall offensichtlich ungeeignet ist, um den Mitwirkungszweck zu erreichen, oder sogar kontraproduktiv wirkt“, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 5.11.2019 beschreibt (1 BvL 7/16, Rn 176): Jugendliche ziehen sich zurück und brechen den Kontakt mit der Agentur für Arbeit bzw. dem Jobcenter vollkommen ab. Das Deutsche Jugendinstitut geht davon aus, dass ca. 21.000 Jugendliche komplett aus allen Hilfesystemen herausgefallen sind.¹ Wichtig ist, dass Jugendliche mit komplexen Förderbedarfen ganzheitliche Hilfe erhalten, die neben den Leistungen von SGB II und III auch Hilfen aus dem Bereich des SGB VIII und SGB XII umfassen. § 18 SGB II ermöglicht solche abgestimmten Hilfen.

3. Sanktionierung von Meldeversäumnissen

Nach Auffassung der Caritas ist es geboten, dass der Bedarf für eine persönliche Vorsprache individuell geprüft wird. Der Grund des Termins sollte klar aus der Einladung hervorgehen. Dies entspricht dem Anliegen eines partnerschaftlich angelegten Hilfeprozesses und ist dazu angetan, die Bereitschaft der Leistungsberechtigten zur Mitwirkung zu erhöhen.

Die zwingende Sanktionierung von Meldeversäumnissen ist ebenso unverhältnismäßig wie die starre Dauer der Kürzung nach geltendem Recht. Meldeversäumnisse ziehen in der Regel keine unheilbaren Folgen nach sich. Ein Termin kann in aller Regel nachgeholt werden, womit der

¹ Mögling, Tatjana u.a. 2015: Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen. Eine Studie des DJI im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. Düsseldorf.

Zweck der Sanktion bereits erreicht ist. Nach Maßgabe des BVerfG darf eine Kürzung dann maximal einen Monat andauern.

Nach den Erfahrungen der Caritas spielt bei Meldeversäumnissen häufig die telefonische Erreichbarkeit der Fachkräfte im Jobcenter eine Rolle, die nicht immer gewährleistet ist. Die allgemeine Lebenserfahrung zeigt, dass sich die Gründe für eine Terminabsage bzw. -verschiebung oft sehr kurzfristig ergeben. Es ist daher notwendig, entsprechend flexibel reagieren zu können, so wie dies in den verschiedensten sozialen Bezügen und auch im Behördenkontakt üblich ist.

Mitunter nehmen Leistungsberechtigte Termine aufgrund von (psycho-)sozialen Problemlagen nicht wahr. Die zukünftigen Härtefallregelungen müssen derartige Fälle auch im Hinblick auf Meldeversäumnisse berücksichtigen.

4. Keine Sanktionierung in die Kosten der Unterkunft und Heizung

Sanktionen, die den Verlust der Leistungen für Miete und Heizung zur Folge haben, können zu Energieschulden und im Extremfall zur Sperrung der Energieversorgung oder gar der fristlosen Kündigung der Wohnung wegen Zahlungsverzugs führen, wie im Änderungsantrag der Bundestagsfraktion die LINKE unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der Caritas für das Bundesverfassungsgericht ausgeführt wird. Die Überschuldung im Energiebereich, das Abschalten von Energie, in einem weiteren Schritt der Verlust der Wohnung oder sogar die Obdachlosigkeit erschweren die Eingliederung in Arbeit erheblich und konterkarieren damit das übergeordnete Ziel der Verringerung der Hilfebedürftigkeit immens. Bei der Neuregelung ist deshalb klarzustellen, dass Kosten der Unterkunft und Heizung keinesfalls gemindert werden. Strom- und Gassperren in Privathaushalten sollten grundsätzlich untersagt werden, da die Versorgung existenziell ist und eine Unterbrechung ein geregeltes Leben unmöglich macht und Notlagen weiter verschärft. Die Leistungen der Grundsicherung müssen so bemessen sein, dass die Energiekosten auskömmlich gedeckt sind.

5. Eingliederungsprozesse kooperativer gestalten

Die Beratungspraxis der Caritas zeigt, dass Eingliederungsvereinbarungen häufig über den Kopf der Leistungsempfänger/innen geschrieben werden. Notwendig und im Koalitionsvertrag mit der Bürgergeld-Reform bereits angelegt ist, dass die sogen. Teilhabevereinbarung, die die Eingliederungsvereinbarung ersetzen soll, an den individuellen Fähigkeiten der Leistungsberechtigten ansetzt und ihre Lebenssituation berücksichtigt. Leistungsberechtigte sollen ein Recht auf aktive Mitgestaltung erhalten, auf Information und Erörterung der eigenen Zielvorstellungen. Die geeigneten Instrumente gilt es in einem kooperativen Beratungsprozess zu ermitteln. Leistungsberechtigte müssen Vorschläge machen und Wünsche äußern können, die Berücksichtigung finden, sollten keine gewichtigen Gründe dagegensprechen.

Solange das Jobcenter über die Möglichkeit verfügt, unmittelbar nach dem Scheitern der Eingliederungsvereinbarung einen Verwaltungsakt zu erlassen, lässt sich kein Gleichgewicht herstellen. Könnte eine Eingliederungsvereinbarung durch einen Verwaltungsakt beispielsweise erst nach mehreren obligatorischen ergebnislosen Beratungsgesprächen ersetzt werden, käme dies einer „paritätischen Verhandlungsfreiheit“ deutlich näher. Dem entspricht nach unserem Verständnis die im Koalitionsvertrag erwähnte „sechsmonatige Vertrauenszeit“.

Neben der Änderung des Gesetzes ist es notwendig, dass in den Jobcentern ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist, das die Zeit hat, die Fähig- und Fertigkeiten sowie den Förderbedarf der Leistungsberechtigten richtig einzuschätzen und sich in einem Gespräch auf sein Gegenüber einzulassen. Den hohen Stellenwert eines ausführlichen Beratungsgesprächs und einer festen Ansprechperson bestätigt auch die Analyse des IAB (Kurzbericht 5/2020, S. 6).

6. Weitere notwendige Handlungsbedarfe

Die Erfahrungen der Caritas in der Beratung von Langzeiterwerbslosen zeigen, dass die meisten den Wunsch haben 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 neben den passgenauen Angeboten an der finanziellen Ausstattung der Jobcenter für geeignete Maßnahmen, teilweise auch an qualifiziertem Personal, das Leistungen verständlich vermittelt und die richtigen Angebote auswählt. Aus Sicht der Caritas ist eine passgenaue Förderung mit ausreichend Personal sowie Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln dringend notwendig.

Der Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE weist unter Bezugnahme auf die Stellungnahme des Caritas für das Bundesverfassungsgericht zurecht darauf hin, dass von Sanktionen nicht nur die sanktionierten Personen, sondern auch die Kinder in den Bedarfsgemeinschaften betroffen sind. Der Schluss, den der Antrag zieht, entspricht allerdings nicht der Erfahrung und Einschätzung des Deutschen Caritasverbandes. Die Befähigung, den eigenen Lebensunterhalt selbst zu sichern, kann neben Angeboten der Begleitung und Beratung auch durch mit Bedacht gestalteten Sanktionen gestärkt werden. Diese müssen allerdings den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts unabdingbar genügen.²

Neben der Neuregelung der Sanktionen ist es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes unerlässlich, zur Sicherstellung des Existenzminimums die Regelbedarfe für Kinder und Erwachsene sachgerecht und transparent zu ermitteln. Der Deutsche Caritasverband kritisiert seit langem, dass das soziokulturelle Existenzminimum zu knapp bemessen ist und fordert eine Neubemessung, die der Einführung des Bürgergeldes zugrunde gelegt werden muss.

Freiburg/ Berlin, 12. Mai 2022

Eva M. Welskop-Deffaa
Präsidentin
Deutscher Caritasverband e.V.

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro), Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

² Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e. V. als sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfGG im Verfahren 1BvL 7/16.

Deutscher
Caritasverband e.V.

Karin Kramer, Leiterin des Referats Lebensläufe und Grundsatzfragen, DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de

Christiane Kranz, juristische Referentin Referat Lebensläufe und Grundsatzfragen, DCV, Tel. 0761 200-683; christiane.kranz@caritas.de

Claire Vogt, juristische Referentin Referat Lebensläufe und Grundsatzfragen, DCV, Tel. 0761 200-601; claire.vogt@caritas.de



Schriftliche Stellungnahme
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

Eigenverantwortung aufrechterhalten und Prinzip von Fordern und Fördern beibehalten

Stellungnahme der BDA zum Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Sanktionsmoratorium) (BT-Drs. 20/1413) und zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Ausschussdrucksache 20(11)77)

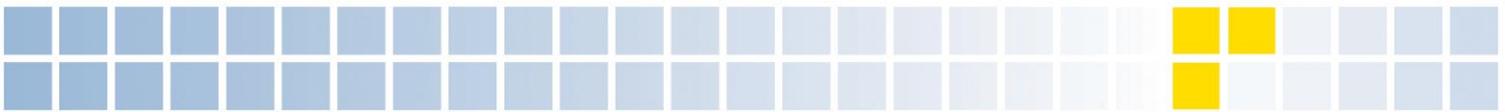
13. Mai 2022

Zusammenfassung

Wir brauchen einen aktivierenden Sozialstaat. Dazu gehört das Prinzip Fordern und Fördern in der Arbeitsmarktpolitik. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen konnte auf dieser Grundlage in den letzten Jahren deutlich reduziert werden. Das geplante Sanktionsmoratorium bis zum Ende des Jahres 2022 stellt eine völlige Abkehr vom Prinzip Fordern und Fördern dar und widerspricht auch den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 5. November 2019. Mitwirkung und Eigenverantwortung sind in einer Sozialen Marktwirtschaft unabdingbar, in der die Gemeinschaft der Steuerzahlenden diejenigen solidarisch unterstützt, die Hilfe brauchen. Im Gegenzug kann eine Mitwirkung im Rahmen des Zumutbaren erwartet werden. Fehlende zumutbare Mitwirkung muss am Ende auch Konsequenzen in Form von Leistungsminderungen haben können. Gerade für junge Menschen wäre eine Streichung von Sanktionen ein fatales Signal des Staates beim Einstieg ins Berufsleben, in dem Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Eigenverantwortung selbstverständlich erwartet werden.

Wenn Termine unentschuldig nicht wahrgenommen werden, muss darauf auch mit Leistungsminderungen reagiert werden können. Deshalb ist es richtig, dass an Sanktionen bei Meldeversäumnissen festgehalten werden soll. Erst recht muss das für das Ablehnen zumutbarer Beschäftigungen oder die Verweigerung der Teilnahme an einer zumutbaren arbeitsmarktpolitischen Maßnahme gelten. Wenn eine Arbeitsaufnahme – und damit in der Regel ein Ende oder zumindest eine deutliche Verminderung der Hilfebedürftigkeit – oder eine Qualifizierungsmaßnahme – und damit Verbesserung der Chance auf Arbeit – sanktionslos verweigert werden darf, stellt das eine sinnvolle Logik und Priorisierung geradezu auf den Kopf.

Eine überwältigende Zahl der Menschen, die Grundsicherungsleistungen beziehen, wirken aktiv mit, halten Termine ein und versuchen über die Annahme einer zumutbaren Tätigkeit oder den Besuch von zumutbaren Maßnahmen mit großem Engagement ein Leben ohne Sozialleistungen zu leben. Deutlich über 90 % der Leistungsbeziehenden kommen daher auch gar nicht in Berührung mit Sanktionen. Das geplante Sanktionsmoratorium setzt falsche Signale gegenüber diesen und den vielen anderen Menschen, die sich eigenverantwortlich und regelkonform verhalten und für die Steuerleistungen zur Finanzierung der Grundsicherung aufkommen.



Völlig unklar ist, wie während des Moratoriums bei Zuweisungen in längere Qualifizierungsmaßnahmen Sanktionen für den Zeitraum danach angedroht werden sollen bzw. wie nach dem Moratorium die Brücke zum neuen Bürgergeld gebaut werden soll.

Im Einzelnen

Festhalten an Sanktionen bei Meldeversäumnissen erleichtert die Arbeit der Jobcenter

Selbstverständlich hat der Sozialstaat dafür Sorge zu tragen, dass das Existenzminimum von Hilfebedürftigen gesichert ist. Dies liegt in der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung und wird daher richtigerweise durch die Gemeinschaft der Steuerzahlenden finanziert. Ebenso selbstverständlich ist aber auch die Mitwirkung und Regeleinhaltung, derer die diese bedarfsdeckenden Leistungen in Anspruch nehmen.

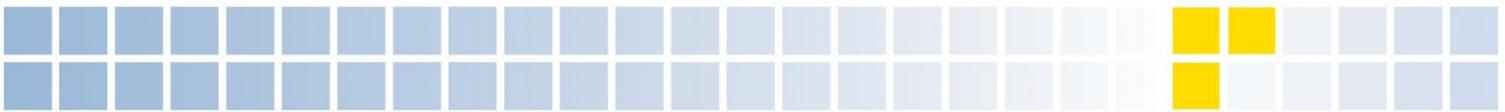
Daher muss es als gleichermaßen selbstverständlich angesehen werden, dass die Sanktionierung von Meldeversäumnissen weiter möglich sein soll. Dies ist aber nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit geboten, sondern auch notwendig, um die Arbeit der Beschäftigten in den Jobcentern zu ermöglichen. Ohne die Möglichkeit auch Mitwirkungspflichten als ultima ratio per Sanktionierung durchzusetzen, steht zu befürchten, dass es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Jobcentern schwerer fallen wird, die Menschen zu erreichen, deren Interesse an einer Mitwirkung zur Beendigung des Leistungsbezugs gering ist. Nach ersten Erkenntnissen des IAB zur Sanktionspraxis während der Corona-Pandemie sprechen sich daher auch 87 % der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter gegen die Beibehaltung des Aussetzens der Sanktionen aus.¹

Gerade für junge Menschen wäre es ein fatales Signal, wenn unentschuldigte Meldeversäumnisse nicht mehr sanktioniert würden. Um Heranwachsende auf ein eigenständiges Leben vorzubereiten, ist es Aufgabe von Familie und Schule zu vermitteln, wie wichtig Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit sind. Diese Tugenden kann später auch ein ausbildender Betrieb erwarten, im Jobcenter darf nichts anderes gelten.

