

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 04. Juni 2018 zum

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Gewerkschaftsbund	4
Deutscher Landkreistag.....	8
Zentralverband des Deutschen Handwerks	12
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.....	16
Deutscher Caritasverband e.V.....	21
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)	25
Kölner Arbeitslosenzentrum e.V.	28
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.	32
Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.	37
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	40
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Netzwerk Grundeinkommen.	52
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	55

Mitteilung

Berlin, den 18. Mai 2018

Die 8. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 4. Juni 2018, 13:30 Uhr bis ca. 15:00 Uhr 10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1 Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal: 4.900

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

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

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

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

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen

BT-Drucksache 19/103

- b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung

BT-Drucksache 19/1711

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 04. Juni 2018, 13.30 – 15.00 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Deutscher Landkreistag

Deutscher Caritasverband

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.

Kölner Arbeitslosenzentrum e.V.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)25

9. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)**1. Zusammenfassende Bewertung**

Im Antrag der Fraktion Die Linke „Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen“ (Ds. 19/103) sowie im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen „Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung“ (Ds. 19/1711) werden die vielfältigen negativen Wirkungen der bestehenden Sanktionen problematisiert und der Gesetzgeber aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Sanktionen im SGB II und Leistungskürzungen im SGB XII ersatzlos aufgehoben werden.

Der DGB teilt die vorgetragene Kritik an den bestehenden Sanktionen. Ebenso ist der DGB der Auffassung, dass die bestehenden, existenzbedrohenden Sanktionen mit den Kürzungsschritten von 30, 60 und 100 Prozent im Zusammenwirken mit arbeitnehmerfeindlichen Zumutbarkeitsregeln sowie nicht bedarfsdeckenden Regelsätzen überwunden werden müssen.

Nicht geteilt werden kann die Forderung nach einer ersatzlosen Abschaffung der Sanktionen, insofern damit ein genereller Ausschluss jedweder leistungrechtlichen Konsequenz – auch in einem grundlegend umgestalteten Grundsicherungssystem – verlangt wird. Die Umgestaltung muss jedoch dazu führen, dass Sanktionen keinen Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte und gesetzlich festgesetzte existenzielle Mindestsicherung darstellen.

Der DGB spricht sich dafür aus, die Regelungen zu den Sanktionen und zur Zumutbarkeitsfrage grundlegend neu und anders zu gestalten. Angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der bevorstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Thema, der vielfältigen negativen Auswirkungen der Sanktionen nach geltendem Recht sowie der Tatsache, dass die indirekten Wirkungen der Sanktionsdrohung auf das Verhalten zur Arbeitssuche (Ex-ante-Wirkung) aller Hartz-IV-Berechtigten kaum erforscht sind, schlägt der DGB vor, die bestehenden, existenzbedrohenden Sanktionen bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung auszusetzen (Sanktionsmoratorium).

2. Einordnung der Sanktionen**2.1 Zerrbild vom passiven Arbeitslosen**

Für den DGB ist das deutliche Übergewicht beim Fordern einer der Hauptkritikpunkte am 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 Verantwortungsbe-
reich des Arbeitslosen verschoben.

Das Bild vom „passiven“ Arbeitslosen ist dabei hinsichtlich seiner empirischen Evidenz nicht hinter-

fragt 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) 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).¹

2.2 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 der Hartz-IV-Bezug mit Verpflichtungen verbunden werden kann. Entscheidend ist die Frage, welchen Auflagen und Pflichten Leistungsberechtigte nachkommen müssen und wie die leistungrechtlichen Konsequenzen bei einer Pflichtverletzung ausgestaltet sind. 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.

2.3 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Grundsätzlich stehen Sanktionen in einem Spannungsverhältnis zur sozialpolitischen Funktion der Hartz-IV-Leistungen und zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben, nach denen ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten ist. Der Ausgestaltung von Sanktionen sind somit enge Grenzen gesetzt.

Nach der Rechtsauffassung des DGB verbieten sich zurzeit Sanktionen aufgrund der zu niedrigen Höhe der Regelsätze aus verfassungsmäßigen Gründen. 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 sind.² 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 verfassungskonform.³ Das heißt, der Gesetzgeber hat die Regelsätze nicht „großzügiger“ bemessen als es die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebieten, sondern auf einem sehr niedrigen Niveau, das laut Verfassungsgericht nicht mehr unterschritten werden darf. Damit stellt sich bei derzeitiger Gesetzeslage eine Kürzung des Regelsatzes durch Sanktionen als eine unzulässige, verfassungswidrige Unterschreitung des Existenzminimums dar.⁴

3. Nachteilige Wirkungen der bestehenden Sanktionsregelungen

3.1 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, der bekommt die Hartz-IV-Leistungen schrittweise auf null gekürzt. Die Sanktionsandrohung verschärft so die ohnehin gegebene Macht-Asymmetrie auf dem Arbeitsmarkt zu Lasten der abhängig Beschäftigten und zu Gunsten der Unternehmen: Arbeitsuchende, 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.

3.2 Extreme Notlagen

Die bestehenden Sanktionen bis hin zum Entzug der gesamten Leistung führen zu verschärfter Armut und extremen Notlagen. Mehrfach- bzw. Totalsanktionierte können ihre Energiekosten und ihre Miete nicht mehr bezahlen und bauen einen Energie- und Mietschuldenberg auf. In der Folge drohen Stromsperren und der Verlust der eigenen Wohnung. Sanktionen in ihrer heutigen, drakonischen Form schaffen eine existenzbedrohende Situation, in der das erklärte Ziel einer Integration in Arbeit aus dem

¹ Vgl. IAB-Forschungsbericht 3/2010, Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen, S. 4: „Die vielfältigen, auch eigeninitiativ ergriffenen Maßnahmen der Hilfebezieher widersprechen deutlich dem bisweilen in der Öffentlichkeit präsenten Bild des passivierten Transferleistungsempfängers, der es als erstrebenswert empfindet, ein Leben im Hilfebezug zu führen.“

² BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09

³ BVerfG vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12

⁴ Vgl. DGB: Stellungnahme zu der Abfrage des Bundesverfassungsgerichts vom 12.12.2016 zum Verfahren 1 BvL 7/16

Blick gerät: Wer in der Sorge leben muss, im Extremfall wohnungslos zu werden, kann kaum noch Anstrengungen für sein berufliches Weiterkommen unternehmen. Zudem werden mit drohender Wohnungslosigkeit nicht akzeptable soziale Folgeprobleme geschaffen. Laut einer Studie des Deutschen Jugendinstituts haben 37.000 junge Menschen unter 27 Jahren keinen festen Wohnsitz.⁵

3.3 Kontaktabbrüche

Sanktionen wirken vor allem kontraproduktiv, wenn Leistungsberechtigte nach einer Sanktion den Kontakt zum Jobcenter ganz abbrechen. Bei den besonders schnell zu 100 Prozent sanktionierten jungen Erwachsenen unter 25 Jahren ist der Anteil derer, die sich vom Jobcenter und vom Arbeitsmarkt ganz zurückziehen, fast vier Mal so hoch wie die Rückzugsquote von Nicht-Sanktionierten.⁶

Insofern einzelne Untersuchungen⁷ zu dem Ergebnis kommen, dass die Zahl der Arbeitsaufnahmen nach einer Sanktion ansteigt, kann dieser Befund nicht unreflektiert als ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg gewertet werden: Denkbar ist, dass die Sanktionierten aus der Not heraus irgendeine, ggf. nur sehr kurzzeitige Beschäftigung aufnehmen, um ihre Existenz zu sichern. Darauf deutet der empirische Befund hin, dass Arbeitslose nach der ersten Sanktion bei einer Arbeitsaufnahme 5,3 Prozent weniger verdienen als Nicht-Sanktionierte.⁸ Arbeitsmarktpolitisches Ziel muss jedoch eine stabile und auf Dauer passende Integration sein und nicht jedwede, sehr kurzzeitige Beschäftigung zur Überbrückung einer extremen Notlage.

4. Rechtswidrige Sanktionen

Vor dem Hintergrund, dass Sanktionen einen erheblichen Eingriff in den sensiblen Bereich der Existenzsicherung darstellen, ist es nicht hinnehmbar, dass heute 38 Prozent der Sanktionen, die von den Sozialgerichten überprüft werden, rechtswidrig sind und aufgehoben werden.⁹

4.1 Extreme regionale Unterschiede

Trotz bundeseinheitlichem Sanktionsrecht, das für die Entscheider in den Jobcentern keinerlei Ermessensspielraum vorsieht, ist die Sanktionspraxis in den örtlichen Jobcentern extrem unterschiedlich. Die Spannweite der Sanktionsquoten¹⁰ ist immens und reicht von 1,06 Prozent bis 10,04 Prozent¹¹. Eine bundeseinheitliche Anwendung des Sanktionsrechts ist somit nicht sichergestellt.

Ein stringenter Zusammenhang zwischen hoher Sanktionsquote und günstigem, regionalen Arbeitsmarkt, bei dem unterstellt werden könnte, dass Arbeitsaufnahmen möglich sind und insofern öfter Sanktionsanlässe bestehen, lässt sich nicht feststellen. So finden sich in der Gruppe der Jobcenter mit hoher Sanktionsquote solche mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation (z.B. JC Mahrzahn Hellersdorf: Sanktionsquote 7,40 %, Arbeitslosenquote 8,5 %) und umgekehrt in der Gruppe der JC mit niedriger Sanktionsquote auch solche mit günstiger Arbeitsmarktsituation (z.B. JC Freising: Sanktionsquote 1,06 %, Arbeitslosenquote 2,2 %).

Plausible Gründe, dass sich das Verhalten der Leistungsberechtigten regional signifikant unterscheidet, sind nicht ersichtlich. So bleibt als Erklärungsansatz der extrem unterschiedlichen Sanktionspraxis nur eine unterschiedliche Sanktionspolitik der Verantwortlichen in den Jobcentern bzw. der Träger.

Vor dem Hintergrund, dass mit Sanktionen das gesetzlich definierte, physische und soziokulturelle Existenzminimum gekürzt wird, ist es nicht hinnehmbar, dass die Sanktionswahrscheinlichkeit unabhängig vom individuellen Verhalten stark von der Sanktionspolitik vor Ort geprägt ist.

5. Grundlegende Neuregelungen erforderlich

a) Gute Förderangebote und positive Anreize

Der DGB spricht sich dafür aus, die aktiven Fördermaßnahmen – insbesondere abschlussbezogene Weiterbildungen und öffentlich geförderte Beschäftigung – qualitativ und quantitativ auszubauen. Aus der Arbeit der gewerkschaftlichen Beratungsangebote für Arbeitslose vor Ort ist dem DGB bekannt, dass gute Förderangebote, die eine Perspektive bieten, gerne angenommen werden. Hier übersteigt das Interesse regelmäßig das Angebot und es bedarf keiner Zwangsmittel, um Arbeitslose in hochwertige Maßnahmen zu drängen.

Der DGB spricht sich zudem dafür aus, stärker auf positive Anreize zu setzen statt auf überzogene, existenzbedrohende Sanktionen. So fordert der DGB beispielsweise, die bestehenden Prämien für bestandene Prüfungen bei Weiterbildungsmaßnahmen um einen laufenden Bildungszuschlag zu ergänzen, der die Teilhabe an Bildungsmaßnahmen honoriert. Zu denken wäre zudem daran, aktiv Arbeitssuchenden eine ÖPNV-Monatskarte zur Verfügung zu stellen und/oder den Aufwand und die Kosten der Arbeitssuche mit einem pauschalen, monatlichen Zuschlag abzugelten.

⁵ Vgl. Deutsches Jugendinstitut, Pressemitteilung vom 24. März 2017

⁶ Vgl. IAB: Wirkung von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, IAB Kurzbericht 5/2017, S. 4

⁷ Vgl. IAB: Wirkung von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, IAB Kurzbericht 5/2017, S. 4

⁸ Ebd. S. 5

⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 16. Mai 2017 auf eine schriftliche Frage (Arbeitsnummer 74) der Abgeordneten Katja Kipping.

¹⁰ Anteil der Personen mit mindestens einer wirksamen Sanktion zum Stichtag der Messung bezogen auf alle erwerbsfähigen Leistungsbezieher.

¹¹ DGB-Auswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Zeitreihe zu Sanktionen nach Ländern“, Januar 2007 bis August 2016, Nürnberg 2016, veröffentlicht am 07.12.2016

b) Zumutbarkeit

Der DGB fordert, die Regelungen zur Frage, welche Stellenangebote als zumutbar gelten, grundlegend neu zu gestalten und am Leitbild „Gute Arbeit“ auszurichten. Zukünftig sollen – einheitlich sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch im Hartz-IV-System – nur solche Stellenangebote als zumutbar gelten, die sozialversicherungspflichtig sind und tariflich entlohnt werden. Kommt kein Tarifvertrag zur Anwendung, sind die ortsüblichen Löhne maßgebend. Um Qualifikationen nicht zu entwerten und um eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu befördern, sollten in den ersten sechs Monaten der Erwerbslosigkeit Stellenangebote unterhalb des erworbenen Qualifikationsniveaus sowie Leiharbeitsverhältnisse nicht als zumutbare Arbeit gelten, sie sind also freiwillig.

c) Eingliederungsvereinbarung und aktive Fördermaßnahmen

Integrationsziele und -schritte müssen zwischen Jobcenter und Erwerbslosen einvernehmlich ausgehandelt werden. Eine solche auf Kooperation angelegte Arbeitsweise befördert nicht nur die Chancen auf einen erfolgreichen Integrationsprozess, sondern trägt auch dazu bei, Konflikte und Sanktionsanlässe zu vermeiden. Werden beispielsweise Eingliederungsvereinbarungen auf Augenhöhe und unter Berücksichtigung der Interessen der Arbeitslosen ausgehandelt, entfällt der Sanktionsanlass „Weigerung Erfüllung der Pflichten der Eingliederungsvereinbarung“ weitestgehend (allein 83.000 Sanktionsfälle im Jahr 2017).

d) Sanktionen

Der bestehende starre Sanktionsautomatismus, der den Jobcentern keinerlei Ermessensspielraum lässt, muss überwunden werden. Sanktionen sollten als Kann-Regel nach sorgfältiger Prüfung des Einzelfalls konzipiert werden. Dabei wäre im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu prüfen, welche Auswirkungen eine Sanktion hat – etwa wenn Kinder im Haushalt

leben – sowie zu prüfen, ob überhaupt ein schuldhaftes bzw. grob fahrlässiges Verhalten vorliegt. Vorliegende Untersuchungen zeigen, dass oftmals belastende und behindernde Lebensumstände sowie psychische Belastungen und eine stark eingeschränkte Handlungsfähigkeit ursächlich für eine Pflichtverletzung sind.¹² In diesen Fällen müssen anstatt Sanktionen weitergehende Hilfen angeboten werden. Eine Sanktion muss sofort enden, wenn die Pflicht nachgeholt wird, deren Verletzung die Sanktion ausgelöst hat. Anders als heute praktiziert¹³, müssen die Betroffenen zwingend vor Erlass einer Sanktion angehört und aktiv nach den Gründen für ihr Verhalten befragt werden.

6. Entschärfungen als erste Schritte

Wie oben dargestellt, sieht der DGB einen Verzicht auf den Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum¹⁴ durch Sanktionen als Voraussetzung für ein geändertes Sanktionsregime an. Die Frage, in welchem Umfang Sanktionen z. B. im Rahmen eines Bonus-Malus-Systems zielführend und vertretbar sind, bedarf hinsichtlich der Zielwirkung von Sanktionen zunächst einer evaluierenden Forschung.

Sofern im Bundestag und Bundesrat zurzeit keine politische Mehrheit für eine grundlegende Neugestaltung der Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen vorhanden sein sollte, hält der DGB es für dringend geboten, das bestehende Sanktionsregelwerk mindestens bis zur Entscheidung des BVerfG auszusetzen (Sanktionsmoratorium).

Die Leistungen fürs Wohnen müssen in jedem Fall unangetastet bleiben und auf die zweite und dritte erhöhte Kürzungsstufe muss verzichtet werden.

Zumindest müssen die verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige dauerhaft gestrichen werden und es muss sichergestellt werden, dass Sanktionen zukünftig nicht mehr in die Kosten für Unterkunft und Heizung eingreifen. Außerdem sollten bei Sanktionen Sachleistungen von Amts wegen gewährt werden, so dass keine existenzielle Notlage entsteht.

¹² Anne Ames, Ursachen und Wirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Hans-Böckler-Stiftung, Edition 242, Düsseldorf 2009

¹³ Wird heute die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung nicht durchgeführt werden, dann kann dieser Verfahrensfehler noch während des Widerspruchsverfahrens und des Gerichtsverfahrens (bis zur zweiten Instanz) „geheilt“ werden, ohne die Rechtmäßigkeit der Sanktion zu berühren.

¹⁴ Eine grundlegende Neuermittlung und bedarfsdeckende Erhöhung der Regelsätze ist aus Sicht des DGB auch unabhängig von der Sanktionsfrage dringend erforderlich, da die bestehenden Regelsätze politisch motiviert kleingerechnet wurden und keinen wirksamen Schutz vor Armut bieten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)26

15. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Deutscher LandkreistagZusammenfassung

1. Der Deutsche Landkreistag lehnt einen generellen Verzicht auf Sanktionen ab. Da das SGB II auf dem gegenseitigen Grundsatz von „Fördern und Fordern“ fußt und eine Mitwirkung des Betroffenen vorsieht, käme es ohne Sanktionsmöglichkeiten zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen. Dies halten wir für nicht angezeigt. Gleichwohl sind rechtsvereinfachende Vorschläge wie die Streichung der Sonderregelungen zur Sanktionierung von Pflichtverletzungen von unter 25-Jährige zu begrüßen.
2. Die im Verhältnis zur Zahl der Leistungsberechtigten niedrige Sanktionsquote von 3,1 % (Stand 2017) zeigt, dass Leistungskürzungen in der Praxis eine relativ geringe Rolle spielen. Auch waren im vergangenen Jahr 77 % der neu festgestellten Sanktionen auf Meldeversäumnisse zurückzuführen, die mit einer geringeren Leistungskürzung von 10 % einhergehen. Die Zahlen der verhängten Sanktionen, die Sanktionsquote sowie der Anteil der nicht Meldeversäumnisse betreffenden Leistungskürzungen sind weiterhin rückläufig.
3. Das Grundgesetz erfordert nicht die Gewährung voraussetzungsloser Sozialleistungen. Der Sanktion geht eine Pflichtverletzung oder ein (wiederholtes) Meldeversäumnis des Leistungsberechtigten voraus. Dieser hat selbst die Ursache für die Absenkung der Leistung gesetzt. Er

hat es in der Hand, dem durch Erfüllung der gesetzlichen Pflichten entgegenzuwirken.

4. Auch im Falle der Verhängung von Sanktionen kann nach geltender Rechtslage eine Grundversorgung sichergestellt werden, z. B. durch die differenzierten Regelungen im SGB II, zu denen neben der gestuften Minderung des Arbeitslosengeldes II etwa die Möglichkeit gehört, (ergänzende) Sachleistungen oder geldwerte Leistungen zu erbringen. Hierzu ist im Übrigen der Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht (Az.: 1 BvL 7/16) abzuwarten.
5. Wesentlicher als die Betrachtung der Sanktionen ist es generell, an den dahinter liegenden Problemlagen zu arbeiten. Die Leistungsberechtigten haben dabei dasselbe Ziel wie die Jobcenter: die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und ein Bestreiten des eigenen Lebensunterhaltes unabhängig von öffentlicher Unterstützung. In diesem Zusammenhang gilt es, die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht zurückzuführen. Zur Bewältigung ihrer Aufgaben brauchen die Jobcenter auskömmliche Finanzmittel sowie weiterentwickelte Instrumente zur Integration in Arbeit.

Im Einzelnen

Der Deutsche Landkreistag äußert sich nachfolgend ausführlich zu einzelnen Fragen im Zusammenhang mit dem Sanktionsinstrumentarium und geht dabei

an geeigneter Stelle auf Aspekte der beiden vorliegenden Anträge ein.

Stellenwert von Sanktionen

Wir möchten zunächst darauf hinweisen, welchen Stellenwert Sanktionen im Arbeitsalltag der Jobcenter einnehmen: Die im Verhältnis zur Zahl der Leistungsberechtigten niedrigen Sanktionsquoten zeigen, dass relativ wenig Anlass für Sanktionen besteht. Im Jahr 2017 betrug der Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion 136.799 (davon 30.420 Personen unter 25 Jahren). Das entspricht einer Sanktionsquote im Verhältnis zur Gesamtzahl der Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von 3,1 % – damit ist diese Quote seit vielen Jahren rückläufig.

Zudem ist es von Belang, zwischen den verschiedenen Sanktionsarten zu unterscheiden: So waren beispielsweise im Jahr 2017 von den 952.839 neu festgestellten Sanktionen 733.799 und damit rund 77 % auf Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II zurückzuführen, die mit einer vergleichsweise moderaten Leistungskürzung i.H.v. 10 % der Regelleistung einhergehen. Auch diese Zahlen sind rückläufig. Im Übrigen sind die Mitarbeiter in den Jobcentern bemüht, Meldeversäumnisse gar nicht erst entstehen zu lassen, indem Erinnerungsanrufe o. ä. erfolgen. Bemerkenswert ist, dass die Sanktionsquoten seit 2012 rückläufig sind und auch in den Jahren davor stets im Bereich zwischen 2,4 % und 3,4 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten lagen. Auch vor diesem Hintergrund sollte die Debatte zu Sanktionen mit Augenmaß geführt werden.