Nichtannahme zumutbarer Arbeit oder Ablehnung zumutbarer Maßnahmen muss Konsequenzen haben können

Am Prinzip Fordern und Fördern und damit an Sanktionen in der Grundsicherung muss festgehalten werden. Ein Verzicht auf Sanktionen bei Pflichtverletzungen, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, wäre höchst problematisch, da die Verweigerung der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ohne wichtigen Grund keine Folgen hätte. Dabei kann doch gerade so die eigene Bedürftigkeit beendet oder minimiert bzw. durch eine Qualifizierung die eigenen Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden. Die Botschaft des im Gesetzesentwurf vorgesehenen Sanktionsmoratorium wäre: Es genügt, wenn man zu Terminen erscheint, ansonsten muss aber nicht mehr mitgewirkt werden.

Das IAB konnte feststellen, dass insbesondere bei Jugendlichen Sanktionen starke Effekte haben und die Abgangsrate in Beschäftigung verstärken – nach der ersten Sanktion um 109 % und nach der zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres um 151 %.² Gerade Heranwachsende sollten nicht die Erfahrung machen, dass ihr Lebensunterhalt dauerhaft durch die Solidargemeinschaft finanziert wird, ohne dass eine Gegenleistung konsequent eingefordert wird.



Nach den Erkenntnissen des IAB kann allein die Möglichkeit der Sanktionierung bewirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte Pflichtverletzungen vermeiden und dadurch der Prozess der Integration in Arbeit und Ausbildung beschleunigt wird.³ Diesen Effekt darf man in der gesamten Diskussion nicht außer Acht lassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 (1 BvL 7/16) die Zulässigkeit von Sanktionen, auch bei Pflichtverletzungen und damit den Grundsatz von Fördern und Fordern in der Grundsicherung verfassungsrechtlich bestätigt. Lediglich die Ausgestaltung der Sanktionen wird vom Bundesverfassungsgericht in Teilen als unvereinbar mit dem Grundgesetz bewertet. Mit einem gänzlichen Aussetzen der Sanktionen bei Pflichtverletzungen bis zum 31. Dezember 2022 geht der Gesetzesentwurf daher weit über die notwendige Anpassung der vom Gericht bemängelten Punkte hinaus. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil ausdrücklich dargestellt, dass auch Sanktionen bei Pflichtverletzung verfassungsgemäß sind, sofern eine Härtefallprüfung stattfindet und solange eine Minderung wegen wiederholter Pflichtverletzungen nicht über 30 % des maßgebenden Regelbedarfs hinaus geht.

In der Gesetzesbegründung wird darauf verwiesen, dass die Zeit des Sanktionsmoratoriums dafür genutzt werden soll, praktische Erfahrungen aus der Zeit der Pandemie auszuwerten und in die Konzeption des Bürgergeldes einzubeziehen. In der Zeit der Pandemie sank die Zahl an Vermittlungsvorschlägen und Qualifizierungen und durch die Schutzverordnungen gab es mehr telefonische und weniger persönliche Beratungen. Telefonische Beratungstermine wurden ohne Rechtsfolgen verschickt, ein mögliches Versäumnis blieb dann folgenfrei. Auch um die Wirkung der dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts angepassten Fachlichen Weisungen der BA abschätzen zu können, sollten diese bis nach der Pandemie und bis zur Einführung des Bürgergeldes aufrechterhalten werden, statt nun die Sanktionen auszusetzen. Damit würde man auch Probleme vermeiden, die sich am Ende des Moratoriums ergäben.

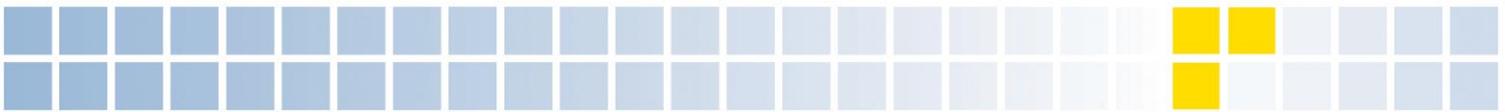
Sanktionsmoratorium falsches Signal gegenüber Mehrheit der Leistungsbeziehenden

Die Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass Sanktionen nur in wenigen Fällen und auch tatsächlich nur als letztes Mittel angewandt werden. Im Jahr 2021 wurden nur 3,1 % der Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion belegt. Diese Zahlen machen deutlich, dass eine überwältigende Zahl der Personen in der Grundsicherung, Termine einhält und aktiv mitwirkt. Diese Menschen versuchen über die Annahme einer zumutbaren Tätigkeit oder den Besuch von zumutbaren Maßnahmen mit großem Engagement ein Leben ohne Sozialleistungen zu leben. Das geplante Sanktionsmoratorium setzt gegenüber der großen Mehrheit der Menschen in der Grundsicherung falsche Signale. Daher überrascht es nicht, dass sich selbst Leistungsbeziehende mehrheitlich gegen eine Abschaffung der Sanktionen aussprechen.⁴

Umsetzung des Moratoriums und Übergang in das Bürgergeld unklar

In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die über den Zeitraum des Moratoriums hinausgehen, auch im Zeitraum des Sanktionsmoratoriums weiterhin mit Hinweis auf die Rechtsfolgen erfolgen sollen, die bei Pflichtverletzungen nach Ende des Moratoriums eintreten können. Es stellt sich die Frage, wie auf noch nicht bekannte Rechtsfolgen hingewiesen werden soll.

Auch die Begründung im Gesetzentwurf, das Sanktionsmoratorium diene als Zwischenschritt zu einer gesetzlichen Neuregelung der SGB II-Sanktionen bis zur Einführung des Bürgergeldes, überzeugt nicht. Wenn der Gesetzgeber plant, Mitwirkungspflichten und die Folgen der Verstöße



neu zu regeln, derzeit aber noch keine Entscheidung zur konkreten Ausgestaltung getroffen hat, stiftet es Verwirrung und unnötigen administrativen Mehraufwand, wenn nun Sanktionen ausgesetzt werden, um sie dann ggf. wieder einzuführen. Der Sozialstaat sollte hier konsequent und verlässlich sein, statt sprunghaft halbjährlich Regelungen zu ändern.

Zudem ist völlig unklar, was mit einer halbjährlichen Sanktionsaussetzung erreicht werden soll, die dann ab dem 1. Januar 2023 wieder zurückgenommen wird. Diese Umstellung ist für alle Beteiligten nicht nachvollziehbar, ganz zu schweigen von den erforderlichen vorübergehenden administrativen Folgen und technischen Anpassungen an allen Dokumenten mit Rechtsfolgenbelehrungen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

¹ Wolff, Joachim (2022) IAB Stellungnahme zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sanktionsmoratoriums im SGB II am 2.3.2022

² Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2017) „Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher“, IAB Kurzbericht 5/2017 (Ergebnisse für männliche unter 25-jährige ALG-II-Bezieher in Westdeutschland).

³ Bruckmeier, Kerstin et al. (2018) IAB Stellungnahme 5/2018 (Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung)

⁴ Wolff, Joachim (2022) IAB Stellungnahme zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sanktionsmoratoriums im SGB II am 2.3.2022

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



Schriftliche Stellungnahme
Deutscher Städtetag

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

Deutscher Städtetag | Hausvogteiplatz 1 | 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Herrn Vorsitzenden
Bernd Rützel, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: arbeitundsoziales@bundestag.de

13.05.2022

Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Sanktionsmoratorium)

Sehr geehrter Herr Rützel, sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags und für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Sanktionsmoratorium).

Grundsätzlich hält der Deutsche Städtetag die Aussetzung der Sanktionen bis zum 31.12.2022 für nicht zielführend.

1. Grundsatz des „Förderns und Forderns“ maßvoll beibehalten

Der Deutsche Städtetag sieht, dass der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ in der Grundsicherung für Arbeitssuchende funktioniert und deshalb auch in Zukunft beibehalten werden soll. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern steht ein vertrauensvoller Umgang. Arbeitsschritte werden zusammen vereinbart und gemeinsam bewältigt. Eingliederungsvereinbarungen erhöhen in erster Linie den Verwaltungsaufwand und Sanktionen spielen in der täglichen Arbeit kaum eine Rolle. Diese Erfahrungen aus der Praxis sollten sich im Gesetz widerspiegeln. In der alltäglichen Arbeit kann auf Eingliederungsvereinbarungen verzichtet werden. Nur als Ultima

Kontakt

Nikolas Schelling
nikolas.schelling@staedtetag.de
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

Telefon 030 37711-470
Telefax 030 37711-409

www.staedtetag.de

Aktenzeichen
56.11.19 D

Hauptgeschäftsstelle Berlin

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
Telefon 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln

Gereonstraße 18-32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-0

Europabüro Brüssel

Avenue des Nerviens 9-31
1040 Bruxelles / Belgien
Telefon +32 2 74016-20

Ratio sollte die Mitwirkung mit Sanktionen eingefordert werden. Außerdem sollen Sanktionen gemildert und Härten wie Verluste von Unterkunft oder Krankenversicherungsschutz müssen vermieden werden.

2. Reibungsloser Übergang zum „Bürgergeld“ zentral für größeres Vertrauen zwischen Leistungsbeziehenden und Jobcenter

Der Deutsche Städtetag spricht sich insbesondere für einen reibungslosen Übergang gesetzlicher Regelungen in das angekündigte „Bürgergeld“ aus. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur geforderten Neuregelung der Leistungsminderungen (Sanktionen) aus dem Jahr 2019 macht eine gesetzliche Neuregelung notwendig. Das Urteil ermöglicht allerdings auch in der Zukunft Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende beizubehalten.

Aus Sicht des Deutschen Städtetags sollte eine Neuregelung der Sanktionen im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes mit der angekündigten Einführung des „Bürgergeldes“ zum 1. Januar 2023 erfolgen. Die vorgesehene Aussetzung der Sanktionen bis zum Jahresende lehnt der Deutsche Städtetag in diesem Zusammenhang ab, da nur ein nahtloser Übergang Vertrauen zwischen Leistungsbeziehenden und Jobcenter schafft. Ein Sanktionsmoratorium bis zum Jahreswechsel sorgt hingegen möglicherweise für eine „Wiedereinführung“ von Sanktionen bei der Einführung des „Bürgergeldes“ und schafft so großen Unmut und Unsicherheit für Kundinnen und Kunden und Jobcenter.

3. Sanktionen spielen eine untergeordnete Rolle - bleiben für die Kommunikation mit einzelnen Leistungsbeziehenden notwendig

Der Deutsche Städtetag stellt fest, dass das Thema Sanktionen eine vollständige untergeordnete Rolle in der alltäglichen Arbeit der Jobcenter spielt. Die Zusammenarbeit mit der Mehrzahl der Leistungsberechtigten funktioniert sehr gut, ohne Sanktionen verhängen zu müssen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird in den Jobcentern rechtskonform angewandt. Der Gedanke des „Miteinanders“ steht hierbei immer im Vordergrund, da nur so eine nachhaltige Integration letztendlich gelingen kann.

Der Deutsche Städtetag sieht jedoch auch, dass eine gewisse Anzahl von Kundinnen und Kunden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende existieren, die sich der Zusammenarbeit, der Kommunikation und Betreuung durch das Jobcenter entziehen. Für die Zusammenarbeit mit diesen Kundinnen und Kunden kann die Verhängung von Sanktionen durch das Jobcenter helfen.

4. Meldeversäumnisse zum Glück nicht vom Moratorium erfasst

Gerade in der Pandemie sind einige Leistungsbeziehende über Telefon und Videotermine nicht erreichbar gewesen. Die Kommunikation der Jobcenter mit manchen Leistungsbeziehenden war deutlich erschwert und gerade für den Bereich Markt und Integration war die Kontaktaufnahme im Zweifelsfall unmöglich. Deshalb ist aus Sicht des Deutschen Städtetags insbesondere wichtig, dass die Möglichkeit Meldetermine nach § 32 SGB II zu sanktionieren, bestehen bleibt. Nur wenn die Kundschaft auch zur Beratung erscheint, können Integrationsschritte gemeinsam geplant und eine nachhaltige Qualifizierung wirksam umgesetzt werden.

5. Das „Bürgergeld“ sollte sich an Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts orientieren

Aus Sicht des Deutschen Städtetags gibt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2019 für den Gesetzgeber eine sehr gute Orientierung für eine gesetzliche Anpassung. Die Abschaffung der bisherigen Sonderregelungen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist überfällig. Die dargestellte begrenzte Leistungsminderungen auf 30 % des Regelbedarfs ist praktikabel. Eine Flexibilisierung der Dauer der Leistungsminderung wäre ein Gewinn. Sinnvoll wäre es auch, die Schaffung einer Härtefallregelung wie auch die Handlungsinitiative in das Ermessen der Jobcenter vor Ort zu legen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

gez.

Nikolas Schelling



Schriftliche Stellungnahme
Deutscher Gewerkschaftsbund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

Stellungnahme



Stellungnahme zum Sanktionsmoratorium des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zur Anhörung am 9.5.2022 im Ausschuss für Arbeit und Soziales

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – BT-Drs. 20/1413

(Sanktionsmoratorium)

Existenzminimum respektieren und ausnahmslos sicherstellen

Deutscher Gewerkschaftsbund

12.05.2022

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand

Martin Künkler
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

E-Mail: martin.kuenkler@dgb.de

Telefon: 030/24 060-729

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

1. Vorbemerkung

Der DGB hat die Materialien zur Anhörung am Mittwoch, den 11.5.2022, um 14:30 Uhr erhalten. Abgabefrist für die Stellungnahme war am Freitag, 13.5.2022, um 10:00 Uhr.

Diese Bearbeitungszeit ist zu knapp und wird dem Gegenstand des Gesetzentwurfs, der Gewährung von existenzsichernden Leistungen, nicht gerecht. Wir bitten für zukünftige Gesetzgebungsverfahren um eine deutlich längere Bearbeitungszeit.

Nach Kenntnis des DGB entspricht das vorgelegte „Sanktionsmoratorium“ nicht mehr den letzten Absprachen in der Koalition. Trifft dies zu, war der an die Verbände versandte Gesetzentwurf somit zum Zeitpunkt des Versands bereits überholt. Wir bitten darum, künftig zu Anhörungen nicht mehr unter Vorlage eines Gesetzentwurfs einzuladen, der nicht mehr dem Stand der politischen Willensbildung entspricht.

2. Zusammenfassung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen Sanktionen, die zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen, entschieden ab. Das Existenzminimum muss immer sichergestellt sein – Minimum ist Minimum! Da die Regelsätze auf Kante genäht sind und das Existenzminimum gerade eben noch so abdecken, stellt jede Kürzung einen Eingriff ins Existenzminimum dar.

Daher bewerten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften das Sanktionsmoratorium positiv: Es stellt – zumindest befristet für 12 Monate – sicher, dass Ein-



griffe ins Existenzminimum durch Sanktionen deutlich eingeschränkt und Kürzungen über 10 Prozent gesetzlich ausgeschlossen sind. Die Sanktionspraxis wird somit deutlich entschärft und „eingehegt“.

Aus Sicht des DGB sollten zwei Detailregelungen nachgebessert werden: „Zeitversetzte“ Sanktionen im Kontext mit Fördermaßnahmen, die während der Dauer des Sanktionsmoratoriums begonnen werden, sollten ausgeschlossen werden. Zudem sollte klargestellt werden, dass die Möglichkeit, Sanktionen in einem Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach der Pflichtverletzung zu verhängen, keine Anwendung findet.

Der DGB fordert die Regierungskoalition auf, bei der Neugestaltung der Sanktionen im Rahmen des Bürgergeldes nicht hinter die derzeit geltende Weisung zur Sanktionspraxis zurückzufallen und den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen maximalen Kürzungsrahmen nicht auszuschöpfen. Zudem sollten die Zumutbarkeitsregelungen in eine Reform einbezogen und entschärft werden.

3. Bewertung des Sanktionsmoratoriums

Laut dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Rechtsfolgen nach Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II befristet bis zum 31. Dezember 2022 ausgesetzt werden. Danach soll das neue Bürgergeld in Kraft treten, mit dem auch die Mitwirkungspflichten neu geregelt werden sollen.

Die Sanktionen nach Terminversäumnissen in Höhe von 10 Prozent sind nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs, d.h. sie bleiben – laut Gesetzentwurf – unverändert bestehen.

Nach Informationen des DGB hat sich die Regierungskoalition jedoch darauf verständigt, abweichend vom vorliegenden Gesetzentwurf die Sanktionen nach § 31a SGB für ein Jahr auszusetzen. Zudem sollen Sanktionen nicht bereits beim ersten versäumten Termin verhängt werden, sondern erst bei wiederholten, mehreren Terminversäumnissen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen Sanktionen, die zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen, entschieden ab. Das Existenzminimum muss immer sichergestellt sein – Minimum ist Minimum!

Daher bewerten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften das Sanktionsmoratorium positiv: Es stellt – zumindest befristet für 12 Monate – sicher, dass Eingriffe ins Existenzminimum durch Sanktionen deutlich eingeschränkt und Kürzungen über 10 Prozent gesetzlich ausgeschlossen sind.

Der offenbar nun gefundene neue Kompromiss bleibt hinter der Vereinbarung des Koalitionsvertrags zurück. Dort heißt es: „Bis zur gesetzlichen Neuregelung schaffen wir ein einjähriges Moratorium für die bisherigen Sanktionen unter das Existenzminimum (...)“. Da die Regelsätze das Existenzminimum abdecken (sollen), führt jede Kürzung – auch die nach derzeitigem Recht zulässigen Kürzungen bis 30 Prozent sowie die beim Sanktionsmoratorium vorgesehenen Kürzungen von 10 Prozent – zu einer Unterschreitung des Existenzminimums. Dies hatte auch das Bundesverfassungsgericht bei seinen Sanktionsurteil 2019 explizit so festgestellt.



Im Vergleich zu dem vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf stellt der nun gefundene Kompromiss jedoch eine Verbesserung dar, da die Sanktionen nach Terminversäumnissen eingeschränkt und die Sanktionsregelungen insgesamt deutlicher entschärft werden.

4. Grundsätzliche DGB-Bewertung der Sanktionen

Zerrbild von „inaktiven Arbeitslosen“

Für den DGB ist das deutliche Übergewicht beim Fordern einer der Hauptkritikpunkte am bisherigen Hartz-IV-System. Das Konzept des „aktivierenden Sozialstaats“ unterstellt, dass Arbeitslose „aktiviert“ werden müssen. Es geht davon aus, dass in vielen Fällen Arbeitslose bisher nicht ausreichend „aktiv“ seien und dass das Problem vorrangig im Verhalten der Betroffenen und weniger in mangelnden Arbeitsplätzen liege. Damit wird das Problem der Arbeitslosigkeit individualisiert und in den Verantwortungsbereich des Arbeitslosen verschoben.

Das Bild vom „passiven“ Arbeitslosen ist dabei hinsichtlich seiner empirischen Evidenz nicht hinterfragt worden. Soweit Untersuchungen vorliegen, zeigen diese, dass sich nur ein sehr kleiner Teil der Hilfebezieher/innen im System „einrichtet“ und dass dafür die subjektiven Lebensumstände (wie z.B. Krankheit, Trennung vom Partner, psychische Erkrankungen) erheblich sind. Das Gros der Hilfeempfänger/innen braucht keine Aktivierung, sondern (neben qualifikationsgerechten Arbeitsplätzen) passgenaue Hilfen bei der beruflichen Eingliederung sowie ggfs. sozial flankierende Leistungen (z.B. Kinderbetreuung, Schuldenberatung).

Prinzip der Gegenseitigkeit

Steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen müssen sich legitimieren lassen um ihre Akzeptanz zu erhalten. Dabei sind vorherrschende Gerechtigkeits- und Wertvorstellungen zu beachten. Im deutschen Sozialstaatsverständnis ist das Prinzip der Gegenseitigkeit strukturprägend. Gegenseitigkeit beschreibt gemeinsame Wertvorstellungen über das eigene Verhalten als (potentieller) Leistungsberechtigter und den notwendigen Beitrag zu einem Gemeinwesen. Es besteht eine starke normative wechselseitige Bindung in Form von Rechten und Pflichten. Die Solidarbereitschaft und die Bereitschaft als Steuerzahler eine Fürsorgeleistung zu finanzieren korrespondieren mit der Erwartung, dass der Leistungsbezug an „gute Gründe“ geknüpft ist und Arbeitslose bereit sind, über eine Arbeitsaufnahme ihren Leistungsbezug zu beenden. Entsprechend diesem Prinzip der Gegenseitigkeit steht es für den DGB außer Frage, dass grundsätzlich der Bezug von Sozialleistungen mit Verpflichtungen verbunden werden kann. Entscheidend ist die Frage, *welchen* Auflagen und Pflichten Leistungsberechtigte nachkommen müssen und *wie* die leistungsrechtlichen Konsequenzen bei einer Pflichtverletzung ausgestaltet sind.

Diesem Prinzip der Gegenseitigkeit sind jedoch enge Grenzen gesetzt, sobald es um die Sicherstellung des Existenzminimums geht.



Existenzminimum ausnahmslos sicherstellen

Aus Sicht des DGB verbieten sich Sanktionen bei Regelsätzen, die so bemessen sind, dass sie kaum das Nötigste abdecken. Mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 hat der Gesetzgeber das physische und soziokulturelle Existenzminimum neu definiert. Er reagierte damit auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2010, mit der die Regelsätze für nicht verfassungskonform erklärt worden sind¹. Laut Bundesverfassungsgericht (2014), ist der Gesetzgeber bei der Festlegung der Regelsätze an die Grenze dessen gegangen, was die Verfassung erlaubt. Die Regelsätze sind „auf Kante genäht“ und nur gerade eben noch so verfassungskonform². Das heißt, der Gesetzgeber hat die Regelsätze nicht „großzügiger“ bemessen als es die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebieten, sondern auf einem sehr niedrigen Niveau, das nicht mehr unterschritten werden darf. Damit stellt sich bei derzeitiger Gesetzeslage jede Kürzung des Regelsatzes durch Sanktionen als eine Unterschreitung des Existenzminimums dar.

In seinem Sanktionsurteil 2019 hat dies auch das Bundesverfassungsgericht explizit so festgestellt, wenngleich das Gericht diese Unterschreitung unter bestimmten Bedingungen für zulässig erachtete.

Nachhaltige Integration als Maßstab

Das Bundesverfassungsgericht hielt Kürzungen bis 30 Prozent für zulässig, wenn die Annahme des Gesetzgebers, dass mit Sanktionen eine positive Wirkung auf die Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden kann, verifizierbar ist.

Ein belastbarer Nachweis für diese Annahme steht aber weiterhin aus. Die Ergebnisse der Wirkungsforschung zu Sanktionen in der Vergangenheit ergeben kein einheitliches Bild. Sofern ein Teil der Untersuchungen einen positiven Effekt ausweisen, da es nach Sanktionen vermehrt zu Arbeitsaufnahmen komme, haben diese Untersuchungen den Makel, dass die Qualität der aufgenommenen Arbeit und die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses nicht Gegenstand der Untersuchungen war.

Sofern es aber nur zu einer sehr kurzen Beschäftigung, ggf. in Form prekärer Arbeit, kommt, kann nicht von einem positiven Integrationseffekt gesprochen werden, der einen Eingriff ins Existenzminimum legitimieren könnte.

Armutslagen nicht zusätzlich verschärfen

Das Sanktionsmoratorium kommt zur richtigen Zeit, denn die Besonderheiten der aktuellen Situation liefern weitere gute Gründe, die Sanktionen jetzt auszusetzen: Die in der Pandemie auf ein besorgniserregendes Maß angewachsene Langzeitarbeitslosigkeit sinkt zurzeit nur sehr langsam und sehr geringfügig. Die Chancen von Langzeitarbeitslosen auf eine Arbeitsaufnahme sind weiterhin ausgesprochen niedrig. Es fehlt somit nicht an der Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen, sondern an Arbeitsmöglichkeiten bzw. guten Fördermaßnahmen.

¹ BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09

² BVerfG vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12



Zudem belasten die stark steigenden Preise, die geringe Anpassung der Regelsätze zum Jahresbeginn deutlich unterhalb der Inflationsrate sowie die pandemiebedingten Mehrausgaben Grundsicherungsbeziehende sehr stark. Das Sanktionsmoratorium stellt zumindest sicher, dass in dieser angespannten Situation keine weitere Leistungskürzung von mehr als 10 Prozent hinzukommen kann, die die materiellen Notlagen abermals drastisch verschärfen würde. Allerdings bleibt ein finanzieller Ausgleich für Preissteigerungen und Mehrbelastungen weiterhin dringend erforderlich, denn die Einmalzahlung in Höhe von 200 Euro an Grundsicherungsbeziehende ist nicht ansatzweise kostendeckend.

Sanktionen als Prekarisierungsmotor

Die Sanktionsdrohung wirkt über die Sanktionierten hinaus generell disziplinierend auf alle Arbeitssuchenden im Hartz-IV-Bezug. Die Sanktionen müssen im Zusammenhang mit den Zumutbarkeitsregelungen bewertet werden, nach denen bei Hartz IV jede legale Arbeit als zumutbar gilt. Über die Sanktionsdrohung wird heute ein Druck aufgebaut, auch prekäre, niedrig entlohnte Arbeit oder eine Arbeit unterhalb der erworbenen Qualifikation annehmen zu müssen. Wer sich heute nichts anderes zuschulden kommen lässt, als auf einer tariflichen Entlohnung oder einer Arbeit mit Sozialversicherungsschutz zu bestehen, dem droht eine Kürzung um 30 Prozent. Die Sanktionsandrohung verschärft so die ohnehin gegebene Macht-Asymmetrie auf dem Arbeitsmarkt zu Lasten der abhängig Beschäftigten und zu Gunsten der Unternehmen: Arbeitssuchende, die wissen, dass sie bei Ablehnung einer Arbeit sanktioniert werden, können nicht frei und selbstbewusst mit Arbeitgebern über Arbeitsentgelte und -bedingungen verhandeln. Diese Schwächung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer/innen steht gewerkschaftlichen Interessen diametral entgegen.

In der Arbeitslosenversicherung ist für die Arbeitsförderung gesetzlich normiert, dass die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert werden soll und unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken ist. Die Hartz-IV-Sanktionen dürfen diese Ziele nicht wie heute konterkarieren.

Willkür in der Sanktionspraxis

Hinzu kommt: Die Sanktionspraxis war in der Vergangenheit sehr von Willkür und Ungerechtigkeiten geprägt. Eine Studie von Franz Zahradnik und anderen (2016) belegt eine „deutlich höhere Sanktionswahrscheinlichkeit bei Personen mit formal geringer Bildung (max. Volks-/Hauptschulabschluss)“. Die Sanktionsbetroffenheit korreliert mit den kommunikativen Fähigkeiten und dem Bildungsabschluss der Leistungsberechtigten. Je niedriger der Bildungsabschluss desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden.

Aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit ist zudem bekannt, dass die Sanktionshäufigkeit in den einzelnen Jobcentern extrem unterschiedlich ist. Diese Unterschiede lassen sich nicht mit der unterschiedlichen Aufnahmefähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte erklären.

Eine Praxis, bei der das Sanktionsrisiko vom Wohnort und dem Bildungsniveau abhängt, ist völlig inakzeptabel.



5. Vorschlag zur Verbesserung des Sanktionsmoratoriums

Der DGB geht davon aus, dass es in der Regierungskoalition nach dem zuletzt gefundenen Kompromiss keine weitere Bereitschaft gibt, das Sanktionsmoratorium substanziell nachzubessern und alle Sanktionen auszusetzen.