Die Jobcenter setzen das vorhandene Sanktionsinstrumentarium bei Pflichtverletzungen nach §§ 31 ff. SGB II verantwortungsvoll um, d. h. dass sie bestrebt sind, im Wege guter Beratung, Aufklärung und Motivation etwa in Bezug auf die in der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II niedergelegten Pflichten dem Entstehen von Pflichtverletzungen präventiv entgegenzuwirken. So wird beispielsweise versucht, Meldeversäumnisse gar nicht erst entstehen zu lassen, indem Erinnerungsanrufe o. ä. erfolgen.

Unsere Erkenntnisse aus den kommunalen Jobcentern belegen in diesem Zusammenhang außerdem, dass die Sanktionen nach § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB II wegen Maßnahmeabbrüchen eher in den Hintergrund treten und nur selten einschlägig sind. Dies resultiert aus der individuellen Feststellung von Handlungsbedarfen und dem darauf aufbauenden gezielten Instrumenteneinsatz. Komplette Absenkungen bzw. Absenkungen um 60 % des nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs werden schließlich nur äußerst selten vorgenommen.

Betrachtet man die durchschnittliche Höhe der Kürzungen durch Sanktionen bezogen auf alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion, so wird deutlich, dass sich die Praxis auch diesbezüglich moderat zeigt, gerade in Anbetracht der de lege lata vergleichsweise drastischen Kürzungsschritte bis hin zum vollständigen Leistungswegfall: Im Jahr 2017 betrug die durchschnittliche Höhe der Kürzung 109 €, wobei sich 96 € auf Regel- und Mehrbedarfe und 12 € auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung bezogen. Gleiches gilt für die

Gruppe der Personen unter 25 Jahren, bei der dieser Durchschnittswert 127 € betrug. Damit ergibt sich im Jahr 2017 eine durchschnittliche Höhe von Leistungskürzungen von 19 % (bei unter 25-Jährigen 28 %).

Sozialpolitische Notwendigkeit von Sanktionen

Den Anträgen der Fraktion DIE LINKE „Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen“ (BT-Drs. 19/103) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung“ (BT-Drs. 19/1711) ist nicht zu folgen, wenn darin eine Abschaffung sämtlicher Sanktionen im SGB II (und im SGB XII) gefordert wird.

Nach Überzeugung des Deutschen Landkreistages erfüllen Sanktionen eine wichtige sozialpolitische Funktion. Da das SGB II auf dem gegenseitigen Grundsatz von „Fördern und Fordern“ fußt und eine Mitwirkung des Betroffenen vorsieht, käme es ohne Sanktionsmöglichkeiten zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen. Dies halten wir nicht für angezeigt.

Der generelle Verzicht auf Möglichkeiten der Sanktionierung im SGB II ist aus Sicht der Praxis auch nicht zielführend. Ursache und Wirkung werden zusätzlich zur gesetzlichen Regelung über die individuelle Rechtsfolgenbelehrung im Vorhinein transparent gemacht, und dem Leistungsberechtigten wird gemäß § 24 Abs. 1 SGB X Gelegenheit gegeben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Ohne die Möglichkeit des Sanktionierens ist eine nachhaltige Integrationsarbeit, die auf das erstmalige oder erneute Heranführen an den Arbeitsmarkt gerichtet ist, in seiner Wirksamkeit stark eingeschränkt.

Bereits das Vorhandensein eines Sanktionsinstrumentariums führt in der Regel die gewünschte Motivation und Mitwirkung herbei. Auch dieser Effekt der – im Idealfall gar nicht zur Anwendung gebrachten – Sanktionsmöglichkeit muss in der Gesamtbetrachtung Beachtung finden. Im Rahmen der Heranführung an den Arbeitsmarkt bzw. um überhaupt mit den Leistungsbezieher ins Gespräch zu kommen, zur Eruiierung von Handlungsbedarfen einer Integration in den Arbeitsmarkt und damit in Verbindung stehenden Qualifizierungs- und sonstigen Maßnahmen wird die Möglichkeit der Sanktionierung von den Jobcentern als unerlässlich angesehen.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Jobcenter ohne Sanktionsmöglichkeiten bestimmte Leistungsberechtigte nicht mehr erreichen würden. Aufgrund erheblicher Motivationsdefizite in Bezug auf die Mitwirkung an der Eingliederung in Arbeit führt erst der mit Sanktionsmöglichkeiten einhergehende finanzielle Druck in sehr vielen Fällen zum Einlenken, zur Mitwirkung am Integrationsprozess und zur Bereitschaft, Anstrengungen zu unternehmen, den Sozialleistungsbezug zu beenden.

Die Mitwirkung des Leistungsberechtigten entspricht überdies einem allgemeinen Prinzip im Sozialleistungsrecht. Mitwirkungsverpflichtungen treffen den Leistungsberechtigten in verschiedenen Sozialgesetzbüchern. Das Grundgesetz erfordert gerade nicht

die Gewährung voraussetzungsloser Sozialleistungen¹ und eröffnet damit dem Gesetzgeber einen Spielraum auch in Bezug auf die Schaffung eines Instrumentariums zur Leistungskürzung bei Pflichtverletzungen.

Überarbeitung des Sanktionsinstrumentariums

Gleichwohl hält der Deutsche Landkreistag eine Überarbeitung der Regelungen zu Sanktionen für angezeigt. Dies betrifft vor allem die von uns befürwortete Streichung der Sonderregelungen für Leistungsberechtigte unter 25 Jahren. Die bisher geltenden (strengeren) Sanktionsvorschriften für diesen Personenkreis sollten aufgehoben werden. Mit der Angleichung der Sanktionstatbestände für Personen über alle Altersstufen würde mehr Spielraum für eine Verwaltungsorganisation entsprechend der örtlichen Bedürfnisse und unabhängig von der Altersgrenze von 25 Jahren geschaffen.

Darüber hinaus schlägt der Deutsche Landkreistag vor, den Kürzungsbetrag auf maximal 30 % beim Zusammentreffen mehrerer Sanktionen zu begrenzen, um dadurch den Verwaltungsaufwand für die Bewilligung etwaiger Sachleistungen zu vermeiden.

Wirkung von Sanktionen

Die Wirkung von Sanktionen auf das Verhalten der betroffenen Personen ist unterschiedlich. Es ist festzustellen, dass einerseits Lerneffekte eintreten, indem demjenigen bewusst wird, dass Pflichtverletzungen durchaus Konsequenzen haben. Ein Teil der Betroffenen setzt sich daraufhin mit Vermittlungsvorschlägen intensiver auseinander, entwickelt eine gesteigerte Bereitschaft, eine Beschäftigung aufzunehmen, und unternimmt eigenständig Aktivitäten.

Überdies können in vielen Fällen im Rahmen der Anhörung zu den Sanktionen weitere Vermittlungseinschränkungen bzw. Handlungsbedarfe aufgedeckt werden, die zwar nicht gegen die Sanktion sprechen, aber für die Vermittler wertvolle Hinweise für die weitere Arbeit mit dem Leistungsberechtigten liefern. Insofern ist auch hier eine nicht zu unterschätzende Wirkung gegeben.

Bei Personen, die bereits aufgrund der Androhung einer Sanktion mitwirken, verzeichnen die Jobcenter häufig Fälle, in denen sich Leistungsberechtigte dadurch zunächst zwar nur widerwillig aktivieren lassen, aber dann im Beratungsprozess aktiv mitwirken und eine positive Entwicklung nehmen. Ohne Sanktionsmechanismus würde ein Teil dieser Gruppe mit Sicherheit auch den Verpflichtungen nicht so konsequent nachkommen.

In diesem Zusammenhang ist auf Erkenntnisse in Bezug auf die Wirkungen von Sanktionen auf die Gruppe der unter 25-Jährigen hingewiesen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat festgestellt: Werden unter 25-jährige Arbeitslosengeld II-Bezieher innerhalb eines Jahres zum zweiten Mal

sanktioniert, verstärkt sich die Wirkung auf die Abgangsrate in Beschäftigung. Die Übergangsrate in Beschäftigung fällt aufgrund einer ersten Sanktion für Leistungsbezieher in einer Bedarfsgemeinschaft mit nur einer Person um 108,9 % höher aus als ohne erste Sanktion. Aufgrund einer zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten erhöht sie sich um weitere 151,3 %. Beide Effekte sind statistisch signifikant².

Erbringung ergänzender Sachleistungen

Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 % kann das Jobcenter auf Antrag des Leistungsberechtigten in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen – etwa durch Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen – oder geldwerte Leistungen erbringen, § 31a Abs. 3 S. 1 SGB II. Es hat dies ohne die Einräumung von Ermessen überdies in den Fällen zu tun, in denen Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben, § 31a Abs. 3 S. 3 SGB II. Durch diese Vorschriften im SGB II wird auch im Falle einer Sanktionierung sichergestellt, dass der zum Leben unbedingt erforderliche Bedarf abgedeckt wird.

Der Gewährung ergänzender Sachleistungen, geldwerter Leistungen sowie von Direktzahlungen an Vermieter und z. B. Versorgungsdienstleister im Falle von Leistungsabsenkungen steht auch nicht die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums entgegen. Denn der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei in seiner Entscheidung, ob er die existenzsichernden Bedarfe durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen deckt³. Hierzu ist im Übrigen das anhängige Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (Az.: 1 BvL 7/16) abzuwarten.

Das Bundessozialgericht erachtet zudem Sanktionen insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit der Gewährung ergänzender Sachleistungen für zulässig und erhebt keine verfassungsrechtlichen Bedenken⁴. Dem ist zuzustimmen. Insbesondere erachten wir es als verfassungsrechtlich unproblematisch, die Gewährung von Sachleistungen von der Antragstellung durch den Betroffenen abhängig zu machen. Dies entspricht dem allgemeinen Antragserfordernis im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das in § 37 SGB II seinen expliziten Ausdruck findet.

Darüber hinaus ist es möglich, dass wegen Deckungslücken im Bereich einmaliger, nicht laufender Bedarfe die Erbringung von Leistungen als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II in Betracht kommt⁵. Davon wird in der Praxis in Abhängigkeit vom Einzelfall Gebrauch gemacht, obgleich dies genau genommen keine Auswirkung auf die laufenden Bedarfe hat. Daher sei dies lediglich der Vollständigkeit halber erwähnt.

Überdies kann der zuständige Träger nach § 31a Abs. 1 S. 6 SGB II sowie nach § 31a Abs. 2 S. 4

¹ BVerfG, NJW 2010, 2866.

² IAB-Kurzbericht 5/2017, Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, im Internet unter <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0517.pdf>.

³ BVerfGE 125, 175.

⁴ Unter Bezugnahme auf das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010; BSG vom 9.11.2010, B 4 AS 27/10 R, und vom 15.12.2010, B 14 AS 92/09 R.

⁵ BSG, Urteil vom 29.4.2015, B 14 AS 19/14 R, Rn. 58.

SGB II die Minderung der Leistungen ab dem Zeitpunkt einer Erklärung des Leistungsberechtigten in Bezug auf eine nachträgliche Erfüllung seiner Verpflichtungen und unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf 60 % des Regelbedarfs begrenzen bzw. die Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II von der Kürzung ausnehmen. Auch insofern besteht eine Möglichkeit, die finanzielle Wirkung von Leistungskürzungen durch eigenes Verhalten zumindest abzumildern.

Wohnungslosigkeit als Folge einer Sanktion kann nur bei vollständiger Mitwirkungsverweigerung des Leistungsberechtigten drohen, weshalb sich der Verlust der Unterkunft eher als eine theoretische Möglichkeit denn als unvermeidliche Folge der Regelungen der §§ 31 ff. SGB II darstellt. In der Praxis wird dieser Zustand u. a. durch eine Darlehensgewährung vermieden. Daneben kann das Jobcenter während des Minderungszeitraumes zusätzlich die Abschläge für Stromzahlungen in nachgewiesener Höhe als Zuschuss direkt an den Energieversorger zahlen, wenn dieser auf Grund von offenen Zahlungen die Abstellung des Stroms ankündigt.

Vorliegen eines wichtigen Grundes

Außerdem ist die Verhängung einer Sanktion nach § 31 Abs. 1 S. 2 sowie nach § 32 Abs. 1 S. 2 SGB II dann nicht statthaft, wenn der Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für sein Verhalten vorbringen kann. Dies können etwa gesundheitliche Einschränkungen wie psychische Erkrankungen, familiäre sowie andere persönliche Gründe sein. Damit existiert in sämtlichen tatbestandlichen Fällen von Pflichtverletzungen stets eine Art Verschuldenskomponente. Die gesetzliche Vermutung im Sinne eines Vertretenmüssens kann vom Leistungsberechtigten entkräftet werden.

Mithin weist die Prüfung des Vorliegens einer Pflichtverletzung neben einer objektiven auch eine subjektive Komponente auf. Dabei ist lediglich eine subjektiv empfundene Unzumutbarkeit in Bezug auf bestimmte Tätigkeitsbereiche oder die „Unterwertigkeit“ der Beschäftigung nicht maßgeblich. Daher besteht neben der ergänzenden Erbringung von Sachleistungen insbesondere in Gestalt dieser subjektiven Komponente ein zusätzlicher Schutz des Leistungsberechtigten.

Anreize zur Arbeitsaufnahme

Die anspruchsvolle Aufgabe besteht für die Mitarbeiter in den Jobcentern darin, stets auf den einzelnen Menschen zu fokussieren, der sich durchgängig im Zentrum des Handelns befinden sollte. Die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten haben dasselbe Ziel wie die Fallmanager: die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und ein Bestreiten des eigenen Lebensunterhaltes unabhängig vom Jobcenter. Dies ist für die Mitarbeiter in den Jobcentern (gemeinsame Einrich-

tungen und Optionskommunen) eine tägliche Herausforderung. Uns ist bewusst, dass die betroffenen Leistungsberechtigten vielfach die Jobcenter nicht als Unterstützer zur Verbesserung der eigenen Lage wahrnehmen. Umso wichtiger ist es, stets sicherzustellen, dass Hilfsbereitschaft und Verständnis den täglichen Umgang im Jobcenter prägen. In diesen Gesamtkontext ordnen sich auch die Sanktionsmöglichkeiten ein, da es teilweise notwendig wird, klare Anreize z. B. zur Erfüllung der Obliegenheiten aus einer Eingliederungsvereinbarung zu setzen.

Ein weiterer wichtiger Anreiz ist es – wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung“ (BT-Drs. 19/1711) gefordert –, „Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen so aufeinander abzustimmen, dass (zusätzliche) Erwerbsarbeit die Menschen immer spürbar besser stellt.“ In diesem Sinne hat sich auch der Deutsche Landkreistag in der Debatte über Armut, den Sozialstaat, etwaige grundlegende Änderungen des SGB II sowie dessen Fortbestand und die Höhe der Regelleistungen positioniert. Zu bedenken ist insbesondere, dass Forderungen nach deutlich höheren Regelsätzen das deutsche Sozialsystem an einer wichtigen Stelle in Frage stellen. Denn dadurch würden die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung sinken. Es muss daher stets der Abstand zum regulären Arbeitsmarkt beachtet werden.

Der öffentlich geförderten Beschäftigung kommt in diesem Zusammenhang seit Bestehen des SGB II eine besondere Bedeutung zu. Insofern unterstützt der Deutsche Landkreistag im Grundsatz die entsprechende Aussage im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bei Personen, die absehbar keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt haben, Regelbedarfe und Kosten der Unterkunft in einen Zuschuss zu den Lohnkosten umzuwandeln. Ein solches Instrument muss praxistauglich und möglichst einfach handhabbar ausgestaltet werden.

Ebenfalls zu unterstützen ist die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrer Forderung, „die Jobcenter bedarfsdeckend mit Personal und Mitteln zur Eingliederung und für die Verwaltung auszustatten.“ Die Jobcenter verfügen – bezogen auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte – nur über etwa ein Fünftel der Mittel, die den Arbeitsagenturen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung stehen. Eigentlich müsste das umgekehrt sein, da es deutlich aufwendiger und anspruchsvoller ist, Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es ist zwar zu begrüßen, dass die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode die Jobcenter mit 4 Mrd. € zusätzlich ausstatten will. Dies sorgt aber noch immer nicht für eine auskömmliche Finanzierung. Außerdem dürfen Zweckbindungen oder Einschränkungen den Einsatz dieser zusätzlichen Mittel nicht schmälern.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)29

22. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Zentralverband des Deutschen Handwerks

In ihrem Antrag BT-Drs. 19/103 „Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen“ fordert die Fraktion DIE LINKE die Abschaffung von Sanktionen bei Hartz IV und von Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe.

In ihrem Antrag BT-Drs. 19/1711 „Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung“ fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ebenfalls die Abschaffung von Sanktionen bei Hartz IV, aber gleichzeitig eine Neuausrichtung der Arbeit der Jobcenter sowie eine bessere Abstimmung der Belastung von Erwerbseinkommen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen mit Sozialtransfers. Ferner ist die Umwandlung der Bedarfe für langzeitarbeitslose Menschen über 25 Jahre mit schlechter Perspektive in Lohnkostenzuschüsse vorgesehen.

1. Sanktionen abschaffen

Die Forderungen nach einer Abschaffung von Sanktionen werden im Antrag der Fraktion DIE LINKE vor allem damit begründet, dass eine Reduzierung der Leistungen der Grundsicherung bzw. Sozialhilfe unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines (menschenswürdigen) Existenzminimums sei. Zudem sei in empirischen Untersuchungen nicht nachgewiesen, dass Sanktionen zu den wünschenswerten Verhaltensänderungen führen bzw. konnte umgekehrt gezeigt werden, dass sie negative Wirkungen für die Betroffenen haben.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zeigt in ihrem Antrag zwar durchaus Verständnis für das mit

Sanktionen verbundene Ziel einer gegenseitigen Verbindlichkeit, kritisiert aber die Fehlerhaftigkeit vieler ausgesprochener Sanktionen und die Notlage, die sie bei Betroffenen auslösen kann.

Politische Forderungen nach Abschaffung oder zumindest deutlicher Einschränkung von Sanktionen sind nicht neu. So hat 2015 in ihren Anträgen BT-Drs. 18/3549 "Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV" und BT-Drs. 18/1115 "Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt" die Fraktion DIE LINKE bereits schon einmal gleichlautende Forderungen vorgelegt. Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte in der BT-Drs, 18/1963 "Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen" die Abschaffung von Sanktionen bei Hartz IV - allerdings mit Ausnahme der geltenden 10 Prozent Kürzung des Regelsatzes, wobei antragslos entsprechende Sachleistungen zu erbringen sein sollten.

Auch auf Landtagsebene wurden entsprechende Anträge vorgelegt, z. B. durch die Fraktion der Piraten im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Drs. 16/4162), die 2014 eine Abschaffung der Sanktionen im SGB II beantragt hatten. Hierzu hatte das IAB eine ausführliche Stellungnahme aus fachlich-empirischer Sicht vorgelegt. Aus dieser aktuellen Stellungnahme sowie weiteren Quellen (z. B. Wiso Diskurs: "Sanktionen im SGB III" der Friedrich-Ebert-Stiftung vom März 2014; IAB-Kurzbericht 10/2010) geht hervor, dass

zahlreiche empirische Untersuchungen zu den Wirkungen von Sanktionen im SGB II vorliegen. Darüber hinaus erörtern die Quellen zum Teil ausführlich die sozial- und verfassungsrechtlichen Legitimität.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht Ziel der vorliegenden Stellungnahme des ZDH, die empirisch ermittelten Wirkungen von Sanktionen – je nach Ausgestaltung und Fragestellung der jeweiligen Untersuchung – detailliert zu diskutieren. Auch soll die Frage nach der sozial- und verfassungsrechtlichen Legitimität von Sanktionen im SGB II nur kurz betrachtet werden. Eine ausführliche Diskussion findet sich u.a. in den erwähnten Quellen.

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

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

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

Zu den Untersuchungen der Wirkungen von Sanktionen

Die in den genannten Quellen betrachteten empirischen Untersuchungen widersprechen der in dem vorliegenden Antrag formulierten Auffassung, nach der Sanktionen keine systematisch positive Wirkung hinsichtlich der Bereitschaft zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung entfalten bzw. negative Wirkungen überwiegen würden. Der ZDH sieht es als zwingend erforderlich an, an diesem Kernelement des Prinzips von "Fördern und Fordern" festzuhalten.