Es sollten jedoch zumindest zwei Detailregelungen verbessert werden:

- Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Zeitraum des Sanktionsmoratoriums weiterhin mit Hinweis auf die Rechtsfolgen erfolgen, die bei Pflichtverletzungen nach Ende des Moratoriums, eintreten können. Im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auch „zeitversetzte“ Sanktionen im Kontext mit in der Zeit Moratoriums begonnener Maßnahmen auszuschließen. Dies kann technisch erreicht werden, indem klargestellt wird, dass keine Rechtsfolgebelehrung erfolgt. Alternativ könnte der § 31 SGB II, der die Pflichtverletzungen definiert, ebenfalls für die Dauer des Sanktionsmoratoriums ausgesetzt werden.
- Laut § 31b Abs. 1 Satz 5 SGB II können Sanktionen in einem Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach der Pflichtverletzung verhängt werden. Es sollte klargestellt werden, dass dieser Satz keine Anwendung auf Pflichtverletzungen während des Sanktionsmoratoriums findet.

6. Anforderungen an die Neugestaltung der Sanktionen im Rahmen des Bürgergeldes

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass die Koalition mit den vereinbarten Eckpunkten zur Ausgestaltung des Bürgergeldes verstärkt auf positive Anreize sowie auf eine Politik der Befähigung und Ermöglichung statt auf eine Bestrafung von Fehlverhalten setzt. So wird das Weiterbildungsgeld den Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen erleichtern und auch der vorgesehene Bonus für die Teilnahme an sonstigen Fördermaßnahmen setzt einen positiven Anreiz. Der Wegfall des Vermittlungsvorrangs und die angekündigte kooperative Arbeitsweise der Jobcenter, bei der Integrationsziele und -schritte im Rahmen der Teilhabevereinbarung zukünftig im Einvernehmen vereinbart werden sollen, führen dazu, dass ein Teil der Konflikte erst gar nicht entstehen, die in der Vergangenheit Sanktionen auslösten.

Der DGB fordert die Regierungskoalition auf, bei der Neugestaltung der Sanktionen im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes

- nicht hinter die Standards der derzeit geltenden Weisung der Bundesagentur für Arbeit zurückzufallen, die die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts provisorisch regelt; d.h. u.a., verschärfte Sanktionen für junge Erwachsene sind auszuschließen und von der Begrenzung der maximal zulässigen Kürzungshöhe darf es keine Ausnahmen geben;
- bei der angekündigten Berücksichtigung von „vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen“ zur Wirkung von Sanktionen auf eine nachhaltige, dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt



abzustellen und die Qualität und Dauer der Arbeitsverhältnisse, die nach einer Sanktion aufgenommen werden, in den Blick zu nehmen;

- den vom Bundesverfassungsgericht unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig erklärten Kürzungsrahmen von bis zu 30 Prozent nicht auszuschöpfen und den maximalen Kürzungsbetrag niedriger anzusetzen. Nicht alles, was unsere Verfassung erlaubt, ist auch sozial- und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll;
- die Zumutbarkeitsregelungen müssen dringend in die Neugestaltung der Sanktionen einbezogen werden. Die bestehenden Regelungen, nach denen nahezu jede legale Arbeit als zumutbar gilt, fördern Dequalifizierungsprozesse und drängen Leistungsberechtigte in den Niedriglohnsektor und in prekäre Arbeitsverhältnisse. Notwendig ist stattdessen, Aufstiegsmobilität zu fördern – auch im Hinblick auf bestehende Fachkräfteengpässe. Deshalb sollten die Zumutbarkeitsregelungen entschärft und am Leitbild Gute Arbeit orientiert werden.



Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Gregor Thüsing, Bonn

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

Stellungnahme BT-Drucks. 20/1413

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Das Gesetz ist ein Zeichen legislativer Phantasie- und Hilflosigkeit. Das BVerfG hat deutlich gemacht: Die Sanktionsregeln können nicht so bleiben, wie sie sind, und deshalb schafft man sie vorübergehend ganz ab. Das hat das BVerfG nicht gesagt und das ist überschießend. Man hätte Zeit gehabt, Klügeres zu schaffen. Vielleicht ob dieser Enttäuschung bin ich nicht mehr als das Echo der Bundesagentur für Arbeit. Deren Kritik am Referentenentwurf ist weiterhin ernst zu nehmen: Auf wen will man hören, wenn nicht auf die Behörde, die am nächsten an diesen Fragen „dran ist“ und sicherlich nicht im Verdacht steht, unausgewogene Stellungnahmen zulasten der Arbeitssuchenden abzugeben?

- Die vollständige Aussetzung der Minderungsvorschriften geht über die Vorgaben des BVerfG aus dem Urteil vom 5. November 2019 (1 BvL 7/16) deutlich und ohne Not hinaus. Danach kann der Gesetzgeber „erwerbsfähigen Menschen, die nicht in der Lage sind, ihre Existenz selbst zu sichern und die deshalb staatliche Leistungen in Anspruch nehmen, abverlangen, selbst zumutbar an der Vermeidung oder Überwindung der eigenen Bedürftigkeit aktiv mitzuwirken. Er darf sich auch dafür entscheiden, insoweit verhältnismäßige Pflichten mit wiederum verhältnismäßigen Sanktionen durchzusetzen.“ (Leitsatz 2) Der Umstand, dass es sich bei der Regelung des neu zu schaffenden § 84 SGB II um ein Moratorium handelt, sowie die Tatsache, wie dieses rechtstechnisch ausgestaltet ist, verdeutlicht, dass perspektivisch an der Möglichkeit von Minderungen grundsätzlich festgehalten wird. Dann ist es aber falsch, auch nur temporär von diesen richtigen Grundsätzen abzuweichen. Dabei entspricht bereits die derzeitige Weisungslage der BA sowohl den Anforderungen des Urteils des BVerfG (Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) als auch den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages, der lediglich ein „Moratorium für die bisherigen Sanktionen unter das Existenzminimum“ vorsieht. Aus diesem Grund ist eine über die Weisungslage der BA hinausgehende rechtliche Neugestaltung der Übergangszeit bis zur Neuregelung der Mitwirkungspflichten im Rahmen des Bürgergeldes nicht erforderlich, da eine verfassungskonforme Umsetzung

schon etabliert ist. Der Gesetzgeber kann sich insofern also nicht auf verfassungsrechtliche Notwendigkeiten berufen.

- Der Referentenentwurf ging noch weiter, und wollte auch die Sanktionen bei Meldepflichtverstößen temporär ohne Sanktionen lassen. Davon ist man zurecht abgerückt. Für die Mitwirkungspflichten gilt jedoch nichts anders – man mag jetzt sogar sagen: Die weitergehende Pflichtverletzung bleibt jetzt ohne Sanktion, die weniger weitgehende nicht. Das ist systemwidrig.
- Trifft das Sanktionsmoratorium im SGB II in Kraft, dann könnte der gesellschaftliche Konsens in Bezug auf existenzsichernde Leistungen in Frage gestellt und als unfair empfunden werden – sowohl auf Seiten der an ihrer Integration mitwirkenden Kundinnen und Kunden als auch auf Seiten der finanzierenden Gemeinschaft der Steuerzahler/-innen.

**Des Gesetzes bedarf es also nicht. Eines Gesetzes, dessen es nicht bedarf,
darf es nicht geben.**



Schriftliche Stellungnahme

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

13.5.2022 // Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestags am 16.5.2022

STELLUNGNAHME ZUM

- a) Entwurf der Bundesregierung eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Drucksache 20/1413)
- b) Änderungsantrag der Abgeordneten Jessica Tatti, Susanne Ferschl, Gökey Akbulut, Matthias W. Birkwald, Ates Gürpınar, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Heidi Reichinnek, Dr. Petra Sitte, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE (Ausschussdrucksache 20(11)77)

Veronika Knize, Markus Wolf, Joachim Wolff

1. Zum Entwurf der Bundesregierung eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Vorbemerkung: Das IAB hat sich bereits in der IAB-Stellungnahme 3/2022 (Wolff 2022) zum Referentenentwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch geäußert. Soweit die Inhalte dieser Stellungnahme weiter relevant sind, werden sie hier ohne Kennzeichnung übernommen.

1.1 Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Entwurf sieht vor, die Sanktionen nach § 31a SGB II bis zum 31. Dezember 2022 auszusetzen. Es handelt sich um ein Moratorium für Sanktionen wegen Pflichtverletzungen und wird im Entwurf als Sanktionsmoratorium der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezeichnet. Der Gesetzentwurf wird mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 zu Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende begründet (1 BvL 7/16), demzufolge bestimmte Sanktionsregelungen mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht vereinbar sind. Das Moratorium wird als ein Zwischenschritt bis zur gesetzlichen Neuregelung durch das vom Gesetzgeber angestrebte Bürgergeld angesehen. Mit dem Bürgergeld sollen auch die Mitwirkungspflichten neu geregelt werden. Dabei sollen die wissenschaftlichen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen während der Covid-19-Pandemie berücksichtigt werden.

1.2 Einordnung des Gesetzentwurfs

Da das IAB zum Thema Sanktionen vor und auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 immer wieder auf der Basis wissenschaftlicher Studien Stellung genommen hat und die bereits getroffenen Aussagen auch in Hinblick auf den vorliegenden Gesetzentwurf relevant sind, werden hier ohne Kennzeichnung Passagen aus früheren Stellungnahmen wiederverwendet und ergänzt. Es wurden dabei mehrfach die Resultate der Sanktionsforschung dargestellt und betont, dass mit den vorliegenden Befunden weder ein Sanktionsmoratorium noch eine Abschaffung der Sanktionen zu begründen ist, sondern vielmehr eine grundlegende Reform der Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (siehe Bruckmeier et al. 2015; Bruckmeier et al. 2018; Bernhard et al. 2021).

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 (Bundesverfassungsgericht 2019) wurde festgestellt, dass die zuvor geltenden Sanktionsregeln teilweise verfassungswidrig sind, und es wurden einige Neuregelungen unmittelbar wirksam. Zudem kam es Ende des Jahres 2019 zu weiteren Anpassungen (Bundesagentur für Arbeit 2019a, 2019b). Insbesondere können Sanktionen 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs nicht mehr überschreiten und zwar auch dann nicht, wenn mehrere Sanktionen gleichzeitig vorliegen. Die Sanktionen dürfen bei den Betroffenen zu keinen außergewöhnlichen Härten führen, was im Einzelfall überprüft werden muss. Die Sanktionsdauer darf nicht starr sein. Sie muss verkürzt werden, wenn die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nachträglich ihre Pflichten erfüllen oder eine ernsthafte und nachhaltige Bereitschaft zeigen, ihren Pflichten nachzukommen. Die Regeln für ab 25-Jährige werden auch für unter 25-Jährige angewendet, soweit das nicht zu einer Schlechterstellung der unter 25-Jährigen führt. Bis zu einer endgültigen gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen in der Grundsicherung sind mit den letzten drei Punkten aus Sicht des IAB bereits wichtige Reformschritte erfolgt. Damit war ein Zwischenschritt bis zur gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen im SGB II bereits Ende des Jahres 2019 vollzogen. Aus der Begründung des Gesetzesentwurfs wird nicht deutlich, warum mit dem Sanktionsmoratorium ein derart weitgehender Zwischenschritt notwendig ist.

Erste Erkenntnisse zur Sanktionspraxis während der Corona-Pandemie liegen bereits vor. Die Auswertung einer Organisationsbefragung des Jobcenters Kreis Recklinghausen zum Thema „Erzwungene Modernisierung – Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie“ (Beckmann et al. 2021a, 2021b), die sich mit der „bedingungsarmen Grundsicherung“ infolge von § 67 SGB II befasst, ändert nichts an den schon in früheren Stellungnahmen geäußerten Folgerungen zu einem Sanktionsmoratorium. Die Antworten der Jobcenterbeschäftigten auf Fragen zu einer möglichen Verstärkung der SGB-II-Sonderregeln zeigen, dass sich 87 Prozent gegen die Beibehaltung des Aussetzens der Sanktionen aussprechen. Eine parallele Befragung bei Leistungsbeziehenden zeigt, dass nur eine Minderheit von rund 38 Prozent einen Verzicht von Sanktionen begrüßt (Beckmann et al. 2021b). Daher spricht auch diese Evidenz nicht für ein Sanktionsmoratorium.

2. Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE

2.1 Inhalt des Änderungsantrags

Der Änderungsantrag begrüßt, dass – vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2015 (1 BvL 7/16) – die Kritik an Sanktionen sich nun politisch durchsetzt. Der Antrag betont, dass nach diesem Urteil Sanktionen zwar in begrenztem Maß verfassungsrechtlich möglich sind, aber auch komplett auf Sanktionen verzichtet werden kann und fordert die komplette Streichung von Sanktionen. Es wird auf verschiedene Gründe dafür hingewiesen. Diese Stellungnahme wird dabei zu folgenden Aussagen vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Befunde treffen: Mangellagen infolge von Sanktionen, kontraproduktive Wirkungen von Sanktionen auf arbeitsmarktpolitische Ziele und eine mittelbare diskriminierende Wirkung von Sanktionen, sodass bestimmte Personengruppen häufiger als andere von Sanktionen betroffen sind.

2.2 Einordnung des Änderungsantrags

Mangellagen infolge von Sanktionen

Wie bereits in der Einordnung des Gesetzentwurfs erwähnt, hat das IAB die Resultate der Sanktionsforschung immer wieder dargestellt und betont, dass mit den vorliegenden Befunden ein Sanktionsmoratorium oder gar eine Abschaffung der Sanktionen nicht zu begründen sind, sondern vielmehr eine grundlegende Reform der Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.¹ Dabei wurden auch Forschungsergebnisse zu Hinweisen auf Mangellagen infolge von Sanktionen thematisiert. Befragungen von Sanktionierten liefern Hinweise, dass ihre materiell begründete Lebensqualität und finanzielle Spielräume aufgrund der Sanktionierung eingeschränkt werden und zwar tendenziell stärker, wenn die Leistungsminderung höher ausfällt (Ames 2009; Apel/Engels 2013; Schreyer et al. 2012). Es existieren auch Hinweise auf das Sperren der Energieversorgung, eingeschränkter Ernährung bis zum Wohnungsverlust als Folgen einer Sanktionierung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die aus qualitativen Befragungen von Sanktionierten hervorgehen (Ames 2009; Schreyer et al. 2012). Das Sperren der Energieversorgung und der Wohnungsverlust stehen aber im Zusammenhang mit sehr hohen Sanktionen, die nach den Anpassungen Ende des Jahres 2019 infolge des Bundesverfassungsurteils nicht weiter relevant sind.