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

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

Sanktionen aus Sicht der Solidargemeinschaft

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

Aus Sicht der Solidargemeinschaft, nämlich der Steuer- und Beitragszahler und damit vor allem der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die im Falle der

Grundsicherung nach dem SGB II und der Sozialhilfe die Leistungen an die Hilfebedürftigen im Rahmen ihrer Steuerzahlungen aufbringt, ist es gerechtfertigt zu erwarten, dass die Transferempfänger ihre Bedürftigkeit nachweisen. Dies hat aber zwingend zur Konsequenz, dass arbeitslose Transferempfänger in einem vereinbarten Umfang dazu beitragen, ihre Bedürftigkeit möglichst zu reduzieren oder zu verlassen. Ohne Sanktionsmöglichkeiten ist diese "Bringschuld" jedoch nicht einforderbar – aus der Grundsicherung für Erwerbsfähige würde ein allenfalls bedarfsgeprüftes Grundeinkommen.

Dem Recht von Bedürftigen auf Unterstützung durch die Solidargemeinschaft steht das Recht der Solidargemeinschaft auf (ein vereinbartes Maß der) Bemühungen zur Beendigung der Bedürftigkeit gegenüber. Oder anders gesagt: Der Pflicht der Solidargemeinschaft zur Unterstützung bei Bedürftigkeit steht die Pflicht des Transferempfängers gegenüber, sich zu bemühen, die Bedürftigkeit möglichst rasch zu beenden bzw. zu reduzieren.

Hierzu zählt selbstverständlich die Aufnahme einer Tätigkeit in geringerem Zeitumfang oder einer befristeten Tätigkeit – auch zu niedrigen Löhnen. Im vorliegenden Antrag wird der Eindruck erweckt, befristete und niedrig entlohne Tätigkeiten seien unzumutbar. Im Gegenteil ist eine auch nur kurzfristige Erwerbstätigkeit für künftige potentielle Arbeitgeber ein wichtiges Signal des Bemühens von Arbeitssuchenden im Vergleich zu langen Phasen ohne jede Erwerbstätigkeit. Negative Wirkungen auf Eingliederungschancen wurden hingegen wiederholt für Tätigkeiten auf dem so genannten „Sozialen Arbeitsmarkt“ festgestellt.

In diesem Kontext ist es wichtig, mit Blick auf die bestehenden Sanktionsmechanismen, gerade im SGB II, beide Seiten zu betrachten: diejenigen, die die Leistungen erbringen, und die, die sie beanspruchen. Es ist im Sinne des sozialen Friedens wichtig, hier einen fairen Ausgleich zu schaffen. Insofern sieht sich das Handwerk mit seinen über 1 Millionen Betrieben und 5,4 Millionen Beschäftigten auch als Vertreter der Steuer- und Beitragszahler, der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Aus der Sicht von Erwerbstätigen – Selbstständigen und Arbeitnehmern – bedeutet das Erzielen von Einkommen aus Erwerbsarbeit immer auch, dass eine erhebliche Menge von Pflichten erfüllt werden müssen. Die Arbeit muss erfüllt werden, sie muss zu einem vereinbarten Zeitpunkt geleistet werden usw. Nur die regelmäßige Erfüllung von Arbeits-/Werks-/Dienstverträgen auf der einen Seite führt zur Auszahlung von Einkommen/Lohn auf der anderen Seite. Einkommen aus Erwerbstätigkeit setzt also ebenfalls die strikte tägliche Erfüllung maßgeblicher Pflichten voraus.

Insofern sind die sanktionsbewehrten Pflichten von Arbeitssuchenden durchaus angemessen. Über diese Pflichten sind die Leistungsberechtigten schriftlich informiert worden oder hatten Kenntnis davon. Das Darlegen eines wichtigen Grundes für eine Pflichtverletzung verhindert im Übrigen das Eintreten von Sanktionen (§ 31 Abs. 1 Satz 2 und § 32 Abs. 1 SGB II).

Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt ist derzeit aufnahmefähig wie schon seit langem nicht mehr. Dies muss genutzt werden, um zu versuchen, möglichst viele erwerbslose Menschen, denen bisher nur geringen Eingliederungschancen zugeschrieben wurden, in Erwerbstätigkeit zu bringen.

Entgegen der landläufigen Meinung sind übrigens nicht mehr nur Fachkräfte und Experten gefragt. Helfertätigkeiten nehmen in bisher unerwartetem Ausmaß zu. So stieg die Quote der neu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (also keine Minijobs) auf Helferniveau zwischen 2013 und 2017 um 18,9 Prozent im Vergleich 6,7 Prozent bei Fachkräften und 11,1 Prozent bei auf Experten-/Spezialistenniveau (laut BA-Statistik).

Auch Qualifizierung und Weiterbildung von Erwerbssuchenden sind ein wichtiges Anliegen des Handwerks, welches als „Ausbilder der Nation“ eine zentrale Rolle in der Berufsausbildung Deutschlands einnimmt. Das Thema Weiterbildung wird auch im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgegriffen. Entgegen dem dort formulierten Vorwurf sind Aus- bzw. Weiterbildung nicht nur für Menschen ohne Berufsabschluss möglich, sondern gerade auch für Menschen, die ihren erlernten Beruf z.B. aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben können.

Gleichwohl ist zu akzeptieren, dass schon bisher Weiterbildungen bei BA/Jobcenter zu häufig seitens der Geförderten abgebrochen werden. Den Beitrags- und Steuerzahlern wird geschuldet, dass Maßnahmen und Weiterbildungen nur dann durchgeführt werden, wenn diese möglichst auch abgeschlossen werden und durch die Qualifizierung die Eingliederungschancen deutlich erhöht werden. Daher müssen die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen stetig überprüft werden.

Sanktionen im Zeitablauf

Ein Großteil der Sanktionen wird – wie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN richtig feststellt – aufgrund von Meldeversäumnissen gem. § 32 SGB II ausgesprochen – im Gegensatz zu den „schwerwiegenderen“ Pflichtverletzungen gem. § 31 SGB II. Meldeversäumnisse, also die Nicht-Wahrnehmung eines Meldetermins beim Grundsicherungsträger oder eines ärztlichen Untersuchungstermins ohne wichtigen Grund, ziehen i. d. R. eine dreimonatige Kürzung um 10 Prozent nach sich und nicht, wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN behauptet, stets 30 Prozent. Bei den Sanktionen zu Meldeversäumnissen handelt es sich um eine moderate Leistungskürzung, bei der – wie bei allen Sanktionen – im Gegenzug Sachleistungen in Anspruch genommen werden können.

Der Anteil der Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen ist von 53,6 Prozent im Jahr 2007 auf 77,7 Prozent im Jahr 2017 gestiegen. Gleichzeitig ist die Zahl der ausgesprochenen Sanktionen seit 2012 gesunken und in den vergangenen Jahren relativ stabil geblieben (Anzahl neu festgestellter Sanktionen von 1,021 Mio. 2012 auf 0,952 Mio. 2017). Der Anteil der betroffenen erwerbsfähigen Leistungsbe-

rechtigten an allen Leistungsberechtigten ist außerdem seit 2008 von 27,9 Prozent kontinuierlich auf nur noch 19 Prozent gesunken. Auch der durchschnittliche Sanktionsbetrag ist von 132 Euro 2008 auf 96 Euro 2017 zurückgegangen.

Der ZDH begrüßt die in den letzten Jahren konsequentere Umsetzung von Sanktionen bei Meldeversäumnissen als präventive Maßnahme mit einer geringen Sanktionshöhe. Die möglichst frühe „warnende“ Sanktionierung in geringer Höhe trägt dazu bei, schwerere Verstöße mit höherer Sanktionierung in der Zukunft zu verhindern. Tatsächlich ist sowohl die absolute Zahl der Sanktionen wegen z. B. Weigerung einer Arbeitsaufnahme zwischen 2008 (166.543) und 2017 (98.864) als auch deren Anteil an allen Sanktionen von 21,8 Prozent (2008) auf 10,4 Prozent (2017) zurückgegangen (BA-Statistik: Sanktionen Zeitreihen ab 2007).

Bei Sanktionen mit einem Umfang von mehr als 30 Prozent des Regelbedarfs kann das Jobcenter Sachleistungen erbringen, insbesondere Lebensmittelgutscheine. Sind minderjährige Kinder betroffen, so hat das Jobcenter ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen von Amts wegen zu erbringen (s. 4.5 Fachliche Weisung der BA zum Zweiten Buch Sozialgesetzbuch zu §§ 31, 31a, 31b).

Bei tatsächlicher Gefahr von Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit, auf die in beiden Anträgen hingewiesen wird, gibt es bereits nach geltender Rechtslage Möglichkeiten, die Sanktionen entsprechend abzumildern. Auch werden die Mietkosten bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Personen i. d. R. direkt an die Vermieter überwiesen. Im Falle eines alleinstehenden Leistungsberechtigten mit einer Sanktionshöhe von mindestens 60 Prozent werden die Kosten für Unterkunft und Heizung ebenfalls direkt an die Vermieter überwiesen (s. 5. Fachliche Weisung der BA zum Zweiten Buch Sozialgesetzbuch zu §§ 31, 31a, 31b).

Wenn die Pflichtverstöße Folgen von psychischen Erkrankungen sind, dürfen ohnehin keine Sanktionen angewendet werden. Wichtig ist, dass die Vermittler in diesen Fällen die psychischen Beeinträchtigungen frühzeitig erkennen und die Betroffenen entsprechend unterstützen.

Insgesamt können daher die derzeit geltenden und angewendeten Sanktionen in ihrer Höhe und in ihrer Häufigkeit – vor allem vor dem Hintergrund der beidseitigen Solidarität – als angemessen bezeichnet werden.

2. Verbesserung der Übergänge in Erwerbstätigkeit

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mahnt in ihrem Antrag zudem Verbesserungen bei der Betreuung durch die Jobcenter an sowie eine bessere Abstimmung der Belastungen von Erwerbseinkommen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen mit den Sozialtransfers. Außerdem soll ermöglicht werden, dass die Regelbedarfe und Kosten der Unterkunft und für langzeitarbeitslose Menschen über 25 Jahre mit schlechter Perspektive am Arbeitsmarkt in Lohnkostenzuschüsse umgewandelt werden können.

Eine bessere Betreuung der Erwerbssuchenden im SGB II ist auch eine Forderung des ZDH. Wissenschaftliche Untersuchungen sowie Programme und Projekte im SGB II zeigen, dass ein deutlich niedrigerer Betreuungsschlüssel als die derzeit noch immer vorkommenden ca. 150 Arbeitssuchende pro Vermittler zu deutlich erhöhten Abgängen aus dem Leistungsbezug und Übergängen in Beschäftigung beiträgt. Hierbei zeigt sich auch, dass eine Betreuung von Seiten der Jobcenter nach der Aufnahme einer Beschäftigung ebenfalls bewirkt, dass diese nachhaltiger Bestand hat. Insbesondere kleinen Arbeitgebern, wie im Handwerk üblich, hilft es im Fall von Problemen z.B. mit der Pünktlichkeit bei neu eingestellten vormals Langzeitarbeitslosen einen Ansprechpartner zu haben, der vermittelnd auftreten kann.

Eine Pauschalierung von Leistungen im SGB II, Bagatellgrenzen für Widerspruchsverfahren und eine Vereinfachung der Rechtsgrundlagen für die Leistungsgewährung können dazu beitragen, dass mehr Personal für die Vermittlungsarbeit zur Verfügung steht. Dabei muss akzeptiert werden, dass die in der Vergangenheit zunehmend sich verfestigte centgenaue Einzelfallgerechtigkeit personelle Ressourcen in einem Ausmaß bindet, dass in keinem Verhältnis zu den hierdurch erreichten zusätzlichen finanziellen Leistungen steht. Daher helfen Pauschalierungen im Endeffekt allen Beteiligten.

Eine bessere Koordinierung der Belastung von Erwerbseinkommen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen mit Sozialtransferleistungen mit dem Ziel, eine Verschlechterung der Einkommenssituation durch eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit zu vermeiden, ist auch aus Sicht des ZDH dringend notwendig. Es muss immer gelten, dass jemand mit Arbeit mehr Geld hat als er ohne oder mit weniger Arbeit allein durch Transferleistungen hätte. Eine Neugestaltung der Transferleistungen birgt aber das Risiko entweder der Nettoverschlechterung oder der Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten verbunden mit erheblichen zusätzlichen Kosten. Daher muss hier mit Sorgfalt vorgegangen werden. Ziel führend wäre vor allem eine generelle Entlastung von Beschäftigten bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen – und zwar nicht nur im Bereich der niedrigen Einkommen. Deutschland liegt bei der Belastung von Erwerbseinkommen der Arbeitnehmer mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im weltweiten Vergleich sehr weit vorne – deutlich

über dem OECD-Durchschnitt. Ursache ist, dass gerade über die Sozialversicherungssysteme in erheblichem Maße gesamtgesellschaftliche Aufgaben finanziert werden, die eigentlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen ordnungspolitisch sachgerecht zu tragen wären (Mütterrente, GKV-Beiträge von Hartz-IV-Empfängern, SGB-III-Leistungen für Jugendliche ohne Vorversicherung und vieles mehr). Auch Senkungen der Einkommensbesteuerung wären in Anbetracht der seit Jahren sprudelnden Steuereinnahmen möglich.

Das von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Wunsch- und Wahlrecht bei der Auswahl der Maßnahmen im Rahmen des Integrationsprozesses kann es hingegen nicht geben. In der Praxis werden Eignung und Neigung der Geförderten ohnehin bereits so weit es geht berücksichtigt, um den Integrationsprozess möglichst zum Erfolg zu bringen. Die Einräumung eines Wunsch- und Wahlrechtes im SGB II würde die Anforderungen des Arbeitsmarktes außen vor lassen und in der Konsequenz wieder dazu führen, dass keine Aktivitäten und Eigenbemühungen eingefordert werden können.

Eine Regelung der Umwandelbarkeit von Regelbedarfen und Unterkunftskosten für die Personengruppe der über 25-Jährigen Langzeitarbeitslosen (länger als 24 Monate) in Lohnkostenzuschüsse ist abzulehnen. Hier würde durch die Hintertür der Passiv-Aktiv-Transfer eingeführt. Zwar sind nach Ansicht des Handwerks Lohnkostenzuschüsse für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose der bessere Weg als eine Ausweitung des „Sozialen Arbeitsmarktes“. Die bereits existierenden Eingliederungszuschüsse bzw. die Förderung von Arbeitsverhältnissen gem. §§ 88ff. SGB III und § 16e SGB II bieten hier aber bereits ausreichend Möglichkeiten.

Die existierenden Lohnkostenzuschüsse sind aus guten Gründen als Ermessensleistung ausgestaltet. Ein Rechtsanspruch würde erhebliche Mitnahmeeffekte bei Arbeitgebern mit sich bringen und könnte sogar zu einem kollusiven Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu Lasten der Arbeitslosenversicherung ausgenutzt werden. Auch hier stehen Begünstigte solcher Instrumente gegenüber den Beitrags- und Steuerzahlern in der Pflicht, Förderung nur zu erhalten, wenn sie notwendig für das Zustandekommen des Beschäftigungsverhältnisses ist.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)30

22. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Zusammenfassende Bewertung:

In der Gesamtwürdigung vorliegender Praxiserfahrungen und Studien und nach ausführlichen Debatten in fachlichen Zusammenschlüssen, Arbeitskreisen und Verbandsvertretungen ist der Paritätische Gesamtverband in den vergangenen Jahren zu der Überzeugung gelangt, die Sanktionen im SGB II als unverhältnismäßigen und unzumutbaren Eingriff in die Rechte der Leistungsberechtigten zu bewerten. Entsprechend der vorliegenden Anträge fordert der Verband die ersatzlose Streichung bzw. Abschaffung der Sanktionen im SGB II.

Nach Auffassung des Verbandes stehen die Sanktionsregelungen nicht im Einklang mit den Zielen der Verfassung: Das staatliche gewährte Existenzminimum im SGB II steht in direktem Zusammenhang mit dem Grundgesetz und der Wahrung der Menschenwürde und darf auch nicht durch Sanktionen unterschritten werden. Die Sanktionen sind weder geeignet, noch erforderlich oder verhältnismäßig, um das gesetzte Ziel einer Integration in Erwerbsarbeit zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit zu erreichen. Vielmehr führen die Sanktionen in vielen Fällen zu starker materieller Bedrängnis der betroffenen Leistungsberechtigten bis hin zu existenziellen Notlagen, wie etwa Obdachlosigkeit. Dies sind äußerst negative, nicht länger hinzunehmende Folgen der bestehenden Sanktionsregelungen. Nachdem sich schon seit vielen Jahren in der Praxis sozialer Arbeit

gezeigt hat, dass Sanktionen benachteiligte Personengruppen häufiger und härter treffen, liegen nunmehr auch wissenschaftliche Erkenntnisse dazu vor, dass Sanktionen bei gering gebildeten Personen auch bei gleicher Konzessionsbereitschaft häufiger ausgesprochen werden als bei anderen Leistungsberechtigten. Sanktionen tragen so in mehrfacher Hinsicht zur sozialen Ungleichheit bei.

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. Informationsveranstaltungen der Jobcenter, für die besonders geworben wird. Hilfreich könnten auch finanzielle Anreizprämien zur (erfolgreichen) Maßnahmenteilnahme sein. Die personelle Ausstattung in den Jobcentern muss für eine bessere Erreichbarkeit ausgebaut und im Gegenzug die Bürokratie deutlich abgebaut werden, um die Verwaltungsabläufe bürgerfreundlicher zu gestalten. Motivierende und unterstützende Ansätze der Beratung und Arbeitsförderung sind derzeit nach unserer Einschätzung in allen Jobcentern zumindest vereinzelt vorhanden, müssten aber flächendeckend und vor allem programmatisch in der Arbeitsweise der Jobcenter verankert werden. Nachdem im Jahr 2017 nur jede/r zehnte erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme gefördert wurde¹, muss

¹ O-Ton-Arbeitsmarkt: „Hartz-IV-Empfänger bei Förderungen abgehängt.“ Arbeitsmarkt-News vom 13. April 2018, <http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/newsletter/hartz-iv-empfaenger-bei-foerderungen-abgehaengt> (Abruf am 16.05.2018).

die aktive Arbeitsförderung zum freiwilligen Regeangebot für die Leistungsberechtigten gemacht und qualitativ weiterentwickelt werden, damit insbesondere eine nachhaltigere Integration arbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt gelingen kann. Die jahrelang bestehende Unterfinanzierung im Hartz IV-System im Bereich von Verwaltung und Eingliederung ist dafür zu beseitigen.

Nach Auffassung des Paritätischen Gesamtverbandes gehören zu den Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht nur die Erwerbsintegration und Existenzsicherung, sondern auch die Soziale Teilhabe. Dies betrifft insbesondere diejenigen Menschen, die absehbar vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Eine konsequente Umsetzung des Koalitionsvertrags, der bis zu 150.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für langzeitarbeitslose Menschen („Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“) schaffen will, ist dafür ein erster wichtiger Schritt.

Im Einzelnen nimmt der Paritätische wie folgt Stellung:

Relevanz der Sanktionen

Insgesamt werden in Deutschland pro Jahr fast eine Million Sanktionen neu festgestellt. Am relativ häufigsten sind junge arbeitslose Leistungsberechtigte von Sanktionen betroffen. Die Sanktionsquote beträgt in dieser Gruppe mehr als 8 %. Der Großteil der Sanktionen bezieht sich auf Meldeversäumnisse (mehr als drei Viertel aller Sanktionen). Die Verweigerung von Arbeit, Ausbildung oder Maßnahme kommt dagegen deutlich seltener vor (weniger als 10 % der Fälle). Die Sanktionen bewirkten in 2017 eine durchschnittliche Kürzung des Leistungsanspruchs von 19 %. Dies entspricht im Durchschnitt einer Summe von mehr als 100 Euro pro Monat. Bei jungen Menschen führte die Sanktion zu einer durchschnittlichen Kürzung der Leistung um fast 30 % oder um 127 Euro pro Monat. Fast ein Drittel aller Hartz IV-Sanktionen treffen Familien mit Kindern². Aktuelle Studien zeigen zudem, dass formell gering Qualifizierte (etwa ohne Schulabschluss oder nur mit Hauptschulabschluss) häufiger sanktioniert werden als höher Qualifizierte und zwar unabhängig von ihrer Konzessionsbereitschaft und Arbeitsmotivation. Soziale Ungleichheit wird mit den Sanktionen so verstärkt.³

Die Relevanz der Sanktionen für das Hartz IV-System ist jedoch nicht nur anhand von statistischen Kennziffern zu erfassen. Alleine die Möglichkeit der Sanktion prägt den Charakter des Hartz IV-Systems. Diejenigen, die Leistungen erhalten, werden aufgefordert und dabei mit Sanktionsandrohung kontrolliert, das in ihren Kräften stehende zu tun, um ihre Hilfebedürftigkeit durch Arbeit zu beenden. Zwischen den, mit einem Sanktionsrecht ausgestatteten,

Mitarbeiter/-innen der Jobcenter und den Leistungsberechtigten gibt es dadurch ein ausgeprägtes Machtgefälle. Gleichzeitig erleben viele Mitarbeitende in den Jobcentern, dass ihre Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt sind. Die Jobcenter sind personell unterausgestattet und infolgedessen für die Leistungsberechtigten zu häufig nicht gut erreichbar. Durch standardisierte Handlungsprogramme und kennzahlengesteuerte Zielsysteme sind die Handlungsspielräume der Mitarbeitenden eingeschränkt. Anstatt eine Beratung auf Augenhöhe anbieten zu können, müssen sie die Arbeitslosen in eine „gesteuerte Integrationsarbeit“ einbeziehen. Im Umgang mit der großen Zahl an Arbeitslosen, die mehrfache Vermittlungshemmnisse aufweisen, erleben viele ihre Arbeit als psychisch belastend. In diesem Setting treffen Mitarbeitende der Jobcenter mit hohen Arbeitsbelastungen auf häufig stark belastete Leistungsberechtigte.⁴ Dies ist ein Umfeld, in dem gute Förderung erschwert und Sanktionen schon alleine aufgrund von Missverständnissen und Überforderung begünstigt werden.

Hintergründe aus der Praxis der Sanktionen

Der weitaus größte Teil der Sanktionen geht auf leichtere Verstöße, sog. Meldeversäumnisse, zurück, wird aber mit 10 % Sanktionen für drei Monate übermäßig stark sanktioniert. Die Leistungsberechtigten haben umfangreichen Pflichten (etwa zur Offenlegung von Einkommen, Vermögen, Unterkunftskosten, Nachzahlungen, zur Beantragung vorrangiger Leistungen, Nachweis von Eigeninitiative zur Arbeitsaufnahme u. a. m.) nachzukommen, denen allerdings -jenseits der existenzsichernden Geldleistungen- keine gesicherten Rechtsansprüche auf passgenaue, ausreichende und erfolgversprechende Eingliederungsleistungen gegenüberstehen.⁵ Sie haben auch umfangreiche Meldepflichten zu erfüllen, wie etwa im Krankheitsfall ihre Erkrankung in jedem Fall unverzüglich anzuzeigen. Spätestens vor Ablauf des dritten Krankheitstages müssen sie eine ärztliche Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung vorlegen. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssen sich jederzeit im orts- und zeitnahen Bereich des Jobcenters verfügbar halten und verwirken bei Verlassen desselben ohne rechtzeitige Zustimmung des Jobcenters ihren Leistungsanspruch. Im Ermessen der Jobcenter liegt die Zustimmung zur Ortsabwesenheit für einen „Urlaub“, der im Jahr für insgesamt maximal 3 Wochen (21 Kalendertage) genehmigt werden und damit paradoxerweise für erwerbstätige Leistungsberechtigte mitunter kürzer ausfallen kann, als der vom Arbeitgeber gewährte Urlaub.

Nach Erfahrungen aus dem Paritätischen aus der Praxis der Dienste und Beratungen vor Ort ist es regelmäßig nicht der Unwille zur Mitwirkung, der zu Obliegenheitsverstößen führen kann, sondern es

² Daten nach: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

³ IAB-Forum: „Sanktionen im SGB II – Menschen mit geringer Bildung werden häufiger sanktioniert“ vom 25. Juli 2017, <https://www.iab-forum.de/sanktionen-im-sgb-ii-menschen-mit-geringer-bildung-werden-haeufiger-sanktioniert> (Aufruf am 16.05.2018). Zahradnik u. a.: Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II, in: Zeitschrift für Sozialreform 2016 Heft 2, S. 141-179

⁴ Diakonisches Werk Hamburg: Respekt Fehlanzeige? Erfahrungen von Leistungsberechtigten mit Jobcentern in Hamburg. Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung, Hamburg: 2012

⁵Berlit, Uwe (2013): § 2 SGB II; § 31 SGB II, in: Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden.

sind häufig falsche Einschätzungen, fahrlässiges Handeln, praktische Hindernisse oder Scham, die zur Verdrängung führt. Teilweise gibt es Überforderungen durch fehlende Sprachkenntnisse oder Leserechtschreib-Schwäche. So ist zum einen zu bedenken, dass der Kreis der Leistungsberechtigten im SGB II gegenüber der früheren Sozial- und Arbeitslosenhilfe deutlich ausgeweitet wurde, mit der Folge, dass sich unter den Leistungsberechtigten viele gesundheitlich belastete und psychisch kranke Personen befinden.

In den vielfach schwierigen Lebensverhältnissen der Leistungsberechtigten haben Sanktionen den Effekt, dass sie die Betroffenen unter zusätzlichen Stress setzen und damit gerade nicht zu einem konstruktiven Vermittlungsverfahren beizutragen vermögen. Eine nicht zu unterschätzende häufige Folge der Sanktionen ist, dass das Verhältnis zwischen den Integrationsfachkräften des Jobcenters und den Leistungsberechtigten belastet wird und sich destruktiv entwickelt.

Es liegt zwar im berechtigten Interesse der Jobcenter, für geordnete Verwaltungsabläufe zu sorgen, in dem Leistungsberechtigte ihre Termine wahrnehmen. Jedoch gibt es vereinzelt in der Jobcenterpraxis auch alternative Vorgehensweisen, die –weil zielführend– viel stärker zum Tragen kommen sollten: Dies sind etwa freundlich gestaltete Einladungsschreiben ohne bedrohlich wirkende Rechtsfolgenbelehrung, beidseitige Terminvereinbarungen oder telefonische Terminvereinbarungen im Falle, dass Les- und Rechtschreibschwächen vermutet werden.

Zweifelhafte arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit der Sanktionen

In der Praxis läuft eine wesentliche Begründung für die Sanktionen ins Leere: Der aufgebaute Druck soll die Leistungsberechtigten in möglichst existenzsichernde Arbeit bringen. Ohnehin nur 10 % der Sanktionen stehen in direktem Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung, etwa der Weigerung eine Arbeitsstelle anzunehmen oder eine Maßnahme anzutreten.

Wissenschaftliche Studien haben zu der Frage, ob Sanktionen die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsaufnahme erhöhen, widersprüchliche Antworten geliefert, insofern keine positiven oder sogar negativen Effekte auf die Aufnahme einer Arbeit festgestellt wurden.⁶

Im Falle von Jugendlichen ist nach Studienergebnissen des IAB⁷ festgestellt worden, dass zwar ein Teil der jungen Menschen als Reaktion auf eine Sanktion eher bereit ist, eine –wenn auch schlecht bezahlte– vorübergehende Arbeitsstelle anzutreten, allerdings wird ein anderer Teil der Jugendlichen aus der Betreuung durch die Jobcenter vertrieben und zieht sich vom Arbeitsmarkt zurück.⁸

Gerade wenn infolge der durch Sanktionen ausgelösten finanziellen Bedrängnis lediglich erreicht wird, dass die sanktionierten Personen eine nur kurzfristige und finanziell prekäre Arbeitsstelle antreten, ist die Wirkung dieses Ansatzes äußerst kritisch zu hinterfragen. Denn dies ist ein negativer Beitrag zur ohnehin vorherrschenden Vermittlungspraxis der Jobcenter, die viel zu wenig nachhaltige Beschäftigung erzielt. Die Vermittlungen sind von kurzfristigen Beschäftigungen im Niedriglohnssektor gekennzeichnet. Knapp die Hälfte der Leistungsberechtigten, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung findet, behält sie nicht länger als sechs Monate.⁹ Mehr als 36 % der Hartz IV-Empfänger wurden 2016 in Leiharbeit vermittelt, die vergleichsweise schlecht bezahlt und häufig kurzfristig ist.¹⁰

Bei der Zuweisung von Leistungsberechtigten in Maßnahmen der Arbeitsförderung ist zudem auf die in einigen Fällen stark verbesserungsbedürftige Praxis hinzuweisen. Treten Leistungsberechtigte eine Maßnahme der Arbeitsförderung verspätet oder gar nicht an, so werden ihnen die Regelleistungen um 30 % für die Dauer von drei Monaten gekürzt, bei einer nochmaligen Verspätung gibt es eine 60%ige Kürzung. Dies sind harsche Folgen zulasten der Leistungsberechtigten, gerade wenn man bedenkt, dass der Bundesrechnungshof erneut auf einige Mängel in der Praxis der Jobcenter aufmerksam gemacht hat. Die Jobcenter haben danach Leistungsberechtigte teils planlos in die Maßnahmen verwiesen, ohne Rücksicht auf die Belange der Leistungsberechtigten zu nehmen. Sie versäumten es, etwa den Leistungsberechtigten rechtzeitig und ausreichende Informationen über die Maßnahmenziele und über die Zuweisungen gegeben zu haben. Bei fast einem Drittel der Leistungsberechtigten war die Maßnahme kein Bestandteil einer individuellen Eingliederungsstrategie.¹¹

Negative soziale Folgen der Sanktionen

Es ist mittlerweile durch Praxiserfahrungen und Studien gut belegt, dass Sanktionen negative soziale

⁶ Siehe Apel, Dr. Helmut; Engels, Dr. Dietrich (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Köln und Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hg.) (2018): Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik. Koordination und Gesamtedaktion: Matthias Knuth. Düsseldorf (HBS-Study, 374), S. 77 ff.

⁷ Berg, Gerard J. van den (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG II-Bezieher: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen (IAB-Kurzbericht, 5).

⁸ IAB Studie

⁹ Bruckmeier, Kerstin/ Hohmeyer Katrin (2018): Nachhaltige Integration bleibt schwierig. (IAB-Kurzbericht 2/2018).

¹⁰ O-Ton-Arbeitsmarkt: „Jede dritte Vermittlung der Arbeitsagentur führt in die Leiharbeit“ vom 23. Mai 2017

<http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/o-ton-news/jede-dritte-vermittlung-der-arbeitsagentur-fuehrt-in-leiharbeit> (Aufruf am 16.05.2017).

¹¹ Bundesrechnungshof (2017): Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung der Zuweisung und Durchführung von Präsenzmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II.

Auswirkungen auf die Betroffenen und deren Familien haben. Einkommensengpässe und Verschuldung sind die unmittelbaren Folgen der Leistungskürzungen. Physische und insbesondere psychische Belastungen und Erkrankungen, sind ebenso dokumentiert wie Energiesperren oder Wohnungslosigkeit infolge von Sanktionen. Bei vollständigen Sanktionen drohen darüber hinaus der Verlust des Krankenversicherungsschutzes mit eingeschränkter Gesundheitsversorgung und dem Auflaufen von Beitragschulden bei den Krankenkassen.¹²

Viele von Sanktionen betroffene Menschen stehen dem Vermittlungssystem nach ihrem eigenen Empfinden ohnmächtig gegenüber. Sie haben Schwierigkeiten, Anliegen und Interessen zu artikulieren und wissen nicht, um ihre Möglichkeiten, Bescheide des Jobcenters anzufechten. Dementsprechend werden etwa Personen mit psychischen Belastungen oder Personen mit geringer Bildung häufiger sanktioniert. Die Sanktionen reproduzieren damit soziale Ungleichheit.¹³ Das trifft nicht nur selten „die Richtigen“, sondern überwiegend „die Falschen“ – und viele davon noch mehrfach, denn in den vergangenen Jahren ist der Anteil der Menschen, die gleich mehrfach sanktioniert werden, erheblich gestiegen. Waren es im Juni 2010 noch 17 % der Sanktionierten, die mehrfach betroffen waren, waren es im Juni 2016 schon 29 %. Zu der Zeit waren 7.400 Menschen von vier oder mehr Sanktionen betroffen.¹⁴

Wie bereits oben dargelegt, führen die besonders scharfen Sanktionen bei unter 25-Jährigen dazu, dass sich ein Teil der Jugendlichen und jungen Erwachsene vom Arbeitsmarkt zurückzieht. Nach Erfahrungen aus der Praxis sind die betreffenden Personen nur noch schwer wieder durch Sozialarbeit zu erreichen und geraten häufig in weitere soziale Ausgrenzungsprozesse. Der völlige Kontaktabbruch junger Menschen zum Jobcenter und ihr kompletter Rückzug vom Arbeitsmarkt ist damit äußerst kontraproduktiv. Gerade weil der Gesetzgeber mit der Einführung der „Förderung schwer zu erreichender junger Menschen“ gem. § 16 h SGB II im Jahre 2016 darauf abzielte, „aus dem System“ verschwundene Jugendliche zurückzuholen, ist es offensichtlich widersinnig, an einem Sanktionsregime festzuhalten, in dem Grundsicherungsleistungen für Jugendliche vollständig gestrichen werden können.¹⁵

Erkenntnisse über die Fehlerhaftigkeit der Leistungsabsenkungen

Sanktionen sind nicht immer begründet. Das belegt die Antwort der Bundesregierung¹⁶ auf eine parlamentarische Anfrage der Bundestagsabgeordneten Katja Kipping, MdB, von Die LINKE im Bundestag. Danach wurden 2016 18.876 von 50.805 eingelegten Widersprüchen gegen Sanktionen ganz oder teilweise stattgegeben. Zurückgewiesen wurden 29.432 Widersprüche. Von den Fällen, in denen sich der Widerspruch nicht erledigte und die vor Gericht gingen, gaben die Richter in 2.108 von 5.485 Fällen den Betroffenen Recht, nur in 1.120 Fällen wurden die Klagen abgewiesen. In 2.220 Fällen erledigte sich die Klage, etwa durch Rücknahme. Die Zahlen erlauben damit Zweifel, dass Sanktionen zurückhaltend und als letztes Mittel angewandt werden.

Verfassungsrechtliche Bewertung

Der Paritätische Gesamtverband hält die Sanktionsregelungen in ihrer bisherigen Form für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Sanktionsregelungen liegen dem Bundesverfassungsgericht derzeit zur Prüfung vor. Das Sozialgericht Gotha legt in seinem Vorlagenbeschluss vom August 2016 in übereuender Weise dar, dass Sanktionen zu einer Unterschreitung des gesetzlich festgelegten Existenzminimums führen. Der Gesetzgeber definiert mit dem sog. Regelbedarfsermittlungsgesetz (in unzureichender Weise) den seines Erachtens notwendigen Bedarf für ein menschenwürdiges Existenzminimum. Sofern diese Leistungen gekürzt werden, kann demzufolge der definierte Mindestbedarf nicht mehr gedeckt werden. Es kommt zu einer Unterdeckung der Bedarfe.¹⁷

Die Sanktionen sind nicht verhältnismäßig. In seinem Urteil zu den lebenslangen Freiheitsstrafen hat das Bundesverfassungsgericht 1977 u. a. festgestellt, dass selbst in dem Fall schwerster Straftaten das Existenzminimum zu gewährleisten ist: „Die grundlegenden Voraussetzungen individueller und sozialer Existenz des Menschen müssen erhalten bleiben. Aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ist daher -und das gilt insbesondere für den Strafvollzug- die Verpflichtung des Staates herzuleiten, jenes Existenzminimum zu gewähren, das

¹² vgl. u. a. Deutscher Bundestag / Wissenschaftlicher Dienst: Auswirkungen von Sanktionen im SGB II. Überblick über qualitative Studien in Deutschland. 2017. WD 6 – 3000 – 004/17; Ames, Anne (2009): Ursachen und Wirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

¹³ Zahradnik u. a.: Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II, in: Zeitschrift für Sozialreform 2016 Heft 2, S. 141-179.

¹⁴ O-Ton-Arbeitsmarkt: Hartz IV: „Mehrfachsanktionen auf dem Vormarsch“ vom 3. September 2016, <http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/o-ton-news/hartz-iv-mehrfachsanktionen-auf-dem-vormarsch>, (Aufruf am 17.05.18)

¹⁵ Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hg.) (2018) a. a.O., S. 79

¹⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017: Antwort auf die Fragen von Katja Kipping, MdB, Arbeitsnummern 002-005, Berlin, 08.02.2017, S. 4.

¹⁷ Neskovic, Wolfgang / Isabel Erdem (2012): Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen – Zugleich eine Kritik am Bundesverfassungsgericht, in: SGB 03, S. 134 – 139

ein menschenwürdiges Dasein überhaupt erst ausmacht.“ Es wird betont: „Jede Strafe muss in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Straftat und zum Verschulden des Täters stehen.“ Gemessen daran stellt sich umso dringlicher die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen bei Obliegenheitsverstößen. So kann etwa eine bloße Verspätung bei der Teilnahme an einer Eingliederungsmaßnahme mit einer Kürzung der Regelleistungen um 30 % für die Dauer von drei Monaten sanktioniert werden, bei einer nochmaligen Verspätung durch eine 60%ige Kürzung. Derartige Kürzungen bei Obliegenheitsverpflichtungen haben schwerwiegende Folgen für die Leistungsberechtigten. Denn in jedem Fall bedeuten Sanktionen von 30 % und mehr einen vollständigen Verlust der Möglichkeiten zur soziokulturellen Teilhabe. Sanktionen werden deshalb von den Leistungsberechtigten in der Regel als Strafmaßnahme, die dazu noch unverhältnismäßig erscheint, wahrgenommen. Gerade gemessen an mit den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Recht geschützten Ansprüchen, auch von Straftätern, wirkt das Strafmaß der Sanktionen wie ein Wertungswiderspruch.¹⁸

Rechtlich und faktisch werden junge Menschen im Grundsicherungsbezug schneller und drastischer sanktioniert als ältere Leistungsberechtigte. Für diese Ungleichbehandlung gibt es keine sachliche Rechtfertigung; weshalb insbesondere diese Sonderregelung verfassungsrechtlich zweifelhaft ist. Sie ist auch nach Einführung der Regelung, den Sanktionszeitraum auf sechs Wochen verkürzen zu können, unverhältnismäßig und verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz.¹⁹

Ausblick auf eine Neuausrichtung der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Das Leitbild der aktivierenden Sozialpolitik ist in der Praxis des Hartz IV-Systems gescheitert und hat zur gesellschaftlichen Stigmatisierung von langzeitarbeitslosen Menschen beigetragen. Der Paritätische fordert vor diesem Hintergrund eine grundlegende

Neuausrichtung der Grundsicherung für Arbeitslose.²⁰ Es muss eine Armuts- und Erwerbslosensicherung geschaffen werden, die „Hilfe statt Strafe“ zur Leitschnur macht und den Schutz menschenwürdiger Existenz genauso sichert wie gesellschaftliche Aufstiegschancen eröffnet.

Die geforderte Aufhebung der Sanktionen führt dabei keinesfalls zu einer Annäherung des Leistungssystems an ein Modell eines bedingungslosen Grundeinkommens, denn die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird weiterhin bedürftigkeitsgeprüft bleiben. Der Anspruch der Förderung bleibt bestehen, wird aber neu ausgerichtet und verstärkt. Das Ziel der Bundesregierung, bis zu 150.000 langzeitarbeitslosen Menschen das Angebot einer geförderten und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu machen, um sie aus ansonsten unüberwindlicher Langzeitarbeitslosigkeit befreien zu helfen, hat hierbei unsere volle Unterstützung. Darüber hinaus sollten die Leistungsberechtigten mit einer qualifizierenden Arbeitsförderung intensiver gefördert werden, damit sie sich nicht nur kurzfristig in der Arbeitswelt betätigen können, sondern die Chance zu einem beruflichen Aufstieg aus oft nur prekärer Beschäftigung erhalten.²¹ Soziale Hilfestellungen zur gesellschaftlichen Teilhabe sind auszubauen. Motivierende und befähigende Ansätze der Beratung und Arbeitsförderung müssen in der Praxis der Jobcenter ein viel stärkeres Gewicht erhalten.

In der letzten Legislaturperiode ist es trotz des aufwändig vorbereiteten Gesetzgebungsverfahrens zum sog. Rechtsvereinfachungsgesetz nicht gelungen, das hoch verdichtete Leistungsrecht des SGB II und die damit zusammenhängenden komplexen Verwaltungsabläufe substantiell zu vereinfachen, jedoch wurde die Rechtsposition der Leistungsberechtigten durch die Neuregelungen nochmals geschwächt. Es sollten daher Lösungsansätze zur notwendigen Entbürokratisierung des SGB II entwickelt werden mit Maßgabe, das SGB II bürgerfreundlicher auszugestalten. Die Abschaffung der Sanktionen ist hierfür essentiell.

¹⁸ Der Paritätische Gesamtverband (2016): Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e. V. zum Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des Sozialgerichts Gotha vom 02.08.2016 (S 15 AS 5157/14), 1 BvL 7/16

¹⁹ Berlit, Uwe 2013: a.a.O.

²⁰ Der Paritätische Gesamtverband 2018: Hartz IV hinter uns lassen. Konzept des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für eine Neuausrichtung der Grundsicherung für Arbeitslose

²¹ Siehe dazu ausführlich auch Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hg.) (2018) a.a.O.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)31**

23. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Deutscher Caritasverband e.V.**Zusammenfassung**

Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums für erwerbsfähige Hilfebedürftige werden nach geltender Gesetzeslage nicht bedingungslos gewährt. Leistungsberechtigten sind verpflichtet, aktiv an Maßnahmen zu ihrer Arbeitsmarktintegration mitzuwirken und alle zumutbaren Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit auszu-schöpfen. Pflichtverletzungen haben Leistungskürzungen in Form von Sanktionen nach dem Gesetz zur Folge. Der Antrag der LINKEN (BT-Dr.19/103) sieht vor, diese Sanktionen abzuschaffen. Bis zum Inkrafttreten eines solchen Gesetzes sollen Widersprüche und Anfechtungsklagen eine aufschiebende Wirkung haben. Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Dr. 19/1711) fordert die ersatzlose Streichung der Sanktionen. Sie vertritt die Auffassung, dass nicht die Androhung und Bestrafung, sondern „faire Spielregeln, Motivation und Bestärkung der Arbeitssuchenden“ (Antrag, S.2) die Arbeit in den Jobcentern bestimmen sollten. Der Antrag enthält eine Reihe von Forderungen, die Bedingungen für soziale Teilhabe durch Integration in Arbeit zu verbessern: Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen sollen besser aufeinander abgestimmt werden, damit sich Erwerbsarbeit lohnt. Gefordert werden mehr Personal, mehr Mittel für Eingliederung und Verwaltung und ein besseres Fallmanagement. Arbeitssuchende sollen passgenaue Hilfen sowie garantierte und individuell zugeschnittene An-

gebote zur Qualifizierung und Weiterbildung erhalten. Gefordert wird zudem ein sozialer Arbeitsmarkt, der durch den Passiv-Aktiv-Transfer finanziert wird.