Kontraproduktive Wirkungen auf arbeitsmarktpolitische Ziele

Grundsätzlich sollen durch die Einhaltung von im SGB II spezifizierten Pflichten und Sanktionen im Falle von Pflichtverletzungen arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Wirkungen erzielt werden. Soweit Personen nicht ohnehin ihren im SGB II geregelten Pflichten nachkommen, kann die Möglichkeit der Sanktionierung oder die Sanktionierung selbst bewirken, dass

¹ Die in dieser Stellungnahme erwähnten wissenschaftlichen Studien beziehen sich nahezu alle auf Untersuchungszeiträume vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von November 2019. Nur Beckmann et al. (2021a, 2021b) untersuchen einen Zeitraum danach, der bereits die Periode der Covid-19-Pandemie im Blick hat.

erwerbsfähige Leistungsberechtigte Pflichtverletzungen vermeiden, besser mit ihrem Jobcenter kooperieren und dadurch der Prozess der Integration in Arbeit und Ausbildung beschleunigt wird. Dass Sanktionen kontraproduktive Wirkungen auf arbeitsmarktpolitische Ziele haben können, ist aber ebenso möglich. So kann eine Sanktion dazu führen, dass arbeitsuchende erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Ansprüche an die Arbeitsbedingungen zurücknehmen. Infolgedessen kann zwar schneller eine Arbeit aufgenommen werden, allerdings auch zu geringerer Entlohnung. Sie könnten sich unter Umständen auch vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Aber selbst wenn kontraproduktive Wirkungen auf arbeitsmarktpolitische Ziele eine wichtige Folge bestehender Sanktionsregeln wäre, muss das nicht unter veränderten Bedingungen weiterhin so sein. Wie sich Sanktionen auswirken, hängt nicht zuletzt von der Ausgestaltung der Sanktionsregelungen und damit zusammenhängenden weiteren Regeln des SGB II ab.

Viele quantitative Wirkungsanalysen belegen, dass infolge einer Sanktionierung erwerbsfähige Leistungsberechtigte (im Schnitt der jeweils untersuchten Gruppe) rascher in versicherungspflichtige oder sogar ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung übergehen (Boockmann et al. 2014; Schneider 2010; van den Berg et al. 2014, 2017, 2022; Walter 2012; Wolf 2021). Dabei kann es aber auch zu nachteiligen Wirkungen auf die Entlohnung oder die Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse kommen (van den Berg et al. 2017, 2022; Wolf 2021). Wie in dem Änderungsantrag erwähnt, zeigt eine Studie von Wolf (2021) für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von 25-57 Jahren, dass sich eine erste Sanktion wegen einer Pflichtverletzung fünf Jahre nach der Sanktionierung negativ auf die Wahrscheinlichkeit, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, und die Beschäftigungsqualität (gemessen am Tagesentgelt und der Passung zur Berufsausbildung) auswirkt. Diese Ergebnisse liefern Hinweise dafür, dass Sanktionen eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erschweren. Ob sich diese längerfristigen Auswirkungen von Sanktionen in weiteren Analysen für andere Untersuchungszeiträume und/oder mit anderen Untersuchungsansätzen bestätigen, muss sich noch zeigen. Möglich ist ferner, dass die Anpassungen infolge des Bundesverfassungsgerichtsurteils bereits für spätere Untersuchungszeiträume ab November 2019 zu anderen Befunden führen.

Befragungsstudien liefern weitere Hinweise auf mögliche arbeitsmarktpolitisch nachteilige Wirkungen wie die Abmeldung vom Jobcenter (Ames 2009, Apel/Engels 2013; Schreyer et al. 2012)², die nicht dazu beiträgt, erwerbsfähige Leistungsberechtigte besser in die Lage zu versetzen, ihren Lebensunterhalt (möglichst auch langfristig) ganz oder in höherem Umfang aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Genauso gibt es aus solchen Befragungen auch Hinweise auf die Notwendigkeit von Sanktionen und arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Wirkungen. Dass Sanktionen wichtig für eine effektive Arbeit der Jobcenter sind, wurde in der quantitativen Befragungsstudie von sanktionierten Personen in Nordrhein-Westfalen (Appel/Engels 2013) deutlich. Der Aussage „Wenn das Jobcenter nicht die Möglichkeit hätte, Leistungen zu kürzen, würden alle Leistungsbezieher machen, was sie wollen“ stimmten mehr als 70 Prozent der Befragten zu. Das spricht durchaus dafür, dass für eine effektive Arbeit der

² Das steht auch im Einklang mit Befunden der Wirkungsanalyse von van den Berg et al. (2017, 2022), die für unter 25-jährige ALG-II-Bezieher mit Wohnsitz im Westen Deutschlands einen beschleunigten Rückzug aus dem Erwerbsleben als Folge von Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nachweist. Der Rückzug aus dem Erwerbsleben spielt allerdings dabei eine viel geringere Rolle als Übergänge in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung.

Jobcenter Sanktionen als relevant angesehen werden. Es ist auch ein Anhaltspunkt für ex-ante Wirkungen, da diese Aussage dafür spricht, dass Sanktionen zu einem Mitwirken der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beitragen, soweit sie nicht ohnehin ihren gesetzlich geregelten Pflichten nachkommen. Auch die unter 1.2. erwähnten Befragungsergebnisse von Beckmann et al. (2021b) gehen in diese Richtung.

Mittelbar diskriminierende Wirkung von Sanktionen

Die stärkere Betroffenheit bestimmter Personengruppen im Vergleich zu anderen Personen durch Sanktionen wie für Personen mit niedrigem Schulabschluss, Jüngere oder Männer wurde immer wieder nachgewiesen (Wolff/Moczall 2012, Zahardnik et al. 2016 oder Knize 2021). Für Personen im Alter unter 25 Jahren ist das leicht nachzuvollziehen, da sie aufgrund einer Sonderregelung bis Juli 2018 unmittelbar nach Antragstellung auf SGB-II-Leistungen in Arbeit oder Ausbildung (vor April 2012 in Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten) vermittelt werden sollten. Sie standen folglich sehr viel stärker im Fokus der Aktivierung als andere Altersgruppen. Dabei ist generell klar, dass häufigere Angebote oder Teilnahmen an Fördermaßnahmen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, dann auch häufiger zu einer Pflichtverletzung wegen Ablehnung oder Abbruch einer Maßnahme führen können. Dafür sprechen Befunde einer Studie von Knize (2021). Sie zeigt, dass die kumulierte Dauer von Teilnahmen an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Vorgängerinstrumenten die Sanktionswahrscheinlichkeit wegen Pflichtverletzungen erhöht, wobei davon ausgegangen werden kann, dass höhere kumulierte Teilnahmedauern positiv mit der Häufigkeit von Maßnahmeangeboten, die die Leistungsberechtigten erhalten, zusammenhängen.

Dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte aus unterschiedlichen Personengruppen in unterschiedlichem Umfang Förderangebote oder Stellenangebote erhalten und es daher auch unterschiedlich häufig zu einer Ablehnung solcher Angebote oder den Abbruch einer Förderung und infolgedessen einer Sanktion kommt, ist allerdings für sich genommen noch kein Grund von einer faktischen Diskriminierung durch Sanktionen zu sprechen. Dass sich die Häufigkeit von Förder- oder Stellenangeboten zwischen Personengruppen unterscheiden, kann viele Gründe haben. Das mag mit daran liegen, dass aufgrund der Ergebnisse des Beratungsprozesses aus Sicht der zuständigen Fachkräfte in den Jobcentern bei bestimmten Personengruppen häufiger Förder- oder Stellenangebote als besonders wichtig erachtet werden, um sie zu unterstützen. Hiermit sollen sie in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten zu können. Das heißt aber nicht, dass die Angebote im Einzelfall immer geeignet sind, diesem Ziel näher zu kommen. Darauf lassen beispielsweise die Ausführungen einiger erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in der Studie von Ames (2009) schließen, die wegen eines Abbruchs oder einer Ablehnung einer Fördermaßnahme eine Sanktion wegen Pflichtverletzungen erhalten haben. Diese Schilderungen sprechen dafür, die Verhältnismäßigkeit einer Sanktion und auch der Verhältnismäßigkeit der Sanktionshöhe und -dauer auf den Prüfstand zu stellen.

Selbstverständlich können für unterschiedliche Sanktionshäufigkeiten verschiedener Personengruppen auch unterschiedliches Wissen über bürokratische Vorgaben, unterschiedliche Fähigkeiten, sich zu erklären, eine sozio-kulturelle Distanz zu Jobcenter-Angestellten und

die Einbettung in das Machtverhältnis zwischen Leistungsziehenden und Behördenmitarbeitenden eine Rolle spielen. Das spricht aber auch nicht für eine Abschaffung der Sanktionen, sondern für Schritte zu einem Beratungsprozess, der derartige Probleme angeht, zum Beispiel durch eine stärkere Beratung auf Augenhöhe.

3. Grundlegende Sanktionsreform statt Sanktionsmoratorium oder Streichung der Sanktionen im SGB II

Die Folgerungen aus den bislang vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen würden nicht ein Sanktionsmoratorium oder eine Abschaffung der Sanktionen begründen. Auf Reformmöglichkeiten vor dem Hintergrund der vorliegenden wissenschaftlichen Befunde wurde in den bereits erwähnten IAB-Stellungnahmen sowie in Wolff (2019) und Wolf (2021) hingewiesen, auf die hier noch einmal eingegangen wird und Aussagen ohne Kennzeichnung wörtlich übernommen werden. Sie folgten dem Grundsatz, dass eine Reform sicherstellen sollte, dass die Anreizwirkungen von Sanktionen erhalten bleiben, zugleich aber sehr starke Einschränkungen der Lebensverhältnisse vermieden werden. Dadurch sollten Sanktionen auch seltener mit nachteiligen Wirkungen auf die Qualität aufgenommener Beschäftigungsverhältnisse verbunden sein und somit eher zu einer nachhaltigeren Arbeitsmarktintegration beitragen.

Einige dieser Vorschläge wie eine (angemessene) Obergrenze für die Sanktionshöhe (derzeit bei faktisch 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs) sowie die Angleichung der Sonderregeln für unter 25-Jährige an die Regeln für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Alter von ab 25 Jahren sind bereits Ende des Jahres 2019 durch die Anpassungen infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2019 verwirklicht worden. Auch die schon zuvor erwähnten weiteren Änderungen zur Berücksichtigung außergewöhnlicher Härten und einer nicht starren Sanktionsdauer, die auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom November 2019 zurückgehen, stehen im Einklang mit dem oben formulierten Grundsatz.

Soweit eine Reform eine verstärkte Sanktionierung aufgrund wiederholter Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres (oder eines anderen Zeitraums) ermöglichen möchte, sollte eher eine verlängerte Sanktionsdauer nicht aber ein höherer Kürzungsbetrag als bei Sanktionen für erste Pflichtverletzungen vorgesehen werden.

Das Ausmaß der Sanktionen könnte zudem stärker mit der Art des Verstoßes variieren. Beispielsweise wären relativ strenge Sanktionen bei einer abgelehnten Arbeitsaufnahme denkbar, die eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit erbrächte. Die Ablehnung einer Fördermaßnahme ohne unmittelbare Integrationswirkung sollte hingegen weniger stark sanktioniert werden. Dabei könnten verschiedene Verstöße mit einer einheitlichen monatlichen Leistungsminderung, aber unterschiedlich langen Sanktionsdauern verbunden sein. Letztere könnten dabei durchaus über feste gesetzliche Vorgaben geregelt werden. Da den Betroffenen der Zweck einer Maßnahme, für deren Ablehnung oder Abbruch sie sanktioniert wurden, nicht immer klar zu sein scheint, ist noch ein weiterer Schritt zu diskutieren. Mit der Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen soll die Integration in Arbeit oder Ausbildung unterstützt oder zumindest der Weg dahin geebnet werden. Es sollte daher ohnehin Teil der

Potenzialanalyse im Rahmen des Beratungsprozesses sein, gemeinsam mit den Betroffenen die Ziele und die notwendigen Schritte zur Zielerreichung zu entwickeln und festzulegen. Im Zuge der gesetzlich geregelten Eingliederungsvereinbarung kann auch festgestellt werden, in welche Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche die Betroffenen vermittelt werden sollen. Hier könnte eine Reform der gesetzlichen Regelungen ansetzen: So sollte in diesem Prozess besprochen und in der Eingliederungsvereinbarung oder einem Beratungsprotokoll festgehalten und begründet werden, welche Fördermaßnahmen für einen zu spezifizierenden Zeitraum als zweckmäßig erachtet werden. Als Pflichtverletzung sollte dann die Verweigerung oder der Abbruch eben dieser Maßnahmen gelten.

Eine ähnliche Vorgehensweise wäre gegebenenfalls auch bei der Ablehnung von Stellenangeboten denkbar, um negative Effekte auf die Beschäftigungsqualität abzumildern oder zu vermeiden. So könnte die Erwerbshistorie der Leistungsbeziehenden im Eingliederungsprozess stärker berücksichtigt und in Abstimmung mit den Leistungsbeziehenden die angestrebten Tätigkeiten definiert werden. Als Pflichtverletzungen würden dann lediglich Ablehnung oder Abbruch dieser vorher definierten Tätigkeiten gelten. Allerdings wäre es in der Praxis vermutlich nur sehr schwer zu bestimmen, welche Stellen konkret zu den Zieltätigkeitsbereichen gehören, in die der- oder diejenige vermittelt werden soll. Zudem müsste der Gesetzgeber Rahmenbedingungen schaffen, die eine stärkere Berücksichtigung der Beschäftigungsqualität im Beratungsprozess ermöglichen. Die bestehenden strengen Zumutbarkeitsregelungen für ALG-II-Beziehende dürften hier momentan eher hinderlich sein. Eine Anpassung dieser Regelungen könnte deshalb die negativen Auswirkungen der Sanktion auf die Beschäftigungsqualität abmildern. Denkbar wäre beispielsweise eine Karenzzeit, während der die derzeit bestehenden Zumutbarkeitsregelungen ganz oder teilweise ausgesetzt sind.

Literatur

- Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, edition Hans Böckler Stiftung.
- Apel, Helmut; Engels, Dietrich (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, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021a): Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Politikberatung kompakt 161.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021b): Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. DIW aktuell Nr. 58 – 12. Februar 2021.
- Bernhard, Sarah; Bossler, Mario; Kruppe, Thomas; Lietzmann, Torsten; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Trenkle, Simon; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim (2021): Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende und weiterer Gesetze zur sozialen Absicherung. Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 7.6.2021. [IAB-Stellungnahme 5/2021](#).
- Bockmann, 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.
- Bruckmeier, Kerstin; Heining, Jörg; Hofmann, Barbara; Jahn, Elke; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Penninger, Marion; Promberger, Markus; Schreyer, Franziska; Stephan, Gesine; Trappmann, Mark; Trenkle, Simon; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim; Vom Berge, Philipp (2015): Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 29. Juni 2015. [IAB-Stellungnahme 2/2015](#).
- Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018. [IAB-Stellungnahme 05/2018](#).
- Bundesagentur für Arbeit (2019a): Fachliche Weisungen SGB II §§ 31, 31a, 31b.
- Bundesagentur für Arbeit (2019b): Fachliche Weisungen § 32 SGB II Meldeversäumnisse.
- Bundesverfassungsgericht (2019): Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. (1–225).
- Knize, Veronika: What gender-neutral activation? Understanding the gender sanction gap in Germany's welfare System. In: Social Politics, Jg. online firstonline erschienen am 20.12.2021, 1-28.

- Schreyer, Franziska, Zahradnik, Franz, Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II, Sozialer Fortschritt, 61(9), 213-220.
- 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, Dissertationschrift, Berlin.
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. Nordic Economic Policy Review. Band 1/2014, 177-208.
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim. (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen. IAB-Kurzbericht 5/2017.
- van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2022): The impact of sanctions for young welfare recipients on transitions to work and wages and on dropping out. In: *Economica*, 89(353), 1-28.
- 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, 51-72.
- Wolf, Markus (2021): Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken (Serie "Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020"). IAB-Forum H.24.06.2021, online erschienen am 30.06.2021.
- Wolff, Joachim (2022): Sanktionsmoratorium. Stellungnahme des IAB zur Verbändeanhörung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sanktionsmoratoriums im SGB II am 2.3.2022. [IAB-Stellungnahme 3/2022](#).
- Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): Übergänge von Alg-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert. IAB-Forschungsbericht 11/2012.
- Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Moczall, Andreas; Gschwind, Lutz; Trappmann, Mark: Wenig gebildet, viel sanktioniert?. Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. In: Zeitschrift für Sozialreform, 62(2), 141-179.



Schriftliche Stellungnahme
Deutscher Landkreistag

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage



Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Herrn Vorsitzenden
Bernd Rützel, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Tel.: 030 590097-312
Fax: 030 590097-440

E-Mail: Markus.Mempel
@Landkreistag.de

AZ: IV-423-05/2, 423-13/0

Datum: 13.5.2022

per E-Mail: arbeitundsoziales@bundestag.de

Öffentliche Anhörung am 16.5.2022 zu den Vorlagen

**Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 20/1413)
sowie
Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. (Ausschuss-Drs. 20(11)77)**

Sehr geehrter Herr Rützel,

vielen Dank für die Einladung zur Sachverständigenanhörung am 16.5.2022 zu den o. g. Vorlagen. Der Deutsche Landkreistag nimmt wie folgt schriftlich Stellung:

Zusammenfassung

- **Der Deutsche Landkreistag lehnt einen Verzicht auf Sanktionen – sei es auch nur befristet bis zum Jahresende – ab. Wir halten bei einer Verletzung von Mitwirkungspflichten die Möglichkeit von Leistungskürzungen zur Ausfüllung des erfolgreichen Prinzips von „Fördern und Fordern“ unvermindert für geboten. Ohne diese Möglichkeit würde man das Instrumentarium der Jobcenter im Hinblick auf die notwendige Motivation zur Mitwirkung am Integrationsprozess erheblich beschneiden.**
- **Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Sanktionsurteil festgestellt, dass das Grundgesetz keine voraussetzungslosen Sozialleistungen fordert und Mitwirkungspflichten auch mithilfe finanziellen Drucks durchgesetzt werden können. Dies erfordert auch die gesellschaftliche Akzeptanz derjenigen, die die SGB II-Leistungen mit ihren Steuermitteln finanzieren.**

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Artikel 1 des Gesetzentwurfes enthält das sog. Sanktionsmoratorium. Damit sollen in einem neuen § 84 SGB II bis zur Neuregelung des Rechts der Leistungskürzungen im Zuge des Bürgergeldes die Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen der Leistungsberechtigten ausgesetzt werden.

Da das SGB II auf dem Grundsatz von „Fördern und Fordern“ fußt und eine Mitwirkung der Betroffenen vorsieht, käme es generell ohne die Möglichkeit von Leistungskürzungen zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen. Das halten wir für nicht angezeigt und lehnen es ab. Dies gilt insbesondere, wenn auf Sanktionen infolge von Pflichtverletzungen wie vorliegend verzichtet werden soll.

Unsere Sichtweise hat nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht in seinem Sanktionsurteil vom 5.11.2019 bestätigt: Das Gericht hat die Regelungen der §§ 31 Abs. 1, 31a Abs. 1 und 3, 31b Abs. 1 SGB II insbesondere deshalb für im Grundsatz mit der Verfassung vereinbar erklärt, weil das Grundgesetz keine voraussetzungslosen Sozialleistungen fordere und Mitwirkungspflichten auch mithilfe finanziellen Drucks durchgesetzt werden könnten. Eine Mitwirkungspflicht könne insofern den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, wenn sie nicht darauf ausgerichtet sei, repressiv Fehlverhalten zu ahnden, sondern darauf, die existenzielle Bedürftigkeit zu vermeiden oder zu überwinden. Insofern sei die Nachrangigkeit der Gewährung von Sozialleistungen stets an Mitwirkungspflichten zu binden,

„die darauf zielen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden, sofern sie gemessen an dieser Zielsetzung verhältnismäßig sind.“

Dem Gesetzgeber sei es dann nicht verwehrt, derartige Mitwirkungspflichten in ebenso verhältnismäßiger Weise auch durchzusetzen.

Aus der Praxis heraus ist festzustellen, dass die Jobcenter ohne Sanktionsmöglichkeit bestimmte Leistungsberechtigte nicht mehr erreichen würden. Aufgrund erheblicher Motivationsdefizite in einer geringen Anzahl von Fällen in Bezug auf die Mitwirkung an der Eingliederung in Arbeit führt zumeist erst der mit der Sanktionsmöglichkeit einhergehende finanzielle Druck zur Mitwirkung am Integrationsprozess und zur Bereitschaft, eigene Anstrengungen zu unternehmen, den Sozialleistungsbezug zu beenden.

Ohne die Möglichkeit von Leistungsminderungen wäre eine nachhaltige Integrationsarbeit, die auf das erstmalige oder erneute Heranführen an den Arbeitsmarkt gerichtet ist, in ihrer Wirksamkeit eingeschränkt. Bereits das Vorhandensein eines Sanktionsinstrumentariums führt in der Regel zur gewünschten Motivation und Mitwirkung. Auch dieser Effekt der – im Idealfall gar nicht zur Anwendung gebrachten – Leistungsminderung darf in der Gesamtbetrachtung nicht ausgeblendet werden. Die Jobcenter sind selbstverständlich intensiv bestrebt, dass Pflichtverletzungen vorgebeugt und insbesondere vereinbarte Termine eingehalten werden.

Damit erfüllen Sanktionen eine wichtige sozialpolitische Funktion und stehen immer auch in Verbindung mit der gesellschaftlichen Akzeptanz derjenigen, die die SGB II-Leistungen mit ihren Steuermitteln finanzieren.

Wir halten es vor diesem Hintergrund nicht für richtig, bis zur von der Regierungskoalition beabsichtigten Einführung des Bürgergeldes die derzeit in Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts abgemilderte und infolge der Pandemie noch einmal seltener zum Einsatz kommende Regelung des § 31a SGB II entfallen zu lassen. Denn auch im Rahmen der gel-

tenden Rechtslage ist es möglich, insbesondere über die zu prüfenden Aspekte eines „wichtigen Grundes“ und einer „außergewöhnlichen Härte“ auf besondere Situationen beispielsweise im Zusammenhang mit der Pandemie zu reagieren. Einer Aussetzung der Sanktionsregelungen bedarf es deshalb gerade nicht, zumal das Bundesverfassungsgericht die Sanktionshöhe auf 30 % beschränkt hat und damit Leistungskürzungen nicht mehr so einschneidend sind, wie sie es vor dem Urteil mitunter waren.

Der Gesetzentwurf beinhaltet hingegen keine befristete Aussetzung von § 32 SGB II, so dass eine Ahndung von Meldeversäumnissen unverändert möglich bleibt. Gerade terminliche Zuverlässigkeit ist eine wichtige Grundvoraussetzung für eine gelingende Arbeitsintegration, die seitens der Jobcenters über die Regelung des § 32 SGB II unterstützt wird.

Zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE.

Eine wie im Änderungsantrag vorgeschlagene Abschaffung der Sanktionen erachten wir für sachlich nicht gerechtfertigt. Dazu verweisen wir zur Vermeidung von Wiederholungen auf unsere obigen Ausführungen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Mempel



Schriftliche Stellungnahme
Bundesagentur für Arbeit

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II)

– Sanktionsmoratorium –

(Bundestagsdrucksache 20/1413 – 13.04.22)

Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (20(11)77)

Vorbemerkung

- Die Bundesagentur für Arbeit (BA) teilt die Ansicht, dass im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 die Notwendigkeit einer durch den Gesetzgeber legitimierten Neuregelung der Mitwirkungspflichten und Minderungen ab 2023 besteht.
- Der Regierungsentwurf vom 13. April 2022 sieht vor, dass lediglich die Regelungen des § 31a SGB II bis zum Ende des Jahres 2022 nicht anzuwenden sind. Demnach können Meldeversäumnisse im Sinne von § 32 SGB II weiterhin eine Minderung des Leistungsanspruchs in Höhe von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs nach sich ziehen.
- Die BA begrüßt, dass der Gesetzesentwurf im Gegensatz zum Referentenentwurf ein vollständiges Sanktionsmoratorium nicht mehr vorsieht, sondern insbesondere Minderungen beim unbegründeten Fernbleiben von Beratungsgesprächen weiterhin möglich sind. Dies gilt für alle Meldetermine im Jobcenter sowie Untersuchungstermine beim ärztlichen oder psychologischen Dienst.
- Eine zwischenzeitliche oder sogar dauerhafte vollständige Aussetzung bzw. Aufhebung der Minderungsvorschriften nach den §§ 31a ff. SGB II lehnt die BA ab. (Änderungsantrag Fraktion DIE LINKE, Ausschussdrucksache 20(11)77)
- Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 5. November 2019 zu den Leistungsminderungen (sog. „Sanktionen“) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit Gesetzeskraft geurteilt (1 BvL 7/16). Demnach darf der Gesetzgeber grundsätzlich Mitwirkungspflichten mithilfe von Leistungsminderungen durchsetzen. Allerdings sind bestimmte Sanktionsregelungen mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum unvereinbar. Es muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden.
- Bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuregelung hat das BVerfG daher Übergangsregelungen angeordnet. In den gemeinsamen Einrichtungen (gE) finden die Vorgaben des BVerfG bundesweit über die Fachlichen Hinweise Anwendung, wobei diese auf den Personenkreis der unter Fünfundzwanzigjährigen erweitert wurden ([Weisung vom 3. Dezember 2019](#)).

Inhaltsverzeichnis

1	Artikel 1 - Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch.....	3
1.1	Bewertung.....	3
2	Artikel 2 – Inkrafttreten.....	5
2.1	Bewertung.....	5
3	Fazit:.....	5

Stellungnahme

Die BA nimmt zu den Regelungen des Gesetzentwurfs wie folgt Stellung:

1 Artikel 1 - Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Artikel 1 sieht vor, dass § 84 im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch angefügt (**Nr. 2**) und die Inhaltsübersicht entsprechend ergänzt (**Nr. 1**) wird:

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. November 2021 (BGBl. I, S. 4906) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird folgende Angabe angefügt:

„§ 84 Übergangsregelung zu Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen“

2. Folgender § 84 wird angefügt:

„§ 84

Übergangsregelung zu Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen

§ 31a ist bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 nicht anzuwenden.

Der Koalitionsvertrag sieht im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes u. a. die von BVerfG geforderte gesetzliche Neuregelung der SGB II-Sanktionen vor.

Mit diesem Gesetzesentwurf soll die vom BVerfG geforderte Neuregelung der Leistungsminderungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende dahingehend vorbereitet werden, dass die geltenden Sanktionsvorschriften für Pflichtverletzungen als Zwischenschritt bis zum 31. Dezember 2022 – bei einer Verlängerung auch darüber hinaus – ausgesetzt werden.

1.1 Bewertung

Die BA vertritt weiterhin die Auffassung, dass Minderungsmöglichkeiten, auch von Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II, grundsätzlich vorgesehen sein sollten, da diese dem gesetzlichen Grundsatz des „Förderns und Forderns“ entsprechen. Zwar ist das Handeln der gE nicht auf Sanktionen ausgerichtet; über 95 Prozent der leistungsberechtigten Personen kommen mit den Minderungsvorschriften nicht in Berührung. Die Feststellung einer Sanktion ist für die gE immer nur ultima ratio und nicht per se als Verwaltungshandeln der Wahl angestrebt. Allerdings benötigen die gE nach Auffassung der BA eine Handhabe, wenn sich einzelne Leistungsberechtigte den gemeinsamen Bemühungen, die Hilfebedürftigkeit zu reduzieren, vollständig verweigern, etwa, indem sie zumutbare Arbeitsangebote nicht antreten.

Aus Sicht der BA genügt es nicht, wenn lediglich Meldeversäumnisse, das heißt das vorsätzliche Fernbleiben von Termine in der gE oder beim ärztlichen bzw. psychologischen Dienst, Minderungen nach sich ziehen. Die unterschiedliche Höhe der in § 31a und § 32 SGB II vorgesehenen Minderungen (30 % bzw. 10 %) verdeutlicht, dass der Gesetzgeber eine Pflichtverletzung als deutlich gravierender bewertet als ein Meldeversäumnis.