Die Caritas teilt aus ihrer Beratungspraxis grundsätzlich die Einschätzung der Antragsteller, dass die Förderbedingungen zur Integration in Arbeit und das Sanktionsrecht überarbeitet werden müssen.

Eine verfassungsrechtliche Klärung, ob die bestehenden Sanktionsregeln gegen die Pflicht des Staates zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG verstoßen, steht noch aus. Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des anhängigen Normenkontrollverfahrens, die auch für eine etwaige Reform des Sanktionsregimes die nötige verfassungsrechtliche Orientierung geben wird. Die Erfahrungen der Caritas in der Beratungsarbeit zeigen vielfältige Probleme auf, die mit sanktionsbedingten Einschnitten in das Existenzminimum der Leistungsempfänger(innen) und auch der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Familien oder Partner verbunden sind. Reformbedarf sieht der DCV mit Blick auf Höhe, Dauer, Umfang und rechtliche Informationen: Der DCV lehnt die verschärften Sanktionsmöglichkeiten für Jugendliche und die Kürzung der Leistungen der Unterkunft ab. Die Rechte und Pflichten der Leistungsberechtigten und die Pflichten des Staates müssen in ein angemessenes und faires Verhältnis gesetzt werden. Hierzu ist auch eine bessere

Beratung der Betroffenen zu Bescheiden und Rechtsfolgen notwendig.

Der DCV teilt die Auffassung, dass für eine bessere Eingliederung in Arbeit mehr Personal in den Jobcentern, hinreichend Eingliederungs- und Verwaltungsmittel, eine passgenaue Förderung, individuelle Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote und die Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers notwendig sind. Bei der Reform der Maßnahmen und der Gestaltung des Integrationsprozesses sollten – im Sinne responsiven Politik- und Verwaltungshandelns - Erwartungen derer Berücksichtigung finden, die als Langzeiterwerbslose Erfahrung mit dem SGB II-Leistungsbezug und Sanktionen gemacht haben. Dies betrifft sowohl die Entscheidung über die Art der Leistung als auch die Ausführung der Leistungen bei einem spezifischen Träger der jeweiligen Maßnahme. Dringend erforderlich ist eine bessere Harmonisierung der Leistungen.

Steigerungen der Arbeitszeit, die einen Wechsel der Leistungs- und damit verbundenen Anrechnungssysteme zur Folge haben, dürfen nicht zu einem sinkenden verfügbaren Einkommen führen. Die Leistungssysteme sind für die Betroffenen oft unübersichtlich. Brüche und Widersprüche zwischen sozialrechtlichen Einstandspflichten und dem Unterhaltsrecht für die Leistungsempfänger(innen) müssen beendet werden.

I. Erfahrungen der Leistungsempfänger(innen) und Berater(innen) der Caritas

Leistungsbezieher(innen) empfinden Sanktionen häufig als stigmatisierend, weil ihnen unterstellt wird, dass sie nicht alles dafür tun, unabhängig von diesen staatlichen Leistungen zu leben (Obermeier/Schultheis 2015, S:18). 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 oft an passgenauen Angeboten, an der finanziellen Ausstattung der Jobcenter für derartige Maßnahmen, teilweise auch an qualifiziertem Personal, das Leistungen verständlich vermittelt und die richtigen Angebote auswählt. Aus Sicht des DCV ist deshalb eine passgenaue Förderung mit ausreichend Personal sowie Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln unerlässlich.

Kürzungen des Existenzminimums bei Nichterscheinen zum Meldetermin werden von Betroffenen als unverständlich rigide und hart empfunden. Dies gilt gerade dann, wenn die Betroffenen die Erfahrung machen, dass auf der anderen Seite die Mitarbeiter(innen) des Jobcenters für sie nur sehr schwer telefonisch erreichbar sind oder sie einen Termin nur „absitzen“ müssen, obwohl keine passenden (Förder-)Angebote gemacht werden können. Die Problematik der mangelnden Erreichbarkeit und damit verbundenen ungenügenden Beratungsmöglichkeiten findet ihren Ausdruck auch in der Vielzahl von – oftmals erfolgreichen – Widersprüchen und Klagen im SGB II. Sanktionen, die zum Wegfall der Leistungen für Unterkunft und Heizung führen, gefährden das Mietverhältnis. Die besonders drastischen Sanktionen für Jugendliche führen laut Berichten von in

der praktischen sozialen Arbeit Tätigen immer wieder dazu, dass Jugendliche im Hilfeprozess „verloren“ gehen und den Kontakt zu Institutionen des Sozialstaats abbrechen. Dieses Sanktionsrecht muss aus Sicht des DCV überarbeitet werden.

Vorschläge des DCV zur Reform des SGB II

1. Die **Sonderregelungen bei den Sanktionen für Jugendliche** sind in dieser Legislaturperiode endlich abzuschaffen. Die Erfahrungen von Caritasmitarbeiter(inne)n in der Arbeit mit Jugendlichen zeigen ebenso wie wissenschaftliche Studien, dass die verschärften Sanktionierungen zu einer Eskalation der ohnehin schon prekären Lebenssituation führen können (Götz/ Schreyer 2010, Wolff 2014, Annes 2010, Mögling 2015). Den Jugendlichen fehlt häufig das erforderliche Selbsthilfepotenzial, um sich aus eigener Kraft aus ihrer Lebenskrise zu befreien. Der Kontakt zu den Jobcentern geht häufig als Folge der Sanktionierung verloren. Um das „Herausfallen“ aus einem System zu vermeiden, müssten sich die Sachbearbeiter der jeweiligen Leistungsträger (insbesondere Grundsicherung und Jugendhilfe) frühzeitig und regelmäßig austauschen und im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes Hilfen leisten. Hierzu sind eine gute Verzahnung der Zusammenarbeit und eine Kooperation unterschiedlicher Leistungsträger erforderlich.
2. Der Deutsche Caritasverband lehnt eine **Sanktionierung in die Leistungen für Unterkunft und Heizung** ab. Sofern kein Schonvermögen eingesetzt werden kann, droht aufgrund der Sanktionsdauer von drei Monaten eine fristlose Kündigung der Wohnung wegen Zahlungsverzugs. Die Kürzung der Leistungen für Unterkunft kann im schlimmsten Fall zur Wohnungslosigkeit führen. Außerdem verschärft die Sanktionierung in die Unterkunftskosten meist die Situation der Leistungsberechtigten drastisch. Durch eine drohende Wohnungslosigkeit wird die Integration ins Erwerbsleben entscheidend gehemmt.
3. Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, **Sanktionen flexibler auszugestalten**. Derzeit ist es nur bei Jugendlichen möglich, vor Ablauf der dreimonatigen Frist wieder die Kosten der Unterkunft zu zahlen, wenn Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen. Sanktionen sollten insgesamt flexibel aufgehoben, abgemildert oder verkürzt werden können, wenn sich die sanktionierten Leistungsempfänger/innen einseitig zeigen und eine Verhaltensänderung eintritt. Denkbar wäre ein Stufenregelung: So könnte bei der ersten Pflichtverletzung bei nachträglicher Pflichterfüllung die Sanktion ganz aufgehoben werden, bei der zweiten Pflichtverletzung eine sechswöchige Minderung und bei einer weiteren Pflichtverletzung eine dreimonatige Minderung greifen.
4. Sinnvoll ist es, Sanktionen bei Meldeversäumnissen auf die Fälle zu beschränken, in denen der Meldetermin der Erwerbsintegration dienen soll. Dies ist der Fall, wenn die Meldung der Berufsberatung, Vermittlung in Ausbildung und Arbeit oder der Vorbereitung aktiver Arbeitsför-

- derungsleistungen dienen soll. Wenn bei Terminen lediglich die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch geprüft oder sonstige Entscheidungen im Leistungsverfahren vorbereitet werden, sollten **Meldeversäumnisse nicht sanktionsbewehrt** sein. Hier sollten vielmehr die Folgen fehlender Mitwirkung nach § 66 SGB I greifen. Dieser Paragraph regelt, dass bei fehlender Mitwirkung der Leistungsträger die Leistung teilweise oder ganz bis zur Nachholung der Mitwirkung versagen oder entziehen kann.
5. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, die **Höhe der Sanktionen anzupassen**. Die derzeitigen Kürzungsbeträge tangieren oder entziehen spätestens ab der 2. Stufe Mittel, die das physische Existenzminimum sicherstellen sollen. Die Sanktionen sollten insgesamt eine Höhe von 30 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe nicht überschreiten. Als Vorbild für die absolute Untergrenze könnte § 43 Abs. 2 S. 3 SGB II dienen, nach dem monatliche Aufrechnungen mit Ersatz- und Erstattungsansprüchen auf insgesamt 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs begrenzt sind. Mit einer maximalen Kürzung von 30 Prozent wäre zudem der kontinuierliche Krankenversicherungsschutz von ALG II-Empfänger(innen) gewährleistet. Dieser entfällt nach heutiger Rechtslage bei einer Vollsanktion, wenn die Leistungsberechtigten keine ergänzenden Sachleistungen beantragen.
 6. **Sachleistungen müssen nach Ansicht der Caritas von Amts wegen erbracht werden, wenn die Leistungen um 30 Prozent sinken**. Oftmals wissen Betroffenen nichts von der Möglichkeit, ergänzende Sachleistungen zu beantragen. Zudem wird vermutet, dass Lebensmittelgutscheine häufig nicht beantragt werden, weil sie von den Leistungsberechtigten als stigmatisierend empfunden werden (Götz/ Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S. 5). Mit der automatischen Gewährung von Sachleistungen würde das Jobcenter auch verpflichtet, weiterhin Krankenversicherungsbeiträge abzuführen. Im Moment besteht die Gefahr, dass Leistungsberechtigte die Beiträge dann selber übernehmen müssen, was sehr schnell zu hohen Beitragsschulden bei den Krankenkassen führen kann.
 7. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, dass vor einer Sanktionierung der Betroffene über die **Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung auch (wieder) schriftlich belehrt** werden muss, wie es vor 2010 geltendes Recht war. Die Statistik zeigt, dass fast 80 Prozent der Sanktionen wegen Meldeversäumnissen ausgesprochen werden (BA 2017). Eine bessere Aufklärung kann dazu beitragen, die Zahl der Sanktionen deutlich zu mindern. Die Aufklärungs- und Warnfunktion kann eine Rechtsfolgenbelehrung nur erfüllen, wenn die Belehrung in schriftlicher und verständlicher Form erfolgt.
 8. Die Bescheide sind umfangreich, schwer verständlich und können deshalb oft nicht oder nur ungenügend nachvollzogen werden. Die Mitarbeiter der Jobcenter müssen die Leistungsberechtigten über zahlreiche Dinge aufklären und über anderweitige Ansprüche (z. B. Wohngeld, Kinderzuschlag, BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe etc.) informieren. Viele Widersprüche und Klagen ließen sich vermeiden, wenn die Leistungsberechtigten vor Ort über ihre Leistungs- und Änderungsbescheide ausreichend beraten und aufgeklärt würden. Hierzu können neben einer besseren persönlichen Beratung im Jobcenter eine Stärkung der Selbstverwaltung über das SGB III hinaus im SGB II bzw. **regionale Омбудsstellen vor Ort** beitragen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dies die gesetzliche Beratungspflicht der Jobcenter nicht ersetzt.
 9. Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des SGB II die Anforderungen an erwerbsfähige Leistungsempfänger(innen) gegenüber der alten Sozialhilfe deutlich verschärft. Eine solche Verschärfung ist nur vertretbar, wenn sie durch einen effektiven Rechtsschutz auf Seiten der Betroffenen ausgeglichen wird. Im Bereich der Existenzsicherung ist eine Einschränkung des Rechtsschutzes im Widerspruchsverfahren gegen Sanktionen nicht vertretbar, da die Hilfeempfänger(innen) gezwungen sind, zeitweise unterhalb des Existenzminimums zu leben oder unzumutbare Arbeit zu verrichten. **Widersprüche gegen Sanktionen sollten deshalb aufschiebende Wirkung haben**. Dies entspricht auch der Wertung des § 86a Abs. 1 S. 1 SGG, nach dem zumindest Widersprüche gegen Verwaltungsakte, die eine laufende Leistung herabsetzen oder entziehen, aufschiebende Wirkung haben.
 10. Viele Langzeitarbeitslose haben trotz guter Konjunktur keine Chancen auf Erwerbsintegration. Sie benötigen passgenaue und **längerfristig angelegte Förderung**. Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass im Koalitionsvertrag **unter dem Namen „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ ein neues Regelinstrument im SGB II mit einer längerfristigen Förderung vorgesehen und der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht werden soll**. Ein neues Instrument muss gut anschlussfähig an die bestehenden Instrumente - z.B. § 16d SGB II (AGH) und § 16e SGB II (Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen) - sein. Grundlage der Förderung sollte eine fundierte **Teilhabe- und Hilfeplanung unter Einbeziehung der Leistungsempfänger(innen)** sein, damit ihre Wünsche und Perspektiven Berücksichtigung finden. Das **neue Regelinstrument sollte Erwerbslosen offen stehen, die drei bis vier Jahre im Leistungsbezug sind**, damit es an die Maximalförderung in einer Arbeitsgelegenheit (plus Zeiten des ALG I-Bezugs) nahtlos angeschlossen werden kann. **Berufsbezogene Qualifizierung (die die Dynamiken der Arbeitswelt 4.0 berücksichtigt) und gegebenenfalls auch Betreuung sowie sozialpädagogische Begleitung durch Dritte** sollten nach Bedarf möglich sein und finanziert werden.
 11. Die Beratungspraxis zeigt: Es gibt Menschen mit besonderen Schwierigkeiten und Belastungen (z. B. wegen verfestigten gesundheitlichen oder psychischen Problemen, vorheriger Wohnungslosigkeit oder Straffälligkeit), die den Anforde-

rungen eines regulären Beschäftigungsverhältnisses nicht gewachsen sind. Sie benötigen niedrigschwellige Hilfe. Die **Arbeitsgelegenheiten** sollten hierfür als Instrument so weiterentwickelt werden, dass sinnvolle Tätigkeiten gefördert werden, die zur sozialen Stabilisierung und Tagesstrukturierung beitragen und soziale Teilhabe ermöglichen. Die **Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten sollte freiwillig** erfolgen und sanktionsfrei gestaltet sein.

12. Die Finanzierung von **ausreichend Personal** ist für eine gute Integration ebenso wichtig wie genügend Eingliederungsmittel. Bedenklich ist vor diesem Hintergrund die Kürzung der Verwaltungsmittel im Bundeshaushaltsentwurf von 5,1 Mrd. (2016) auf 4,55 Mrd. (2018). Es ist zu befürchten, dass wieder Eingliederungsmittel in den Verwaltungshaushalt umgeschichtet werden müssen. Die gute Situation am Arbeitsmarkt darf nicht darüber hinweg täuschen, dass die Zahl der Leistungsberechtigten in den nächsten Jahren eher steigen wird. Der **Haushalt muss so ausgestaltet werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt**. Es muss sichergestellt werden, dass im Bundeshaushalt die Verpflichtungsermächtigungen so gestaltet werden, dass eine Fortsetzung der Förderung über einen längeren Zeitraum gewährleistet ist.
13. Individuell zugeschnittene **Angebote der Qualifizierung und Weiterbildung** sind unerlässlich für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Dies gilt umso mehr, als sich im Zeitalter der Digitalisierung Berufsbilder ändern und Arbeitsfelder wegfallen. Wichtig ist für Teilha-

bechancen auf dem Arbeitsmarkt 4.0 die Möglichkeit zur beruflichen Neuorientierung (Umschulung). Die **Weiterbildungsförderung für Langzeitarbeitslose** muss bei der **Kalkulation der Finanzmittel** entsprechend berücksichtigt werden.

14. Die Beratungspraxis zeigt, dass die Leistungssysteme für die Betroffenen oft unübersichtlich sind und Brüche zwischen sozialhilferechtlichen Einstandspflichten und dem Unterhaltsrecht für die Leistungsempfänger ebenso wie die Wechselwirkung von einzelnen sozialstaatlichen Leistungen wie z.B. SGB II Leistungen, Kinderzuschlag und Wohngeld schwer nachvollziehbar sind. Dies erklärt sich daraus, dass die Regelungen des SGB II und des SGB XII zur Anrechnung von Einkommen Angehöriger sich unterscheiden. Ebenso unterscheiden sich die Einstandspflichten nicht verheirateter Paare im Zivilrecht und im Sozialrecht. Unterschiedliche Dynamisierungsregelungen des SGB II und des Wohngelds können dazu führen, dass Personen z.B. aus dem Leistungsbezug des Wohngelds herausfallen. Unterschiede in der Einkommens- und Vermögensanrechnung führen dazu, dass bei veränderten Arbeitseinkommen ebenfalls ein Wechsel der Leistungssysteme erforderlich wird. Grundsicherungsleistungen, Wohngeld und Kinderzuschlag sind gegenwärtig aufgrund unterschiedlicher Transferentzugsraten nicht so gestaltet, dass untere Einkommensgruppen in allen Fällen von den Leistungen profitieren. Dringend erforderlich ist deshalb **eine bessere Harmonisierung der Leistungen**, insbesondere die Abschaffung der Partnerkindereinstandspflicht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)32

23. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Zusammenfassung

Der Antrag der Fraktion Die Linke zielt darauf ab, sämtliche Sanktionen im Zweiten Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Sozialgesetzbuch XII per Gesetz abzuschaffen. Auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert die Abschaffung der Sanktionen und fordert zudem die bessere Abstimmung der Sozialsysteme untereinander, um die Erwerbsarbeit zu stärken, die Jobcenter bedarfsdeckend mit Personal auszustatten und das Fallmanagement zu verbessern. Außerdem solle den Jobcentern ermöglicht werden, Regelbedarfe und Kosten der Unterkunft in Lohnkostenzuschüsse umzuwandeln, um einen sozialen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Zu einer erfolgreichen Grundsicherung für Arbeitsuchende gehört nicht nur das „Fördern“, sondern auch das „Fordern“ im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und als Ausdruck der Subsidiarität. Dazu dienen die Sanktionen, die den Beschäftigten in den Jobcentern Mittel in die Hand geben, dies auch durchzusetzen.

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

Arbeitslosengeld II (ALG II). Sie tragen – auch präventiv – im Interesse der Arbeitsuchenden zu einer möglichst zügigen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei.

Im Antrag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN wird richtigerweise angedeutet, dass es nicht nur um Sanktionen gehen kann, sondern auch um das Thema Teilhabe am Arbeitsleben insgesamt. Eine Debatte nur über Sanktionen greift beim anstehenden Weiterentwicklungsbedarf zu kurz.

Im Einzelnen

Akzeptanz des Sozialstaates nicht in Frage stellen

Die Akzeptanz des Sozialstaates wird in Frage gestellt, wenn für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine Voraussetzungen aufgestellt werden dürfen. Es wäre insbesondere für die Menschen mit geringem Einkommen, die über ihre Steuern die Grundsicherung für Arbeitsuchende mitfinanzieren, kaum zu vermitteln, wenn sie auch für den Lebensunterhalt der Menschen aufkommen müssten, die zwar arbeiten können, aber nicht wollen oder dazu nicht die nötigen Anstrengungen unternehmen – und wenn es nur darum geht, Termine beim Jobcenter einzuhalten. Genau das wäre aber die Folge einer sanktionslosen Gewährung von Sozialleistungen. Die Solidargemeinschaft darf erwarten, dass Hilfebedürftige alle Eigenanstrengungen unternehmen, um so weit wie möglich aus eigener Kraft den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien zu erwirtschaften.

Sanktionen sind angemessen

Die Mitwirkungspflichten, die der Gesetzgeber von den Leistungsberechtigten einfordert, sind angemessen. Sie knüpfen insbesondere an ein steuerbares Verhalten des Einzelnen an.

Die Pflicht aus § 31 Abs. 1 S. 1 SGB II, Arbeitsangebote anzunehmen bzw. Eigenbemühungen zur Arbeitsplatzbeschaffung nachzuweisen, gilt nur für erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Die Gesetzeslage lässt bereits auf der Ebene der Pflichtverletzung genügend Spielraum, um in jedem Einzelfall eine sachgemessene Entscheidung herbeizuführen, bei der insbesondere auch Härtefälle berücksichtigt werden können. So müssen z. B. Eigenbemühungen zur Arbeitssuche lediglich „in ausreichendem Umfang“ nachgewiesen werden (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II). Auch muss nicht jede, sondern nur eine „zumutbare“ Arbeit angenommen (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II) und nur eine „zumutbare“ Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit angetreten werden (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB II). Und selbst das ist nicht erforderlich, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für sein Verhalten darlegen und nachweisen kann (§ 31 Abs. 1 S. 2 SGB II).