Ein vollständiger Verzicht auf Minderungen, wie im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE beabsichtigt, ist kontraproduktiv und daher nicht sinnvoll. Das belegen Studien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie Rückmeldungen aus der Praxis der gE. Der aktuell noch bestehende Grundsatz des Forderns nach § 2 SGB II würde – zumindest für den Integrationsbereich – im Ergebnis faktisch aufgehoben. Dies dürfte sowohl den leistungsberechtigten Personen, die sich gesetzeskonform verhalten, als auch den Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und somit der Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger nur schwer zu vermitteln sein.

Die vollständige Aussetzung der Minderungsvorschriften geht über die Vorgaben des BVerfG aus dem Urteil vom 5. November 2019 ([1 BvL 7/16](#)) ohne Not hinaus. Danach kann der Gesetzgeber "erwerbsfähigen Menschen, die nicht in der Lage sind, ihre Existenz selbst zu sichern und die deshalb staatliche Leistungen in Anspruch nehmen, abverlangen, selbst zumutbar an der Vermeidung oder Überwindung der eigenen Bedürftigkeit aktiv mitzuwirken. Er darf sich auch dafür entscheiden, insoweit verhältnismäßige Pflichten mit wiederum verhältnismäßigen Sanktionen durchzusetzen." (Leitsatz 2)

Der Umstand, dass es sich bei der Regelung des neu zu schaffenden § 84 SGB II um ein Moratorium handelt, verdeutlicht, dass perspektivisch an der Möglichkeit von Minderungen grundsätzlich festgehalten wird. Insoweit beurteilt die BA die dadurch entstehenden mehrfachen Änderungen kritisch. Auch wenn die genaue rechtliche Ausgestaltung ab 1.1.2023 noch nicht absehbar ist, bleibt zu befürchten, dass der erneute Systemwechsel zu einem Zuwachs an Nachfragen, Widersprüchen und Klagen in den gE führen wird.

Die vorgesehenen Regelungen zu Zuweisungen in arbeitspolitische Maßnahmen, wonach auch im Zeitraum des Moratoriums ein Hinweis auf die Rechtsfolgen nach Ablauf des Moratoriums erfolgen soll, werden allein aus dem Grund des Systemwechsels kritisch gesehen. Grundsätzlich sollten Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen weiterhin rechtsfolgenbewehrt bleiben.

Sofern die Neuregelung im Jahr 2023 (Bürgergeld) von derjenigen aus dem Moratorium abweicht, muss der Grundsatz des Forderns wieder mühsam den Betroffenen (Leistungsberechtigten und Mitarbeitenden) vermittelt werden. Die Herausforderung wird darin bestehen, das Hin- und Her im Regelwerk in der sorgfältigen Umsetzung für die Mitarbeitenden anspruchsvoll zu kommunizieren

und für die Leistungsberechtigten verständlich und nachvollziehbar zu gestalten. Handlungs- und Prozesssicherheit gehen hierüber verloren.

Dabei entspricht bereits die derzeitige Weisungslage der BA sowohl den Anforderungen des Urteils des BVerfG (Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) als auch den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages, der lediglich ein "Moratorium für die bisherigen Sanktionen unter das Existenzminimum" vorsieht. Aus diesem Grund ist eine über die Weisungslage der BA hinausgehende rechtliche Neugestaltung der Übergangszeit bis zur Neuregelung der Mitwirkungspflichten im Rahmen des Bürgergeldes nicht erforderlich, da eine verfassungskonforme Umsetzung schon etabliert ist. Es ist für die BA nicht nachvollziehbar, weshalb die durch das BVerfG hergestellte Befriedung ohne Not aufgelöst werden soll.

Die BA empfiehlt, bis zu einer Neuregelung der Minderungsvorschriften die seit der Entscheidung des BVerfG im Jahr 2019 angewendete Praxis im Kontext von Minderungen weiterzuführen, da diese verfassungskonform und deutschlandweit in den gemeinsamen Einrichtungen mittlerweile etabliert ist.

Andernfalls ist zu besorgen, dass die angedachten temporären Veränderungen im Bereich des Forderns weder von Kunden- noch von Mitarbeiterseite ausreichend nachvollzogen werden und die Glaubwürdigkeit und Transparenz des Handelns der JC in Mitleidenschaft geraten.

2 Artikel 2 – Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Ergänzend wird in dem Referentenentwurf ausgeführt, dass „die Regelung unverzüglich zur Anwendung kommen soll“.

2.1 Bewertung

Zwischen Veröffentlichung und Inkrafttreten des Gesetzes sollten mindestens zehn Tage liegen, damit den gE aktuelle Listen aus dem IT-Fachverfahren ALLEGRO zur Verfügung gestellt werden können. Aus der Erfahrung bietet es sich überdies an, das Inkrafttreten auf den Ersten eines Monats zu setzen.

3 Fazit

Der Gesetzesentwurf sieht eine vollständige Aufhebung der Sanktionen nicht mehr vor (an den Regelungen zu Meldeversäumnissen nach § 32 SGB II wird

festgehalten). Die BA begrüßt die Anpassung im Gesetzesentwurf der Bundesregierung im Vergleich zum bisher vorgelegten Referentenentwurf.

Ein vollständiger Wegfall von Leistungsminderungen wird von Seiten der BA unter Einhaltung des Prinzips des Förderns und Forderns sowohl im Rahmen eines Moratoriums als auch in einer Neuregelung abgelehnt (Antrag der Linken).

Im Übrigen erscheint der angekündigte Zeitraum für die Einführung des Bürgergeldes (ab Januar 2023) sehr knapp bemessen. Gesetzesentwürfe bzw. eine mögliche abweichende Ausgestaltung der Sanktionspraxis sind uns nicht bekannt.

Trifft das Sanktionsmoratorium im SGB II zeitlich auf eine fehlende Vermögensprüfung im Rahmen des vereinfachten Zugangs, könnte durch diese Kombination der gesellschaftliche Konsens in Bezug auf existenzsichernde Leistungen in Frage gestellt und als unfair empfunden werden – sowohl auf Seiten der an ihrer Integration mitwirkenden Kundinnen und Kunden als auch auf Seiten der finanzierenden Gemeinschaft der Steuerzahler/-innen.



Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 16. Mai 2022 um 15:00 Uhr zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
(Sanktionsmoratorium)**
20/1413

Siehe Anlage

**Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes -
Gesamtverband e. V. zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in
Berlin am 16. Mai 2022 zum**

**Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung
des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Sanktionsmoratorium) 20/1413**

Vorbemerkung:

Sozialrecht ist kein Strafrecht. Die Regelsätze der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterschreiten bereits jetzt deutlich den Betrag, der notwendig ist, um individuelle soziale Teilhabe sicherzustellen. Der Paritätische setzt sich für die vollständige Aussetzung der Sanktionen im SGB II ein. Die Abschaffung der Sanktionen in der Grundsicherung ist ein dringend notwendiger Schritt, um tiefgreifende Einschnitte in das soziokulturelle Existenzminimum der Leistungsberechtigten abzuwenden. Dies ist umso dringlicher, als das Existenzminimum u. a. infolge von stark gestiegenen, aber ungedeckten Energiepreisen und pandemiebedingten Mehrbelastungen der Leistungsberechtigten nicht verlässlich gedeckt ist. Durch einen Verzicht auf Sanktionen wird einer weiteren Unterschreitung des soziokulturellen Existenzminimums vorgebeugt. Sanktionen führen regelmäßig zu weitreichenden Kürzungen des Existenzminimums, die nicht zu rechtfertigen sind, insbesondere wenn im Haushalt lebende Kinder mit sanktioniert werden. Der Paritätische fordert, Sanktionen dauerhaft abzuschaffen.

Alles, was dazu beiträgt, sanktionsbedingte Eingriffe in die Leistungen der Grundsicherung zu vermeiden, führt in die richtige Richtung. Aus dieser Haltung heraus hat der Paritätische den Referentenentwurf aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales begrüßt. Der Paritätische bewertet die temporäre gesetzliche Aussetzung der Sanktionierung von Pflichtverletzungen durch den Gesetzentwurf weiterhin als einen Fortschritt gegenüber dem aktuellen Status quo. Der Paritätische Gesamtverband kritisiert aber den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung, insoweit er deutlich hinter dem Referentenentwurf zurückfällt. Hatte der Referentenentwurf die Aussetzung der Anwendung der §§ 31 a, 31 b und 32 SGB II bis zum Ende des Jahres zum Inhalt, so wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf lediglich die temporäre Aussetzung der Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung nach § 31 a SGB II geregelt. Damit werden Sanktionen für Meldeverstöße nicht ausgesetzt. Trotz der begrenzten Zugänglichkeit der Jobcenter im Rahmen der Corona-Pandemie gab es im Jahr 2021 knapp über 100.000 Sanktionen wegen Verstößen gegen Meldeversäumnisse. Dies entspricht etwa der Hälfte aller neu festgestellten Sanktionen in diesem Jahr (193.729). Sanktionen wegen Meldeversäumnissen fallen nach dem Gesetzentwurf nicht unter das Moratorium und könnten auch in Zukunft weiter ausgesprochen werden. Zu befürchten ist, dass mit dieser Regelung auch ein Präjudiz für die dauerhafte Normierung im Rahmen der Bürgergeldreform darstellt.

Die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung enthält die Einigung darauf, ein einjähriges Moratorium für die bisherigen Sanktionen zu schaffen. Der vorliegende Gesetzentwurf löst diese Vereinbarung nicht ein. Aus Sicht des Paritätischen ist es angesichts des überschaubaren Regelungsbedarfs unverständlich, warum das Sanktionsmoratorium nicht deutlich früher auf den Weg gebracht wurde. Das gilt umso mehr, da das BMAS im Gesetzentwurf für die Verwaltung selbst keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Umsetzung erwartet, sondern im Gegenteil von 0,8 Millionen Euro Einsparungen bei den Trägern der Grundsicherung und 8.000 Stunden weniger Aufwand bei den Bürgerinnen und Bürgern ausgeht. Die eingeschränkte Reichweite des Moratoriums führt auch zu einer reduzierten bürokratischen Entlastung. Es ist auch nicht einzusehen, warum das Sanktionsmoratorium unabhängig von einer Neuregelung zum 31.12.2022 außer Kraft treten soll. Ob ein geplantes Bürgergeld tatsächlich zum Jahresbeginn 2023 in Kraft treten wird, bleibt ungewiss. Das Sanktionsmoratorium ist deshalb ohne Befristung in Kraft zu setzen.

Der Medienberichterstattung im Vorfeld der Anhörung ist zu entnehmen, dass sich die Regierungsparteien darauf verständigt hätten, für die Dauer von einem Jahr auf Sanktionen wegen Pflichtverletzungen zu verzichten und etwa Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen nur im wiederholten Falle umzusetzen. Das Sanktionsmoratorium ist deshalb ohne Befristung in Kraft zu setzen. Eine solche Übergangsregelung wäre eine deutliche Verbesserung gegenüber dem vorliegenden Gesetzentwurf. Sie würde die Gelegenheit bieten, die tatsächlichen Auswirkungen eines weitgehenden Sanktionsverzichts wissenschaftlich zu erheben und die positiven Effekte möglicher Verbesserungen in der Beratung der Betroffenen mit Einführung des geplanten Bürgergeldes zu überprüfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 05.11.2019 entschieden, dass Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten während des Bezugs von Arbeitslosengeld II teilweise verfassungswidrig sind. Die Möglichkeit, Regelbedarfsleistungen bereits bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung im Sinne des § 31 Abs. 1 SGB II um 60 Prozent zu mindern und bei einer erneuten Pflichtverletzung ganz wegfällen zu lassen, wurde mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.07.2006 (BGBl. I S. 1706) eingeführt. Mit seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht 2019 eine mehr als dreizehnjährige, verfassungswidrige Sanktionspraxis beendet. Aus Sicht des Paritätischen verweist diese lange Dauer einer schließlich in Teilen als verfassungswidrig beurteilten Sanktionspraxis auf Defizite des Rechtsschutzes der von Sanktionen betroffenen Menschen und auf fehlende Unterstützungsmöglichkeiten in der Beratung. Der Paritätische bedauert, dass, soweit ersichtlich, seitens der Bundesregierung bislang keine Bemühungen unternommen wurden, um sicherzustellen, dass Eingriffe in das Existenzminimum oder das Existenzminimum unterschreitende Leistungen künftig deutlich schneller problematisiert und beseitigt bzw. angepasst werden können.

Im Jahr 2021 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 193.729 Sanktionen neu festgestellt. Nur 20.989 entfielen auf Sanktionen wegen der Nichterfüllung von Pflichten aus einer Eingliederungsvereinbarung, die die Bundesregierung selbst durch

eine Teilhabevereinbarung ersetzen möchte. Die weit überwiegende Zahl der Leistungsminderungen wird mit einfachen Meldeversäumnissen beim Jobcenter begründet. Dennoch betrug die durchschnittliche Leistungskürzung bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im gleichen Jahr monatlich 94 Euro, und das grundsätzlich über eine Sanktionsdauer von drei Monaten hinweg. Das ist unverhältnismäßig und belegt, dass ein Verzicht auf Sanktionen nicht nur möglich, sondern auch dringend notwendig ist.