Sanktionen sind arbeitsmarktpolitisch notwendig

Die Beibehaltung von Sanktionsregelungen ist arbeitsmarktpolitisch geboten. Eine Abschaffung der Sanktionsmöglichkeiten würde arbeitsmarktpolitisch falsche Anreize setzen. Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)¹ zur Wirkung der Sanktionen bei Jugendlichen weisen darauf hin, dass die Anreizwirkung der Sanktionen nicht zu unterschätzen ist. So sind z. B. die Abgangsraten in Beschäftigung bei Leistungsempfängern unter 25 Jahren bei der ersten Sanktion um mehr als 100 % höher als bei einer Vergleichsgruppe ohne Sanktionen.² Eine andere Untersuchung hat gezeigt, dass die Sanktionierung die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von acht Monaten nach der Sanktion aus dem Leistungsbezug auszuschneiden, um etwa 70 Prozentpunkte erhöht. Ebenso steigt die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, um mehr als 50 Prozentpunkte.³ Die Anreizwirkung des Sanktionssystems besteht schon durch die Möglichkeit einer Sanktionierung bevor es überhaupt zu einer Leistungsminderung kommt. Es geht darum, den Betroffenen die Gefahren einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit zu verdeutlichen und auf eine möglichst zügige Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hinzuwirken.

Jobcenter gehen verantwortungsbewusst mit Sanktionen um

Die Jobcenter gehen mit den im Gesetz vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten verantwortungsbewusst um.

Im Jahr 2017 wurden bei rd. 137.000 oder 3,1 % der insgesamt 4,3 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mindestens eine Sanktion verhängt. Die Höhe der durchschnittlichen Kürzung lag bei rd. 19 % bzw. 109 €. Auch in den Jahren davor (2008 bis 2016) lag die Sanktionsquote zwischen 2,4 % und 3,4 %. Der Bestand vollsanktionierter erwerbsfähiger Leistungsberechtigter ist äußerst gering und lag 2017 bei rd. 7.200 im Jahresdurchschnitt.

Letztlich wäre es auch für die Vermittlungs- und Beratungsarbeit der Beschäftigten der Jobcenter fatal, wenn sie keinerlei Möglichkeiten hätten, bei absichtlich fehlender Mitwirkungsbereitschaft des Einzelnen, wirksame Sanktionen aussprechen zu können.

Reformbedarfe in der Grundsicherung konsequent angehen

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN skizziert – ohne konkrete Lösungen anzubieten – immerhin weitere Handlungsfelder: Anreize in Arbeit erhöhen, über Personalausstattungen in den Jobcentern nachdenken und individuellere Herangehensweisen bei der Vermittlung unterstützen. Damit allein ist es nicht getan: Notwendig sind **deutliche Schritte zur strukturellen und finanziellen Modernisierung im SGB II**.

Zu 90 % befinden sich Langzeitarbeitslose im Rechtskreis SGB II. Daher sind weitere strukturelle Reformen im SGB II notwendig. Kein probates Mittel ist ein massiver Ausbau öffentlich-geförderter Beschäftigung. Oberstes Ziel ist die Vermittlung in Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt. Dafür sind **individuelle, passgenaue Beratung, Qualifizierung, insbesondere über Teilqualifikationen, und Förderung nötig**, um unterschiedlichste Vermittlungshemmnisse zu beseitigen. Dazu gehört auch ein ausreichendes Angebot an begleitenden Unterstützungen in der Netzwerkarbeit der Jobcenter, z. B. bei den § 16a –Leistungen im SGB II.

Um Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung in Beschäftigung zu bringen, muss das Zielsteuerungssystem im SGB II stärker nach dem **Grundsatz der Wirkung und Wirtschaftlichkeit** ausgerichtet werden. Erfolgreiches Handeln von Jobcentern muss belohnt und darf nicht bestraft werden.

Jobcenter müssen noch weiter **von unnötiger Bürokratie** entlastet werden, damit sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter auf die Beratung, Vermittlung und Qualifizierung von Arbeitslosen konzentrieren können, statt auf sachbearbeitende Tätigkeiten. Dazu müssen **mehr Pauschalierungen und Bagatellgrenzen** eingeführt, die Einkommensanrechnung vereinfacht und sachbearbeitende Tätigkeiten noch stärker gebündelt werden.

Die notwendigen Mittel für die Jobcenter müssen zur Verfügung gestellt werden, damit sie die Anforderungen an die gesetzliche Mindestausstattung an

¹ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Kurzbericht 5/2017.

² Ebenda, S. 4; siehe auch Berg, Gerard J. van den; 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, S. 30.

³ Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions? An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper 09-072, S. 18 ff.

Personal, insbesondere in der Eingliederung von Arbeitslosen, erfüllen können.

Den Jobcentern muss es erleichtert werden, insbesondere für Langzeitarbeitslose **Eingliederungsstrategien und Förderketten** zu entwickeln, indem eine **längerfristige Finanzplanung** zugelassen und die Übertragung von Haushaltsmitteln ins nächste Haushaltsjahr großzügiger ausgestaltet werden.

Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende müssen überprüft und Anreize gesetzt werden, um eine umfangreichere Tätigkeit aufzunehmen.

Langzeitarbeitslose mit Kindern müssen noch besser unterstützt werden. Sie sollen gezielt angesprochen

und umfassend in Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe gefördert werden. Es muss verhindert werden, dass sich Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit über Generationen vererben.

Öffentlich-geförderte Beschäftigung kann nur als **ultima ratio** für den engen Kreis der Langzeitarbeitslosen eingesetzt werden, die sonst keine Chance auf Beschäftigung haben. Die Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in der Privatwirtschaft ist vorrangig. Neben finanziellen Anreizen ist auch eine umfassende **Betreuung und Begleitung der Arbeitslosen und der Betriebe** wesentlich.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)33

23. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Kölner Arbeitslosenzentrum e.V.

KALZ e.V. bietet seit mehr als 30 Jahren in der Erwerbslosenberatungsstelle KALZ Beratung für von Armut und Erwerbslosigkeit bedrohte und betroffene Menschen an und führt die Obdachlosen- und Beschäftigungsprojekte Überlebensstation GULLIVER und Lobby REStaurant LORE. Dafür erhält KALZ e.V. öffentliche Fördermittel (ESF- und Mittel des Landes NRW; kommunale Mittel; Mittel der Evangelischen Kirche; Mittel des Jobcenters Köln und Spenden durch bürgerschaftliches Engagement).

Die langjährigen Beraterinnen haben die gesetzliche Einführung von Hartz IV beratend und öffentlichkeitswirksam begleitet.

Zum grundlegenden Selbstverständnis des KALZ gehört - entgegen der seit HARTZ IV propagierten öffentlichen Meinung - die Grundannahme, dass Arbeitslosigkeit und Armut vorwiegend strukturell bedingt sind und nicht nur individualisiert werden können.

Der ewige Spagat besteht darin, „einerseits alle nur erdenklichen Mittel und Wege aufzutun, um aktiv die Bemühung um einen Arbeitsplatz zu unterstützen, aber andererseits das realistische Scheitern dieser Bemühung nicht als persönliches Versagen, sondern als Ausdruck des strukturellen Arbeitsmarktproblems zu vermitteln. Das KALZ hat sich ausdrücklich zu dieser Doppelstrategie verpflichtet und versteht sich von daher uneingeschränkt als parteiischer Anwalt für die Interessen der von Arbeitslosigkeit Betroffenen.

Durch HARTZ IV werden Menschen ohne Erwerbsarbeit, im Niedriglohnbereich, mit aufstockendem ALG II- Bedarf, insbesondere Familien und Alleinerziehende mit ihren Kindern, Menschen mit Migrationshintergrund, Ältere über 45 Jahre, Menschen mit Behinderungen, Menschen ohne Berufsabschluss und Geringqualifizierte, junge Menschen unter 25 Jahren, Langzeitarbeitslose, Minijobber, prekär Beschäftigte, Berufsrückkehrerinnen, in ein Leben in relativer Armut gezwungen

Folge sind Kinder- und Altersarmut, gesellschaftliche und arbeitsmarktliche Benachteiligung, Ausschluss von wesentlichen Teilen von Aus- und Weiterbildung und Ausgrenzung durch Verarmung, zunehmende Obdachlosigkeit mit den negativen Auswirkungen von Lebensperspektiven und Entwicklungschancen.

Das zur Einführung von Hartz IV politisch und medial in Szene gesetzte Bild des erwerbslosen Menschen setzt die gesamte Zielgruppe der Erwerbslosen im SGB II unter Generalverdacht „faul“ und „Abzocker von Sozialleistungen“ zu sein, Verursacher der eigenen Armutssituation — und führt neben dem Leben an der Armutsgrenze zu gesellschaftlicher Demütigung und sozialer Ausgrenzung und Gefühlen individueller und gesellschaftlicher Ohnmacht und Perspektivlosigkeit. In Folge dieser Situation nehmen wir im Rahmen unserer Arbeit eine gravierende Zunahme von Angst, Wut, Depression, psychischen Erkrankungen, Suchterkrankungen, familiären Problemen wahr, Entwicklungen, die auch im Hinblick

auf eine mögliche Arbeitsmarktintegration absolut kontraproduktiv sind. Die uns aufsuchenden Menschen fühlen sich von der Politik und der Arbeitsverwaltung vielfach missverstanden und im Stich gelassen.

Dieses durch „Hartz IV“ geförderte Menschenbild ist aus unserer Sicht Kernproblem des Gesetzes, der Durchführungsanweisungen der BA und seiner Ausführung durch die Jobcenter, aus dem die zu niedrigen Regelsätze (Motto: „Wer arbeiten will findet auch Arbeit!“), die Sanktionen in Zusammenhang mit „Fördern und Fordern“ (Nur wer mitwirkt/arbeitet, hat ein Recht auf Leistung) definiert und durchgeführt werden (Spracheingang „HARZEN“).

Damit wurde durch die Hartz IV Gesetzgebung die Erwerbslosigkeit personalisiert, die Menschen allein verantwortlich gemacht für ihre Erwerbslosigkeit - ein großes „Erziehungsprogramm für Erwerbslose“ („Wenn die Erwerbslosen ausreichend aktiviert werden, wird sich das Problem der Erwerbslosigkeit lösen!“) aufgelegt.

Der Blick auf die strukturelle Erwerbslosigkeit, die politisch in den Jahren zuvor mit keinem politischen Ansatz zu beheben war und an der der zentrale Akteur, der Arbeitsmarkt, die Arbeitgeber selbstverständlich beteiligt waren, wurde aus dem Blick genommen, geriet in den Schatten.

In der Vergangenheit bestand das politische Einverständnis darin, dass Bürgerinnen nicht zu Objekten staatlichen Handelns werden dürfen, sondern Rechtssubjekte sein sollen, „mündige Bürgerinnen“, die ihre Interessen auch gegen staatliches Handeln auf dem Rechtsweg durchsetzen können. Mit Einführung des SGB II und seinen Sanktionen - bis hin zum Wegfall der Grundsicherungsleistung - werden die Bürgerinnen dieses Landes zunehmend zu Rechtsobjekten gemacht.

Wo das Gesetz Gestaltungsspielräume beim Fördern und Fordern eröffnet, wo Eingliederungsvereinbarungen gemeinsam ausgehandelt werden können und sollen, werden diese in der Umsetzung und praktischen Anwendung von Seiten der Jobcenter oft direktiv oder gar nicht genutzt (EGV, Benchmarking BA/Dunkelzone der Sanktionsandrohungen). Politische Zieldefinitionen, mit Arbeitslosigkeit anders als bisher umzugehen, weil sie strukturell bedingt ist, fehlen. Der „Aufschwung am Arbeitsmarkt“ greift gerade für den benannten Personenkreis der langzeitarbeitslosen Menschen nicht.

Die Erwerbslosenberatung des KALZ basiert konzeptionell auf einem würde- und respektvollen Umgang mit den Betroffenen, indem die Einhaltung und Beachtung der Menschenrechte sowie der Freiheit der eigenen Selbstbestimmung hohe Priorität besitzt.

Die Erwerbslosenberatung eröffnet, meist nach einem längeren Beratungsprozess, die Möglichkeit an konkreten Wegen in Arbeit teilzunehmen oder in andere Maßnahmen des Kölner Netzwerkes integriert zu werden. Die Beratungsarbeit basiert grundsätzlich auf der Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit und auf Wege hin zur Integration in den Arbeitsmarkt und wirkt so der Ausgrenzung von Erwerbslosen entgegen.

Zu den Themen gehören häufig das Trauma der eigenen Arbeitslosigkeit, des gesellschaftlich unterstellten eigenen Versagens etc. aber auch die vielfach erniedrigend und ohnmächtig empfundenen Abläufe und Kontakte in der Arbeitsverwaltung. Bei diesem Prozess greifen die Beratungsfachkräfte entsprechend ihrer fachlichen Kompetenz zu verschiedenen methodischen Ansätzen der sozialen Arbeit und schaffen zur Klärung der psycho-sozialen Situation, der existenziellen Sicherung und zur Integration in den Arbeitsmarkt einen angstfreien Raum. Sobald dieser gegeben ist, können die darunter liegenden Bedarfe geklärt und den Betroffenen sach- und fachgerechte Informationen an die Hand gegeben werden, die dazu dienen, eigene Entscheidungen innerhalb von verschiedenen möglichen Realitäten zu treffen.

Seit in Kraft treten des SGB II in 2005 sind die Regelsätze nicht existenzsichernd und, entgegen der vollmundigen Aussage der damaligen Regierung und des verantwortlichen Ministers, auch nachweislich nicht über der damaligen Sozialhilfe liegend. Fast alle einmaligen Leistungen, die im BSHG möglich waren, wurden im SGB II — Regelsatz abgeschafft, aus den Regelsätzen Ansparleistungen vorgeschrieben und prozentual bis zu den Regelsätzen der Kinder wieder herunter gebrochen. Hartz IV hat in 2005 über Nacht den erwerbslosen Teil der Gesellschaft verarmen lassen. Sanktionen führen weiter zur Verminderung bis zur Einstellung der Existenzsicherungsleistung. Kein Geld zum Leben zu haben macht Angst und willfährig oder gewaltbereit.

Sanktionen im SGB II können bei Rechtsverstößen wie Nichterscheinen zu einem Termin, Nichtantreten einer Erwerbsarbeit, Weiterbildungs- oder Beschäftigungsmaßnahme u.a. Mitwirkungspflichten zuerst mit 30%, dann mit 60% und 100% ausgesprochen werden.

Die Sanktionen für junge Erwachsene unter 25 Jahren sind mit besonderer Härte gesetzlich verankert und mit dem 9. Rechtsvereinfachungsgesetz im August 2016 politisch bestätigt worden. Diese Härte in Bezug auf junge Erwachsene ist europaweit einmalig. Das Existenzminimum kann sofort um 100% gekürzt werden und dies bei einer Zielgruppe, die meist lediglich deshalb im Leistungsbezug ist, weil die Eltern arm sind und/oder z.T. über keine ausreichende elterliche Unterstützung und Rückendeckung verfügt, schwierige Schullaufbahnen absolviert hat und auf Grund des Alters noch eines besonderen Schutzes bedarf.

Die niedrigen Regelsätze verbunden mit der erhöhten Zumutbarkeit, jede Arbeit anzunehmen, die körperlich, geistig und seelisch geleistet werden kann, erzeugt bei den betroffenen Menschen einen hohen Druck. Sanktionen verschärfen den Druck und die Angst, die dazu führt alles zu tun um das existentielle Minimum nicht zu gefährden.

In der Beratung des KALZ tauchen die (Drohungen zu) Sanktionen überwiegend bei den Meldeterminen und in den Anschreiben mit Stellenangeboten auf. Zudem, wenn es keinen Konsens zwischen Ratsuchenden und Sachbearbeitung im JC in Bezug auf Qualifizierungsmaßnahmen und Zumutbarkeit geht (Arbeitsangebote; Weiterbildung u.a.). Hier sind

Sanktionen ein eklatantes Druckmittel der Behörde. Das Nichtantreten oder der Abbruch einer als sinnlos empfundenen Maßnahme oder die Verweigerung eines Jobs, der zu den eigenen Fähigkeiten nicht passt und deren Zuweisung von den sich verweigernden Menschen in der Beratung oft als überflüssige Gängelei ohne qualitativen Inhalt empfunden werden, führen zu Sanktionen und damit zu gesellschaftlicher Ausgrenzung oder zu Gehorsam und Anpassung. Bis zur Einführung des Mindestlohns haben die Jobcenter auch in Jobs vermittelt, die mit absoluten Dumpinglöhnen einhergingen — immer mit Hinweis darauf, dass über das SGB II aufstocckende Leistungen beantragt werden können. Eine totale Abwertung von Erwerbsarbeit, dem Einsatz erwerbsloser Menschen sowie staatlicher Subventionierung der Arbeitgeber im Niedriglohn- und Dumpinglohnbereich.

Wenn Familienmütter wegen Geldmangel und Verschuldung in die Beratung kommen, fällt beim Prüfen der Bescheide oft auf, dass ein erwachsenes Kind im Haushalt keine Leistung mehr erhält. Oder ein/e junge/r Erwachsene/r hat bereits alles verloren, ist ohne Existenzmittel und von Obdachlosigkeit bedroht und erreicht in existentieller Not die Beratungsstelle. Von der gesetzlichen Möglichkeit bei Sanktionen, wenn Minderjährige in der Bedarfsgemeinschaft leben, Sachleistungen zu bewilligen wissen viele Eltern (vor allem mit Migrationshintergrund) nur wenig und werden im JC Köln leider nicht grundsätzlich beraten und die Leistungen bewilligt trotz Kenntnis der familiären Situation. Die gesamte Familiensituation wird davon betroffen. Je nach Sachlage werden Widersprüche in der Beratung formuliert und mit eigenen Gegenentwürfen und integrativen Wünschen versehen eingereicht.

Sanktionen führen nicht auf den 1. Arbeitsmarkt sondern reduzieren eine lt. Verfassungsgericht gerade noch verfassungsrechtliche Existenzsicherung weiter nach unten mit dem Preis der Verarmung von Menschen und Verschärfung von Verschuldung, Verelendung und Obdachlosigkeit. Armut macht krank und verschenkt Lebenschancen.

Vernachlässigt wird bei der Umsetzung des Gesetzes, vor allem bei den Menschen die langzeitarbeitslos sind und weitab vom Arbeitsmarkt leben, die individuelle Förderung. Den einzelnen Menschen ernst zu nehmen und individuelle Wege hin zum Arbeitsmarkt miteinander abzustimmen, so wie es gesetzlich für die Eingliederungsvereinbarungen vorgesehen ist, ist leider viel zu oft keine Realität.

In die Beratung des KALZ kommen u.a. Menschen mit Hochschulabschluss, langjähriger Erwerbstätigkeit, mehreren Ausbildungen und Qualifizierungen. Sie suchen nach Möglichkeiten sich passgenau weiterzubilden, umzuschulen, für einen Seiteneinstieg zu qualifizieren um mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu haben. Oft gehen sie mit dem Wunsch einer klar definierten beruflichen Weiterbildungsmaßnahme ins Jobcenter und kommen mit einem anderen Maßnahmeangebot wieder heraus.

Die Praxis der Behörden Maßnahmen einzukaufen und dann mit Menschen besetzen zu müssen fördert nicht die individuelle Integrationsberatung des/der

Einzelnen sondern ist schlicht eine verwaltungstechnische Zwangsmaßnahme. Eine Sachbearbeitung, die besser als der erwerbslose Mensch auf der anderen Seite des Tisches zu wissen meint, an welcher Maßnahme diese/r teilnehmen soll fordert die Teilnahme einer nicht einvernehmlich abgesprochenen Maßnahme unter dem Aspekt des Förderns.

Den erwerbslosen Menschen wird im Jobcenter oft nicht zugehört. Wenn das Menschenbild ein defizitäres ist — „die wollen nicht arbeiten“ und verfügen über multiple Vermittlungshemmnisse - anstelle mit einer positiven Ressourcenorientierung zu arbeiten, wenn Zeitmangel hinzukommt, verkommt die Eingliederungsvereinbarung zu einem Haustürgeschäft. Ohne vorher durchgeführtes Profiling wird bereits bei Antragstellung die EGV ausgehändigt als Teil der Antragsunterlagen und mit klar definierten Anforderungen in Bezug auf Mitwirkungspflichten, Bewerbungsobliegenheiten und Teilnahme an Maßnahmen, die sanktioniert werden können bei Nichtbeachtung. Die EGV wird oft ohne Beratung und im Einvernehmen, entgegen der gesetzlichen Vorschriften, über den Tisch geschoben oder postalisch zugestellt.

Seit August 2016 wurde die Beratungsleistung in Bezug auf Rechte und Pflichten und individuelle Bedarfe explizit in das SGB II aufgenommen

Dafür braucht es gut qualifizierte Mitarbeiterinnen im JC, ein Menschenbild, das von Respekt und Achtung geprägt ist, ausreichend Zeit und Geld für eine individuelle Förderung erwerbsloser Menschen.

Beratung ist ein Prozess, der Vertrauen voraussetzt, um auf gleicher Augenhöhe stattfinden zu können.

Die Auswertung der Modellprojekte „Sozialbüros“ im Vorfeld der Einführung von Hartz IV ergaben bei der wissenschaftlichen Evaluation, dass das beste Beratungsangebot darin besteht behördliche Hoheitsaufgaben von den Beratungsangeboten, die Vertrauen voraussetzen, zu trennen. Dieser Empfehlung wurde im Gesetz nicht entsprochen.

Wie soll sich für Leistungsbeziehende Menschen Vertrauen aufbauen mit Vertreterinnen einer sanktionsberechtigten Behörde, die, wie die BA, Sanktionen als wichtiges Lenkungsinstrument ansehen (zu beachten: bei Sanktionen im SGB HI gibt es immer noch Leistungen nach dem SGB II — nach Sanktionen im SGB H gibt es kein weiteres soziales Auffangnetz)?

Unsere Forderung an die politisch Verantwortlichen heute:

- Das Hartz IV-Menschenbild zu revidieren und die Beachtung der Menschenwürde im Umgang mit den erwerbslosen Menschen durch angemessene Erreichbarkeit und Beratung wieder herzustellen. Fast alle Menschen suchen nach einer sinnvollen Beschäftigung innerhalb ihres Leistungsvermögens. „Fun is not the enemy of work!!!“
- Eine Existenzsicherung gesetzlich zu implementieren, die ihren Namen verdient — qua Mensch sein, nicht gegen Leistung und unter Ausschluss von Sanktionen. Auf Förderangebote setzen nicht auf Druck.

-
- EGV und Individuelle (Arbeits-, Weiterbildungs- Qualifizierungs-)Angebote durch Konsens zwischen Erwerbslosen und Sachbearbeitung zu fördern (ausreichend Geld für den Integrationstitel und gut ausgebildete Sachbearbeitung), statt Zuweisungen in Maßnahmen ohne Konsens und mit Sanktionsandrohung
 - Gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten schaffen für die erwerbslosen Menschen, die auf dem 1. Arbeitsmarkt nicht (mehr) vermittelbar sind
 - Den Arbeitsmarkt als wichtigsten Akteur mit seinen Chancen und Benachteiligungen für erwerbslose Menschen wieder in den Blick nehmen für zukünftig mögliche Lösungen, damit alle am sogenannten Aufschwung partizipieren können.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)34

24. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.**Zusammenfassung**

Der Deutsche Verein tritt dafür ein, die bestehenden gesetzlichen Regelungen der §§ 31 ff. SGB II über die Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II) zu überarbeiten. Ziel soll es sein, eine verhältnismäßige, individualisierte und rechtssichere Praxis der Sanktionen bei Pflichtverletzungen zu gewährleisten, die der Aufgabe und dem Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende gerecht wird, Leistungsberechtigten ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, sie in ihrer Eigenverantwortung zu stärken und bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen (vgl. § 1 SGB II). Hierzu empfiehlt der Deutsche Verein dem Gesetzgeber und den für die Ausführung zuständigen Stellen,

1. die derzeitigen Regelungen für strenge Sanktionen junger Menschen unter 25 Jahren aufzuheben (§ 31a Abs. 2 SGB II),
2. Kürzungen von Leistungen für Unterkunft und Heizung zukünftig von Sanktionen auszuschließen,
3. bei wiederholten Pflichtverletzungen eine
4. Einzelfallprüfung sowie das Angebot einer persönlichen Beratung der Leistungsberechtigten in den Jobcentern verpflichtend einzuführen,
5. Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II und geförderte Arbeitsverhältnisse nach § 16e SGB II aus

dem Katalog der sanktionsbewehrten Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II zu streichen und nur als Bestandteil einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II mit Sanktionen zu bewehren,

6. für die Jobcenter die Möglichkeiten zu erweitern, Minderungszeiträume bei Sanktionen in Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft der Leistungsberechtigten und der Besonderheit des Einzelfalls zu verkürzen,
7. im Falle von Sanktionen für die Leistungsberechtigten den Zugang zu erforderlichen und ergänzenden Sachleistungen ohne Antrag sowie den Krankenversicherungsstatus sicherzustellen,
8. die Addition von Leistungsabsenkungen bei Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen einzuschränken,
9. die Regelungen über die Aufrechnung in Sanktionszeiträumen zu vereinfachen und Aufrechnungen in Sanktionszeiträumen auszusetzen,
10. eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung bei Sanktionen durch die Jobcenter verpflichtend einzuführen,
11. das Fallmanagement in den Jobcentern weiter auszubauen und zu verbessern, um zu vermeiden, dass besondere und schwerwiegende Problemlagen oder Lebenssituationen zu sanktionsbewehrten Verhaltensweisen und Sanktionen führen.

1. Regelungen für strenge Sanktionen junger Menschen unter 25 Jahren streichen

Der Deutsche Verein hält eine Abkehr von der altersabhängigen Ungleichbehandlung bei den Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen für notwendig, um junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte wirksam und nachhaltig zu unterstützen. Hierzu spricht er sich für die Streichung des § 31a Abs. 2 SGB II aus.

Der Deutsche Verein hält es für fraglich, ob die bestehenden Regelungen zur Differenzierung der Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen nach dem Alter der Leistungsberechtigten (§ 31a Abs. 1, 2 SGB II) mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar sind. Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich. Kein anderes Sozialgesetzbuch nennt gesonderte Rechte oder Pflichten für die Altersgruppe der unter 25-Jährigen.

Neben den grundsätzlichen Bedenken einer Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, weist der Deutsche Verein daraufhin, dass eine strenge oder gar vollständige Sanktionierung die Erwerbsintegration junger Menschen erheblich erschweren kann.¹ Es ist empirisch nicht nachgewiesen, dass mit strengen Sanktionsregelungen das gesetzgeberische Ziel erreicht werden kann, junge Menschen verstärkt zu aktivieren und einem verfestigten Leistungsbezug entgegenzuwirken.²

Weiterhin können strenge Sanktionen junge Menschen erheblich sozial destabilisieren und dazu beitragen, dass weitere schwerwiegende soziale Problemlagen wie Wohnungslosigkeit, Energieschulden, Verlust des Girokontos oder Beitragsschulden bei der Krankenversicherung hinzutreten. Es besteht die Gefahr, dass (voll-) sanktionierte junge leistungsberechtigte Menschen dauerhaft aus dem sozialen Sicherungssystem und dem regulären Arbeitsmarkt gedrängt werden oder irreguläre Beschäftigungsverhältnisse eingehen, um die eingetretene finanzielle Notlage kurzfristig zu überbrücken.³ Eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration durch Vermittlung in Berufsausbildung wird somit erschwert.⁴

Schließlich entsteht für die Jobcenter ein hoher Verwaltungsaufwand, wenn für die hinzugetretenen sozialen Probleme wie Wohnungslosigkeit oder Überschuldung geeignete Hilfeleistungen realisiert werden müssen. Die Wiedereingliederung junger Men-

schen, die einmal von den sozialen Leistungssystemen entkoppelt sind, erfordert zeitaufwendige und kostenintensive Maßnahmen (z.B. nach § 16h SGB II).

2. Kürzungen von Leistungen für Unterkunft und Heizung ausschließen

Der Deutsche Verein empfiehlt, Leistungen für Bedarfe für Unterkunft und Heizung von Sanktionen grundsätzlich auszuschließen.

Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG umfasst auch das Wohnen.⁵ Daher hält es der Deutsche Verein für geboten, Leistungen für Unterkunft und Heizung auch bei wiederholter Pflichtverletzung zu gewähren. Der Deutsche Verein hält einen vollständigen Wegfall des Leistungsanspruchs nach der zweiten – bei über 25-jährigen – bzw. bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung bei unter 25-jährigen Leistungsberechtigten (§§ 31a Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 2 SGB II) in Anbetracht der existenzsichernden Funktion des SGB II für sehr bedenklich.

Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die Gefahr des Wohnungsverlustes bei Mietrückständen aufgrund der vielerorts angespannten Wohnungsmärkte gegenwärtig besonders hoch ist. Der bestehende gute rechtliche Mieterschutz ist bei Mietschulden eingeschränkt. Auch bei einer nachträglichen Begleichung von Mietschulden besteht die Gefahr, dass Wohnverhältnisse verloren gehen.

So sind Vermieter bei Mietschulden zu einer außerordentlichen Kündigung berechtigt, wenn der/die Mieter/in mit zwei aufeinander folgenden Mietzahlungen mit der gesamten oder einem nicht unerheblichen Teil⁶ der Miete in Verzug ist (§ 543 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a BGB) oder durch geminderte Mietzahlungen über einen längeren Zeitraum die Mietrückstände einen Betrag von zwei Monatsmieten erreichen (§ 543 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3b BGB).

Die Mietverhältnisse können auch gegen den Willen des Vermieters erhalten werden, wenn die Mietrückstände innerhalb von zwei Monaten beglichen werden und nicht bereits in den vergangenen zwei Jahren eine Schonfristzahlung erfolgte (§ 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB). Die Jobcenter sollen diese Schulden als Darlehen übernehmen, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht (§ 22 Abs. 8 SGB II).⁷ Allerdings ist bereits bei Mietrückständen von weniger als zwei Monatsmieten auch eine ordentliche Kündigung des

¹ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen im SGB II vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 289 ff.

² BT-Drucks. 15/1516, S. 61.

³ Van den Berg, G./Uhlendorff, A./Wolff, J.: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen – Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher, IAB-Kurzbericht 5/2017.

⁴ Mit der Neufassung des § 1 Abs. 3 Nr. 2 im Rahmen des Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung hat der Gesetzgeber die Bedeutung der Vermittlung in Ausbildung als Mittel zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit hervorgehoben. Der Gesetzgeber trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass eine nachhaltige und dauerhafte sowie existenzsichernde Arbeit regelmäßig nicht ohne einen qualifizierten Berufsabschluss erreichbar ist (vgl. BT-Drucks. 18/8041, S. 29).

⁵ BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09.

⁶ Gemäß § 569 Abs. 3 Nr. 1 BGB ist der rückständige Teil der Miete nur dann als nicht unerheblich anzusehen, wenn er die Miete für einen Monat übersteigt.

⁷ Siehe: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Übernahme von Mietschulden und Energiekostenrückständen im SGB II und SGB XII vom 11. März 2015, NDV 2015, 149 ff., 210 ff.

Mietverhältnisses möglich (§ 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB).⁸ Ist diese wirksam, können Mietverhältnisse auch bei einer Begleichung der Mietschulden nur durch eine Einigung mit dem Vermieter erhalten werden.⁹

Sanktionsbedingte Kürzungen von Leistungen für Unterkunft und Heizung haben nicht nur schwerwiegende negative individuelle Konsequenzen für die Leistungsberechtigten. Sie führen bei einem (drohenden) Verlust der Wohnung auch zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand in den Jobcentern und zu weiteren Folgekosten.¹⁰ Geht ein Wohnverhältnis mietschuldenbedingt verloren, stellt Wohnungslosigkeit ein schwerwiegendes Hemmnis für die Erwerbsintegration dar.

3. Einzelfallprüfung und persönliche Beratung bei wiederholter Pflichtverletzung einführen

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Jobcenter zu verpflichten, bei Sanktionen infolge wiederholter Pflichtverletzungen sowie bei Minderungen der Leistung um mehr als 30 % des maßgeblichen Regelbedarfs eine Einzelfallprüfung durchzuführen und persönliche Beratung anzubieten.

Nach den derzeitigen Regelungen sind die Erhöhung des Minderungsbetrags auf 60 % des maßgeblichen Regelbedarfs sowie der vollständige Wegfall des Leistungsanspruchs bei wiederholten Pflichtverletzungen eine zwingende Rechtsfolge (§ 31a Abs. 1, 2 SGB II). Gleichzeitig haben die Jobcenter bei der Feststellung einer wiederholten Pflichtverletzung hohe formale Anforderungen zu erfüllen. Dies führt dazu, dass Entscheidungen fehleranfällig und mit einem erhöhten Widerspruchs- und Prozessrisiko behaftet sind.¹¹

Der Deutsche Verein hält es deshalb für förderlich, wenn die Jobcenter bei wiederholten Pflichtverletzungen zusätzlich zum schriftlichen Anhörungsverfahren regelhaft eine persönliche Beratung zur Klärung der Sach- und Rechtslage anbieten. Die Leistungsberechtigten sollen freiwillig an dem Termin teilnehmen können. Eine Meldeaufforderung soll nicht ergehen. Dies würde dazu beitragen, sowohl weitere Pflichtverstöße als auch Rechtsverfahren zu verhindern.¹²

4. Arbeitsgelegenheiten und geförderte Arbeitsverhältnisse nur als Bestandteil einer Eingliederungsvereinbarung mit Sanktionen bewahren

Der Deutsche Verein empfiehlt, Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II und geförderte Arbeitsverhältnisse nach § 16e SGB II aus dem Katalog der sanktionsbewehrten Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II zu streichen. Dies hätte zur Folge, dass Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit Arbeitsgelegenheiten und geförderten Arbeitsverhältnissen

nur noch dann sanktionsbewehrt sind, wenn diese zuvor in einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II vereinbart wurden (vgl. § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II).

Der Deutsche Verein erwartet von einer solchen Neuregelung, dass der Charakter sowohl der Arbeitsgelegenheiten¹³ und der geförderten Arbeitsverhältnisse als individuelle Leistungen zur Eingliederung wie auch der Eingliederungsvereinbarung als Instrument einer individuell förderlichen und passgenauen Eingliederungsstrategie weiter gestärkt werden.

Der Deutsche Verein hält es für erforderlich, die Teilnahme an Leistungen zur Eingliederung in Arbeit individuell anhand persönlicher Merkmale, beruflicher Fähigkeiten und Eignung der Leistungsberechtigten im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II zu vereinbaren. Damit können Eingliederungsleistungen passgenauer und wirksamer erbracht werden, als wenn sie lediglich per schriftlichen Bescheid zugewiesen werden. Werden Sanktionen an Verletzungen von Pflichten aus einer gemeinsam geschlossenen Eingliederungsvereinbarung geknüpft, ist zudem zu erwarten, dass die Sanktionen für die Leistungsberechtigten besser nachvollziehbar sind und eher zu einer Verhaltensänderung führen als dies bei Sanktionen wegen Nichtteilnahme an einer einseitig schriftlich zugewiesenen Maßnahme der Fall ist.

5. Möglichkeiten für eine Verkürzung des Minderungszeitraums erweitern

Der Deutsche Verein empfiehlt, für die Jobcenter die Möglichkeiten zu erweitern, den Minderungszeitraum bei Sanktionen in Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft der Leistungsberechtigten und der Besonderheit des Einzelfalls zu verkürzen.

Nach den jetzigen Regelungen beträgt der Minderungszeitraum grundsätzlich drei Monate, auch wenn die Leistungsberechtigten ihre Mitwirkungspflicht nachholen (§ 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II). Eine Differenzierung nach Art des Pflichtverstoßes erfolgt nicht. Nur bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren kann der Minderungszeitraum unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles auf sechs Wochen verkürzt werden (§ 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II). Darüber hinaus können die Jobcenter die Leistungsminderung nur bei einem vollständigen Wegfall des Leistungsanspruchs bezüglich der Höhe nachträglich begrenzen, wenn sich die leistungsberechtigte Person bereiterklärt, ihre Mitwirkungspflicht nachzuholen (§§ 31a Abs. 1 Satz 6 sowie Abs. 3 Satz 4 SGB II).

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, Sanktionen mit Wirkung für die Zukunft immer dann aufzuheben, sobald die leistungsberechtigte Person ihr

⁸ BGH, Urteil vom 10. Oktober 2012, VIII ZR 107/12.

⁹ BGH, Urteil vom 16. Februar 2005, VIII ZR 6/04.

¹⁰ Siehe: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern vom 11. September 2013, NDV 2013, 490 ff.

¹¹ Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung am 29. Juni 2015 des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Deutschen Bundestag.

¹² Empfehlung des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen im SGB II vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 289 ff.

¹³ Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II dienen seit der Instrumentenreform 2012 ausschließlich der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit und dem Abbau von Vermittlungshemmnissen (vgl. BT-Drucks. 17/6277, S. 115).

sanktionsbewehrtes Verhalten aufgegeben hat. Damit soll verhindert werden, dass Sanktionen bei einer fortgesetzten Leistungsabsenkung einen systemwidrigen Strafcharakter annehmen.¹⁴

Weiterhin empfiehlt der Deutsche Verein, den Jobcentern die Möglichkeit einzuräumen, die Länge des Minderungszeitraums von derzeit drei Monaten in Abhängigkeit vom Einzelfall und der jeweiligen Pflichtverletzung auf bis zu sechs Wochen zu verkürzen. Dies entspricht der Regelung, die derzeit lediglich für unter 25-jährige Leistungsberechtigte besteht.

Schließlich hält der Deutsche Verein mit Blick auf die sogenannten „Aufstocker“ eine Harmonisierung der Regelungen über Minderungszeiträume in den Sozialgesetzbüchern II und III für geboten.

Aufstocker in dem hier genannten Sinne sind hilfebedürftige Leistungsberechtigte, die zusätzlich zum Arbeitslosengeld I nach dem Recht der Arbeitsförderung (Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III) auch existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II beziehen.¹⁵ Das SGB III differenziert die Dauer der Sperrzeiten für das Ruhen von Leistungen – anders als das SGB II – nach unterschiedlichen versicherungswidrigen Verhaltensweisen (§ 159 SGB III). So beträgt die Sperrzeit bei Meldeversäumnissen und bei verspäteter Arbeitsuchendmeldung eine Woche (§ 159 Abs. 6 SGB III), bei unzureichenden Eigenbemühungen zwei Wochen (§ 159 Abs. 5 SGB III). In anderen Fällen umfassen die Sperrzeiten drei Wochen, sechs Wochen sowie eine Höchstdauer von zwölf Wochen (§§ 159 Abs. 3 und 4 SGB III).

Bei Aufstockern haben die unterschiedlichen Regelungen über Minderungszeiträume im SGB II und SGB III zur Folge, dass das Ruhen von Leistungen aufgrund von versicherungswidrigem Verhalten im SGB III Leistungsabsenkungen im SGB II nach sich zieht, die ihrem Zeitraum nach über die verhängten Sperrzeit nach dem SGB III (nach § 159 Abs. 3 Satz 2 SGB III) hinausgehen können.¹⁶ Eine festgestellte Sperrzeit nach § 159 SGB III ist zugleich eine Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 SGB II. Dies hat zwingend einen dreimonatigen Minderungszeitraum zur Folge (§ 31b Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II), auch wenn die verhängte Sperrzeit nach dem SGB III nur sechs Wochen beträgt.¹⁷

6. Zugang zu ergänzenden Sachleistungen ohne Antrag sowie Krankenversicherungsstatus sicherstellen

Der Deutsche Verein empfiehlt, im Falle einer Sanktionierung die erforderlichen ergänzenden Sachleis-

tungen grundsätzlich ohne Antragstellung in angemessener Höhe zu erbringen und hierbei auch etwaige Mehrbedarfe zu gewähren. Diese Neuregelung soll auch dazu dienen, den Krankenversicherungsstatus der Leistungsberechtigten auch bei einer Sanktionierung sicherzustellen.

Nach den derzeitigen Regelungen können ergänzende Sachleistungen bei einer Minderung um mehr als 30 % der Regelleistungen auf Antrag gewährt werden. Nur wenn minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben, sind ergänzende Sachleistungen in allen Fällen ohne Antragsstellung zu erbringen (§ 31a Abs. 3 Satz 1 und 2 SGB II). Der Deutsche Verein empfiehlt, diese Einschränkung der Regelung von Amts wegen auf Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in der Bedarfsgemeinschaft aufzuheben und alle Leistungsberechtigten unabhängig von ihrer Elternschaft in die Regelung antragsloser Sachleistungsgewährung einzubeziehen.

Erhalten Leistungsberechtigte weder Geld- noch Sachleistungen, hat dies auch Auswirkungen auf den Krankenversicherungsstatus. Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V sind Bezieher/innen von Leistungen nach dem SGB II in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert. Die Krankenversicherungsbeiträge werden von den Jobcentern getragen. Liegt aufgrund von Sanktionen vorübergehend kein Leistungsbezug vor, müssen sich die Leistungsberechtigten entweder freiwillig versichern (§ 9 SGB V) und die Krankenversicherungsbeiträge selber tragen oder sich um einen Schutz in Form der Nachrangversicherung gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V bemühen. Kommen sie dem nicht ausreichend oder rechtzeitig nach, entstehen Beitragsschulden, die nach Ende des Leistungsbezugs ein Ruhen der Leistungen der Krankenversicherung nach § 16 Abs. 3a SGB V auslösen können. In diesen Fällen werden lediglich Notfallbehandlungen vom Krankenversicherungsschutz erfasst.