Insbesondere das Bundesverfassungsgerichtsverfahren zu den Sanktionen hat gezeigt, dass es an Empirie fehlt, die in reliabler und valider Form belegen würde, dass Sanktionen in irgendeiner Form notwendig wären, um die gesetzlichen Ziele umzusetzen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit hat erst im Juni 2021 nachgewiesen, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Sanktionierten langfristig geringer ist: „Vier Jahre nach der Sanktion liegt sie für Männer um 3,5 Prozent und für Frauen um 5 Prozent niedriger. (...) Über die untersuchten fünf Jahre gesehen, fällt die Gesamtdauer in Beschäftigung für die Sanktionierten sogar etwas geringer aus als für die nicht Sanktionierten. (...) Eine mögliche Erklärung für diese langfristig negativen Auswirkungen ist, dass Sanktionierte infolge der Sanktion eine schlechter bezahlte und weniger stabile Beschäftigung ausüben.“¹ Wie die Grundsicherungsforschung des IAB ebenfalls zeigt, wirkt sich das besonders nachteilig auf Frauen aus: „Bei sanktionierten Frauen (...) ist nach circa drei bis vier Jahren die Beschäftigungswahrscheinlichkeit in allen drei Tagesentgelt-Kategorien geringer. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass Frauen infolge der Sanktion vermutlich eher eine geringfügige Beschäftigung ausüben oder sich stärker vom Arbeitsmarkt zurückziehen.“² Der Paritätische weist deshalb darauf hin, dass diese nachgewiesenen Effekte der Sanktionen dem erklärten Ziel der Bundesregierung widersprechen, höherwertige und stabile Beschäftigungsverhältnisse zu fördern. Sanktionen konterkarieren eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der Corona-Pandemie seit 2020 ist die Anzahl der neu festgestellten Sanktionen deutlich zurückgegangen. Lag die Anzahl der Sanktionen 2019 noch bei etwa 800.000, so liegt die Summe der neuen Sanktionen seitdem im Jahr um die 200.000. Der Paritätische weist darauf hin, dass der Rückgang bei den Sanktionen – sowohl für Pflichtverletzungen als auch für Meldeversäumnisse – der Erholung auf dem Arbeitsmarkt nach dem Corona-Einbruch 2020 nicht geschadet hat. Auch im Rechtskreis der Grundsicherung nimmt jüngst die Arbeitslosigkeit wieder ab.

Der Paritätische weist auf die weiter bestehenden Forschungsdefizite bezüglich der Auswirkungen von Sanktionen auf die soziale Situation der Leistungsberechtigten hin. So betonen etwa Ehrentraut et al in einer Analyse für die Friedrich-Ebert-Stiftung die „auf quantitative Wirkungen verengte Forschungsperspektive“. „Sogenannte ‚nicht-

¹ Wolf, Markus 2021: Schneller ist nicht immer besser. In: IAB-Forum vom 24.02.2021, im Internet: <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaefigungsqualitaet-auswirken/>, letzter Abruf: 02.03.2022.

² Wolf, Markus 2021: Schneller ist nicht immer besser. In: IAB-Forum vom 24.02.2021, im Internet: <https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaefigungsqualitaet-auswirken/>, letzter Abruf: 02.03.2022.

intendierte' Effekte wie z. B. gesundheitliche Folgen, Verschuldung oder Rückzug vom Arbeitsmarkt werden eher selten in die Untersuchungen einbezogen.³ Diese verengte Perspektive schränkt nicht nur die Interpretationsmöglichkeiten, sondern auch die Ableitung von Konsequenzen für die Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis erheblich ein. Über Alternativen zu Sanktionen, so der Eindruck aus den vorliegenden Befunden, wird kaum nachgedacht.⁴ Mit der Abschaffung der Sanktionen müssen Alternativen zu den Sanktionen und die positiven Effekte der Abschaffung aus der Perspektive der Berechtigten stärker in den Blick genommen werden.

Dringend empfiehlt der Paritätische, Berechtigte und Verwaltung gleichermaßen von den Sanktionen zu entlasten und endlich dazu überzugehen, durch den Verzicht auf Sanktionen freiwerdende Ressourcen der Jobcenter für eine bessere Förderung und Vermittlung auszubauen. Die Bundesregierung hat u. a. in ihrer als Bundestagsdrucksache 19/17226 veröffentlichten Antwort auf eine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen angegeben, dass im Jahr 2018 rund 3,95 Millionen Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II gezählt wurden. Nur 515.000 Abgänge entfielen auf die Aufnahme einer nicht geförderten Beschäftigung, davon entfielen wiederum nur 54.000 bzw. 10,5 Prozent auf solche, die durch die Jobcenter vermittelt wurden.

Das Sanktionsmoratorium fällt in eine Zeit, in der die Jobcenter nach einer langen Phase strenger Infektionsschutzmaßnahmen in einem deutlich reduzierten Kontakt zu den Leistungsberechtigten stehen. Der Paritätische plädiert dafür, das Sanktionsmoratorium in den Jobcentern zu nutzen, um wieder verstärkt mit den Leistungsberechtigten in Kontakt zu treten, motivierende Beratungsangebote und Möglichkeiten der Förderung ohne Sanktionsdruck zu unterbreiten.

Bisher werden Sanktionen seitens der Befürwortenden vor allem unter dem Aspekt bewertet, ob sie Menschen irgendwie in irgendeine Beschäftigung bringen. Die nicht-intendierten Effekte von Sanktionen und deren soziale Kosten bleiben außer Betracht. Diese müssen jedoch mitdiskutiert werden, insbesondere gesundheitliche Folgen, Folgen für mitbetroffene Kinder und Jugendliche, Verschuldung, Kontaktabbruch zum Jobcenter und Rückzug vom Arbeitsmarkt. Zudem sollte systematisch evaluiert werden, welche positiven Praxisbeispiele zur Vermeidung von Sanktionen bestehen. Positive Anreize und Weiterbildungsboni, wie sie in der aktuellen Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vorgesehen sind, sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Ihre Effekte sollen verstärkt evaluiert werden. Ziel muss es sein, eine sanktionsfreie Grundsicherung zu schaffen, in der die Grundsicherungsträger durch ihre Beratungs- und Vermittlungsangebote überzeugen.

Der Paritätische nimmt zu der vorgesehenen Übergangsregelung zu den Sanktionen im Einzelnen wie folgt Stellung:

Kern des Gesetzentwurfs ist die Schaffung einer Übergangsregelung zur befristeten Aussetzung der Sanktionen bei Pflichtverletzungen gemäß § 31 a SGB II. Allerdings sollen Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit dem Hinweis an die

³ Vgl. hierzu insbesondere: ISG (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGG II und nach dem SGB III in NRW. Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Enderbericht. Insbesondere S. 26 ff.

⁴ Ehrentraut, Oliver/Plume, Anna-Marleen/Schmutz, Sabrina/Schüssler, Reinhard, 2014: Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, S. 5.

Leistungsberechtigten erfolgen, dass etwaige Sanktionen nach dem Ende des Moratoriums eintreten können. Zudem bleiben Sanktionen wegen Meldeversäumnissen erhalten. Ein entsprechendes Vorhaben war im Koalitionsvertrag unter dem Begriff „Sanktionsmoratorium“ formuliert worden. Im Zeitraum ab dem Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 31.12.2022 werden die Rechtsfolgen für Pflichtverletzungen ausgesetzt. Allerdings sollen Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit dem Hinweis an die Leistungsberechtigten erfolgen, dass etwaige Sanktionen nach dem Ende des Moratoriums eintreten können.

Das Sanktionsmoratorium wird als notwendige Zwischenphase bis zum Inkrafttreten neuer Sanktionsregelungen im Zuge der für Anfang 2023 angekündigten Bürgergeldreform begründet. Die Bürgergeldreform soll die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neuregelung der Sanktionen mit sich bringen, denn bislang gibt es nur eine veränderte Handhabung der Sanktionen auf der Grundlage von Weisungen der Bundesagentur für Arbeit. Der Geltungsbereich der Weisungen der Bundesagentur für Arbeit beschränkt sich auf die Gemeinsamen Einrichtungen. Die Jobcenter in kommunaler Zuständigkeit („Optionskommunen“) sind durch die Weisungen der BA nicht gebunden. Auch aus diesem Grund ist eine gesetzliche Regelung geboten. Die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen aus der Zeit der Pandemie sollen ausgewertet und in die Konzeption des Bürgergeldes einbezogen werden; auf eine gesonderte Beauftragung des IAB mit einer Evaluation des Sanktionsmoratoriums wird verzichtet.

Bewertung:

Der Paritätische setzt sich für die Abschaffung aller Sanktionen für Grundsicherungsberechtigte ein. Sanktionen sind ein Ausdruck einer antiquierten Rohrstockpädagogik aus dem vorletzten Jahrhundert und stehen der Weiterentwicklung zu einem den Menschen zugewandten Hilfesystem im Weg. Der Paritätische ist insbesondere besorgt aufgrund der gegenüber dem Referentenentwurf reduzierten Reichweite des Sanktionsmoratoriums. Ein Großteil der Sanktionen bleibt auch während des Moratoriums in Kraft.

Das Sanktionsmoratorium stellt daher nach der Einschätzung des Paritätischen nunmehr einen begrenzteren Fortschritt gegenüber dem aktuellen Status quo dar. Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II werden aktuell mit einer Kürzung in Höhe von 30 Prozent des Regelbedarfs sanktioniert. Der Paritätische weist darauf hin, dass eine Kürzungshöhe von 30 Prozent willkürlich gesetzt ist, zumal vielen Berechtigten aufgrund fehlender Rücklagen, steigender Preise und hoher Abschläge für Energiekosten nicht der volle Regelsatz zur Verfügung steht. Eine soziokulturelle Teilhabe ist dabei nicht mehr einlösbar, gerade diese ist aber der Schlüssel zu sozialer Integration. Im Jahr 2021 entfielen nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit etwa die Hälfte aller Sanktionen auf Pflichtverletzungen. Nach dem Gesetzentwurf werden diese Pflichtverletzungen während des Zeitraums des Moratoriums nicht sanktioniert. Die Umsetzung der Rechtsfolgen nach § 31 a SGB II wird für die Zeit des Moratoriums ausgesetzt. Sanktionen für Verstöße bei Meldeversäumnisse – 2021 insgesamt etwa 100.000 – blieben dagegen zulässig.

Nach einer Kurzinformation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags⁵ ist rechtlich nicht ausgeschlossen, dass Sanktionen nach Ablauf des Moratoriums nachgeholt werden, sofern die Pflichtverletzung nicht länger als sechs Monate zurückliegt. Der Bundestag ist hier aufgefordert, eine nachholende Sanktionierung nach Ablauf des Moratoriums rechtsverbindlich auszuschließen. Während des Sanktionsmoratoriums vorgenommene Zuweisungen in Maßnahmen der Arbeitsförderung dürfen nicht mit Sanktionsandrohungen versehen werden, denn sie beziehen sich auf zukünftig walmöglich geltende, aber mangels gesetzlicher Neuregelung noch hinlänglich unklarer Regelungen. Das sorgt für Unsicherheit bei den betroffenen Leistungsberechtigten und untergräbt Vertrauen, sich auf längerfristige Förderungen einzulassen. Der Paritätische fordert, solche „Sanktionen auf Vorrat“ zu unterlassen.

Nach den zurückliegenden langen Phasen der Kontaktbeschränkungen müssen die Jobcenter Leistungsberechtigte verstärkt wieder motivierende Beratungsangebote und Möglichkeiten der Förderung ohne Sanktionsdruck unterbreiten, sodass diese Menschen gut in ihrer jetzigen Situation abgeholt und unterstützt werden. Das Sanktionsmoratorium in seiner ursprünglichen Fassung hätte dafür einen passenden Rahmen darstellen können. Der Paritätische plädiert dafür, dass die Jobcenter frühzeitig neue Ansätze einer „Vertrauenskultur“ in ihrer Arbeit etablieren, in der Leistungsberechtigte mit Respekt und auf Augenhöhe begegnet und ihre Bedürfnisse und Wünsche bei Beratung und Förderung berücksichtigt werden.

Die Sanktionen müssen vollständig und dauerhaft wegfallen. Das Existenzminimum darf nicht durch zusätzliche Kürzungen unterschritten werden. Sanktionen sind aus Sicht des Paritätischen weder geeignet noch erforderlich oder verhältnismäßig, um das gesetzte Ziel einer Integration in Erwerbsarbeit zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit zu erreichen. Sie nehmen Kinder und Jugendliche, deren Eltern mit Sanktionen belegt wurden, in Haftung und Mitleidenschaft. Sie führen in vielen Fällen zu starker materieller Bedrängnis der betroffenen Leistungsberechtigten und ihrer Familien bis hin zu existenziellen Notlagen, wie etwa Obdachlosigkeit. Ausweislich wissenschaftlicher Erkenntnisse und Praxiserfahrungen treffen Sanktionen ohnehin benachteiligte Personengruppen häufiger und härter.

Um Leistungsberechtigte für eine bessere Kooperation mit den Jobcentern zu gewinnen und ihre Integration in Erwerbsarbeit zu befördern, sind andere Ansätze als die der Kontrolle und Sanktionierung nötig. In der Praxis wirkungsvoller sind z. B. finanzielle Anreizprämien zur (erfolgreichen) Maßnahmenteilnahme, wie sie auch mit der bevorstehenden Bürgergeldreform geplant sind.

Wie bereits oben dargelegt, bringen Sanktionen auch Nachteile bei der nachhaltigen Arbeitsmarktintegration mit sich. Sanktionierte sind vergleichsweise häufiger schon nach kürzerer Zeit in einer schlecht bezahlten, nicht qualifikationsadäquaten Beschäftigung tätig, auf längere Sicht aber mit höherer Wahrscheinlichkeit gar nicht mehr am Arbeitsmarkt tätig. Nachhaltige Wege zur Qualifizierung und Arbeitsvermittlung müssen ohne Sanktionsdruck beschritten werden und sie erfordern eine andere Vorgehensweise, wie z. B. eine Stärkung berufsabschlussbezogener Fort- und Weiterbildungen.

⁵ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2022): Kurzinformation. Sanktionen im SGB II – Frist für die Feststellung der Minderung. WD 6 – 3000 – 032/22 (10.05.2022)

Der Paritätische unterstützt aus den genannten Gründen den vorliegenden Änderungsantrag der Fraktion Die Linke, der die dauerhafte Streichung der Paragraphen im „Unterabschnitt 5: Sanktionen“ vorsieht und damit die dauerhafte Abschaffung der Sanktionen normiert. Dieses Anliegen ist im Begründungsteil vorbildlich begründet.

Berlin, den 13.05.2022
Gez. Dr. Ulrich Schneider

Kontakt:
Dr. Joachim Rock, E-Mail: sozialpolitik@paritaet.org
Tina Hofmann, E-Mail: arbeitsmarkt@paritaet.org