7. Häufung von Leistungsabsenkungen bei Meldeversäumnissen eingrenzen

Der Deutsche Verein empfiehlt, die Möglichkeit einzuschränken, Leistungsabsenkungen bei mehrfachen Meldeversäumnissen zu kumulieren und mit Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 und 2 SGB II zu addieren.

Meldeversäumnisse stellen mit ca. 77 % aller Sanktionsgründe die häufigsten Pflichtverletzungen dar.¹⁸ Jedes dieser Meldeversäumnisse führt zu einer Minderung des Leistungsbezugs um 10 % des maßgeblichen Regelbedarfs. Diese Leistungsabsenkungen aufgrund von Meldeversäumnissen können mit Minderungen aufgrund von anderen Pflichtverletzungen

¹⁴ Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins als sachkundiger Dritter (§ 27a BVerfGG) in dem Verfahren BVerfG 1 BvL 7/16 vom 10. Februar 2017.

¹⁵ Nach dem Neunten Gesetz zur Änderung des SGB II – Rechtsvereinfachungsgesetz – werden Aufstocker seit dem 1. Januar 2017 vermitteltlich durch die Agenturen für Arbeit und nicht mehr durch die Jobcenter betreut. Im Jahresdurchschnitt 2015 bezogen rund 70.000 arbeitslose Personen (von insgesamt ca. 92.000 erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen) als Aufstocker neben dem Arbeitslosengeld nach dem SGB III auch Arbeitslosengeld II nach dem SGB II. Das waren rund 11 % aller 834.000 Arbeitslosengeld I-Bezieher/innen im Jahr 2015. Quelle: Kurzprotokoll – Expertenkreis Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik bei der Bundesagentur für Arbeit, Sitzung am 6. Oktober 2016.

¹⁶ Berlit, in: LPK-SGB II, § 31b Rdnr. 10.

¹⁷ LSG Celle vom 3. April 2017, L 11 AS 19/17.

¹⁸ Bundesagentur für Arbeit – Statistik: Sanktionen (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007) vom 11. April 2018, abrufbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de>.

nach § 31 SGB II addiert werden. Dadurch können Minderungszeiträume aufgrund mehrerer Meldeverstöße oder aufgrund verschiedener Sanktionsgründe parallel zueinander verlaufen. Dies kann bei zeitlich dicht aufeinanderfolgenden Meldeverstößen dazu führen, dass Leistungen vollständig wegfallen oder länger als drei Monate – wie im Gesetz vorgesehen – gemindert werden.

8. Aufrechnung während des Minderungszeitraums aussetzen

Der Deutsche Verein empfiehlt, die derzeit komplexen Regelungen über die Aufrechnung in Sanktionszeiträumen zu vereinfachen und Aufrechnungen in Sanktionszeiträumen grundsätzlich auszusetzen.

Nach den derzeitigen gesetzlichen Regelungen sind Aufrechnungen in Zeiträumen unzulässig, in denen der Auszahlungsanspruch um mindestens 30 % des Regelbedarfs gemindert wird (§ 43 Abs. 3 SGB II). Fällt die Minderung niedriger aus, ist die Höhe der Aufrechnung auf die Differenz zwischen dem Minderungsbetrag und 30 % des maßgeblichen Regelbedarfs zu begrenzen.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass die Kumulation von Aufrechnungen und Sanktionen durch die Einführung des § 43 Abs. 3 SGB II¹⁹ im Rahmen des Neunten Gesetzes zur Änderung des SGB II – Rechtsvereinfachungsgesetz – auf eine Höchstgrenze von 30 % des maßgeblichen Regelbedarfs gesetzlich begrenzt wurde. Eine grundsätzliche Aussetzung der Aufrechnung würde dasungsverfahren beim Zusammentreffen von Aufrechnungen und Sanktionen darüber hinaus weiter erheblich vereinfachen, die Fehleranfälligkeit verringern und somit die Rechtssicherheit erhöhen.

9. Schriftliche Rechtsfolgenbelehrung bei Sanktionen verpflichtend einführen

Der Deutsche Verein empfiehlt, eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung durch die Jobcenter bei allen Sanktionen verpflichtend einführen. Hierzu ist eine Änderung der derzeitigen Regelung des § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II erforderlich.

Sanktionen stellen (drohende) Eingriffe in existenzsichernde Leistungen dar. Über die Rechtsfolgen müssen die Jobcenter die Leistungsberechtigten konkret, richtig und vollständig belehren. Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen sehen bei einer Absenkung der Leistungen keine zwingende schriftliche

Belehrung der Leistungsberechtigten über die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen vor. Es genügt auch die Kenntnis der Rechtsfolgen (§ 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II).

Die Beweislast für die Kenntnis der Rechtsfolgen bei Sanktionen liegt allerdings immer beim Leistungsträger. Der Nachweis ist in der Regel schwer zu führen, wenn keine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung vorliegt. Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb, die derzeit rechtlich mögliche Alternative zu einer Rechtsfolgenbelehrung aus § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II zu streichen. Damit soll eine ordnungsgemäße, rechtssichere und verwaltungspraktikable Rechtsfolgenbelehrung in jedem Einzelfall gewährleistet werden.

10. Das Fallmanagement in den Jobcentern bei schwerwiegenden Problemlagen und Lebenssituationen einbeziehen

Individuelle besondere und schwerwiegende Problemlagen oder Lebenssituationen wie Überschuldung, häusliche Gewalt oder Suchtproblematiken können Gründe für sanktionsbewehrtes Verhalten sein. In diesen Lebenssituationen sieht der Deutsche Verein Sanktionen als kein geeignetes Mittel an, um verhaltensändernd auf die Leistungsberechtigten einzuwirken.

Der Deutsche Verein empfiehlt deshalb, bei wiederholten Pflichtverletzungen und häufigen Meldeverstößen regelhaft auch das Fallmanagement in den Jobcentern einzubeziehen. Damit soll vermieden werden, dass Leistungsberechtigte allein aufgrund von besonderen und schwerwiegenden Problemlagen oder Lebenssituationen sanktioniert werden. Werden diese als ein wichtiger Grund für ein sanktionsbewehrtes Verhalten im Jobcenter erkannt, soll auf eine Sanktionierung verzichtet und stattdessen auf eine Eingliederung in das Fallmanagement hingewirkt werden.

Um dies zu ermöglichen, regt der Deutsche Verein an, das Fallmanagement in den Jobcentern weiter auszubauen und zu verbessern. Dabei sollen sowohl die einzelfallbezogene Beratung und Unterstützung in den Jobcentern besser koordiniert als auch die Vernetzung mit anderen sozialen Fachdiensten und kommunalen Trägern vor Ort (Wohnungslosenhilfe, Suchtberatung, Jugendämter, Frauenhäuser) gestärkt werden.²⁰

¹⁹ Gemäß § 42a Abs. 2 Satz 2 SGB II gilt § 43 Abs. 3 SGB II entsprechend bei der Aufrechnung mit Rückzahlungsansprüchen aus gewährten Darlehen.

²⁰ Empfehlung des Deutschen Vereins zum Fallmanagement im Jobcenter vom 6. Dezember 2017, NDV 2018, 49 ff.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)35

25. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

Zusammenfassung:

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

Im Einzelnen:

Die Anträge der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielen darauf ab, die Sanktionen und Leistungseinschränkungen. Die Forderungen sind abzulehnen.

1. Die Hartz-IV-Reformen waren ein Erfolg

Anfang 2005 wurden die frühere Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt. Seitdem ist die Arbeitslosigkeit stark gesunken. Im Jahresdurchschnitt 2005 waren noch 4,9 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet – fast doppelt so viele wie im Jahr 2017 (2,5 Millionen). Im Rechtskreis SGB II betrug die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2005 noch rund 2,8 Millionen, im Jahr 2017 waren es unter 1,7 Millionen. Die Zahl der Erwerbstätigen erreicht Rekordstände.

Diese arbeitsmarktpolitischen Erfolge beruhen auch auf den Agenda-Reformen und dem damit verbundenen Grundsatz des „Fördern und Fordern“. Zwar ist es richtig, dass der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit in diesem Bereich zuletzt nicht mit der außerordentlich positiven Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts Schritt gehalten hat. Dies gilt vor allem für die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit. Die positiven Beschäftigungseffekte dürfen aber gerade deshalb nicht dadurch gefährdet werden, dass die erfolgreichen Reformen wieder zurückgedreht werden.

2. Der geltende Sanktionsmechanismus ist angemessen und notwendig

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

Die Sanktionsquote lag in den Jahren 2016 und 2017 identisch bei 3,1 Prozent. Die allermeisten Leistungsberechtigten halten sich demnach an die gesetzlichen Vorgaben. Die analog zur gestiegenen Zahl der Transferempfänger erhöhte Zahl an Sanktionen zeigt aber, dass es der Erinnerungen an die Pflichten bedarf – und im wiederholten Versäumnisfall auch der Sanktionen.

Eine Abschwächung oder gar Abschaffung derselben würde das wechselseitige Prinzip des Förderns und Forderns entwerten. Gesellschaftliche Solidarität setzt als Gegenleistung zumindest das Bemühen voraus, künftig ohne die – subsidiäre – staatliche Fürsorgeleistungen auszukommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aktivierung der Leistungsempfänger in erster Linie in ihrem ureigensten Interesse steht und kein Akt der Bevormundung darstellt. Eine drohende oder sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit muss vermieden werden, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit das Ziel sein. Das Interesse der Solidargemeinschaft an einer möglichst zügigen Überwindung der Unterstützungsbedürftigkeit kommt hinzu. Eine aktuelle Studie des IAB zeigt, dass die Abgangsrate junger ALG-II-Bezieher in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung durch Sanktionen signifikant ansteigt.¹ Der Mechanismus – auch schon die reine Option einer Sanktionierung – hat also eine unverkennbare Anreizwirkung.

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

3. Keine Rückabwicklung der Reformen, sondern Weiterentwicklung

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

Wie in der Arbeitslosenversicherung sollte es auch in der Grundsicherung eine Zielsteuerung geben, die neben Zielen wie der Verringerung der Hilfebedürftigkeit oder der Vermeidung langfristigen Leistungsbezugs auch Qualitätskennzahlen umfasst (z. B. Integration von Langzeitleistungsbeziehern, Kundenzufriedenheit, Qualität der Beratung, wirkungsorientierte Mittelverteilung).

Zudem muss sichergestellt werden, dass die Finanzmittel in den Jobcentern nicht überwiegend für Verwaltungsausgaben verwendet werden, sondern in die Vermittlung und Betreuung der Leistungsempfänger fließen. Zwischen 2012 und 2016 wurden 2,8 Milliarden Euro aus dem Eingliederungsbudget in das Verwaltungskostenbudget umgeschichtet. Die Kritik im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an diesem Umstand ist richtig. Für 2018 droht die Umschichtungssumme, die dann nicht für die Eingliederung der Arbeitslosen zur Verfügung steht, auf eine Milliarde Euro anzuwachsen. Diese Umschichtungen müssen durch eine bessere und bedarfsgerechte Mittelausstattung der Jobcenter und entsprechende Vorgaben beendet werden. Um ihre anspruchsvollen Aufgaben wahrnehmen zu können, benötigen die Jobcenter zudem mehr Planungs- und Investitionssicherheit. Es sind Schritte zu ergreifen, die den Jobcentern eine längerfristige Planung der ihnen zustehenden Finanzmittel ermöglichen (zum Beispiel stärkere Einräumung von Verpflichtungsermächtigungen).

Zudem sollte das Personal in den Jobcentern bei ihrer Tätigkeit noch stärker unterstützt, geschult und weitergebildet werden, um in der täglichen Arbeit auf die besonderen Problemlagen eingehen zu können. Darüber hinaus muss auch die Betreuung und Vermittlung der Leistungsempfänger weiter verbessert werden, z. B. durch eine bessere Vernetzung aller relevanten Träger und Partner nach Vorbild der Jugendberufsagenturen (Jobcenter, Kommunen, Arbeitgeber etc.). Eine effektive Nachbetreuung von ehemals Langzeitarbeitslosen durch die Jobcenter auch nach Beschäftigungsaufnahme kann zudem dazu beitragen, Arbeitsverhältnisse zu verstetigen. Hierfür müssen die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Um möglichst viele Ressourcen in die Vermittlung und Betreuung der Leistungsbezieher zu lenken, sind weitergehende Schritte nötig: So müssen weitere Pauschalierungen und Bagatellgrenzen eingeführt werden, um unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Darüber hinaus ist die Einkommensanrechnung durch die Umstellung auf die vertikale Einkommensanrechnung zu vereinfachen.

Die Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II sind so zu reformieren, dass ihre Anreize künftig auf die (schrittweise) Aufnahme einer Vollzeittätigkeit gerichtet sind. Generell ist die Forderung im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN berechtigt, dass Leistung sich lohnen und (zusätzliche) Erwerbsarbeit daher Menschen stets besserstellen sollte. Dieser Grundgedanke gilt bei weitem nicht nur für eine ent-

¹ „Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen“, IAB-Kurzbericht 5/2017. Die Studie beschränkte sich auf junge männliche ALG-II-Bezieher in Westdeutschland.

sprechende Verrechnung des Arbeitslohns bei Leistungsempfängern aus dem SGB II, sondern für die Last der Steuern und Sozialabgaben insgesamt.

4. Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit: richtige Rahmenbedingungen setzen

Um die immer noch zu hohe Langzeitarbeitslosigkeit weiter zu senken, sind gute wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen sowie Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt nötig. Langzeitarbeitslose profitieren von

flexiblen Beschäftigungsformen und finden häufig gerade mittels Zeitarbeit oder befristeter Beschäftigung Zugang zum Arbeitsmarkt. Flexible Beschäftigungsformen sind ein Sprungbrett auf dem Weg zurück in den Beruf und dürfen daher nicht weiter reguliert werden. Die Eintrittsbarrieren in den Arbeitsmarkt müssen so niedrig wie möglich gehalten werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)36

28. Mai 2018

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zu dem

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

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen – BT-Drucksache 19/103

b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung – BT-Drucksache 19/1711

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung**1. Einleitung**

Der Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 19/103) sieht vor, die bestehenden Sanktionsregelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und die Einschränkung der Leistungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) abzuschaffen. Da die Regeln zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen, sieht der Antrag eine Unvereinbarkeit mit dem Grundrecht der Betroffenen auf Menschenwürde. Da auch die Kinder der Sanktionierten betroffen sind, wäre die Abschaffung der Sanktionen auch ein Beitrag zur Bekämpfung von Kinderarmut. Es wird argumentiert, dass die Leistungseinschränkungen durch Sanktionen Menschen um jeden Preis in Erwerbsarbeit bringen sollen. Für die Sanktionen wird unter Berufung auf Aussagen des Deutschen Sozialgerichtstags eine arbeitsmarktpolitisch fragwürdige Wirkung unterstellt. Sie verschieben laut Aussagen des Deutschen Gewerkschaftsbundes ferner die Machtasymmetrie am Arbeitsmarkt zuungunsten der Beschäftigten. Ferner wird darauf verwiesen, dass Sanktionen keine verhaltenssteuernde Wirkung hätten (Ames 2009). In der Begründung werden verschiedene unerwünschte Wirkungen der Sanktionierung wie soziale Verelendung, eine massive Verschlechterung des Gesundheitszustandes, eine Zunahme der Wohnungslosigkeit und unter Umständen den Abbruch des Kontaktes der Betroffenen zu den zuständigen Behörden genannt.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/1711) sieht ebenso vor, dass die Sankti-

onsregeln des SGB II abgeschafft werden. Auch dieser Antrag beruft sich auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde. Selbst die geringste Kürzung schränke die Teilhabe der Arbeitslosengeld-Beziehenden ein. Es wird auf einen fehlenden Nachweis dafür hingewiesen, dass die Sanktionspraxis einen Beitrag zu einer nachhaltigen und langfristigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt leistet.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht allerdings weiter. Weil immer noch etwa eine Million Menschen länger als zwölf Monate ohne Erwerbsarbeit sind, fordert der Antrag für sie viel mehr Unterstützung und bessere Rahmenbedingungen. Dazu gehört, dass Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen so aufeinander abgestimmt werden, dass (zusätzliche) Erwerbsarbeit die Menschen immer spürbar besser stellt. Die Jobcenter werden bedarfsdeckend mit Personal und Mitteln zur Eingliederung und für die Verwaltung ausgestattet. Ferner soll das Fallmanagement in den Jobcentern verbessert werden. Dabei sollen Arbeitssuchende passgenaue Hilfen und garantierte Angebote zur Qualifizierung und Weiterbildung erhalten, die individuell auf sie zugeschnitten sind, sowie ein Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der Maßnahmen und der Gestaltung des Integrationsprozesses. Schließlich soll ein „Sozialer Arbeitsmarkt“ mit individuell geförderter, sozialversicherungspflichtiger und fair entlohnter Beschäftigung für über 25-Jährige, die bereits länger als 24 Monate arbeitslos sind und absehbar keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt haben, eingeführt werden. Dafür können die Jobcenter Regelbedarfe

und Kosten der Unterkunft in einen Zuschuss zu den Lohnkosten umwandeln.

2. Stellungnahme zu den Vorschlägen der Anträge der LINKEN und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

2.1. Sanktionen im SGB II abschaffen

Die Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen in weiten Teilen auf einer im Jahr 2014 veröffentlichten Stellungnahme (Wolff 2014) und einer im Jahr 2015 veröffentlichten Stellungnahme des IAB (Bruckmeier et al. 2015) zu inhaltlich ähnlichen Anträgen. Wörtliche Übernahmen sind nicht eigens gekennzeichnet.

Mögliche Wirkungen von Sanktionen

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll dazu beitragen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Lebensunterhalt möglichst aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Abs. 2 SGB II). Daher ist es zentral, ihre Chancen auf eine Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung zu erhöhen. Dazu bedarf es Eigenbemühungen um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung und einer Kooperation mit den Fachkräften des Jobcenters. Sanktionen im SGB II sollen dazu beitragen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte den damit verbundenen Pflichten nachkommen. Dadurch sollte die Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung schneller erfolgen. Soweit Personen nicht ohnehin ihren im SGB II geregelten Pflichten nachkommen, kann allein die Möglichkeit der Sanktionierung bewirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte Pflichtverletzungen vermeiden und dadurch der Prozess der Integration in Arbeit und Ausbildung beschleunigt wird (Ex-ante-Wirkung). Das tatsächliche Eintreten einer Sanktion aufgrund einer Pflichtverletzung kann dazu führen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte künftig besser mit den Fachkräften des Jobcenters kooperieren und die Bemühungen um Aufnahme einer Erwerbsarbeit oder Ausbildung weiter verstärken (Ex-post-Wirkung).

Neben diesen intendierten Wirkungen sind allerdings nicht intendierte Wirkungen möglich. So kann eine Sanktion dazu führen, dass arbeitsuchende erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Ansprüche an die Arbeitsbedingungen zurücknehmen. Infolgedessen kann zwar schneller eine Arbeit, allerdings auch zu geringerer Entlohnung, aufgenommen werden. Sanktionen mit besonders hohen Leistungsminдерungen wie bei wiederholten Pflichtverletzungen können mit extremen Einschnitten in die Lebensbedingungen verbunden sein. Sie können für die Betroffenen unter anderem Verschuldung verstärken, zur Sperrung von Strom und Warmwasserversorgung bis hin zu Wohnungslosigkeit und psychischen Belastungen oder auch dem Kontaktabbruch zum Jobcenter führen und ein Abdriften in die Schattenwirtschaft bewirken.

Zentrale Ergebnisse empirischer Studien zu Sanktionen im SGB II

Einige quantitative Analysen mit Personendaten aus administrativen Quellen oder Befragungen betrachten die Wirkungen von Sanktionen auf den Erfolg am Arbeitsmarkt der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Die Studien haben sich damit beschäftigt,

inwieweit die Sanktionierung zu einem beschleunigten Übergang von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Beschäftigung führt. Zwei Studien haben auch betrachtet, inwieweit sich die Betroffenen verstärkt aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Auch Wirkungen der Sanktionierung auf die Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne wurden untersucht.

Die Auswertungen der IAB-Personenbefragung „Lebenssituation und soziale Lage 2005“ von Schneider (2008, 2010) ermittelten Wirkungen der Sanktionierung auf Arbeitssuchintensität, Anspruchslöhne und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Betroffenen kurz nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es wurden getrennt Wirkungen von Sanktionen bestimmt, die im ersten, zweiten, dritten und vierten Quartal nach dem Beginn des Bezugs von Arbeitslosengeld (ALG) II der Befragten eingetreten sind. Aufgrund beschränkter Fallzahlen wurde nicht zwischen Sanktionen wegen Meldeversäumnissen und wegen Pflichtverletzungen oder zwischen Personen im Alter unter und ab 25 Jahren differenziert. Die Studien konnten keine Wirkungen auf Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne nachweisen, was mit damit zusammenhängen kann, dass diese Wirkungen nur vorübergehend sind und die Arbeitssuchintensität und Anspruchslöhne nicht unmittelbar nach einer Sanktionierung gemessen wurde. Es konnte aber ein beschleunigter Übergang in Beschäftigung aufgrund der Sanktionierung nachgewiesen werden. Die Beschäftigtenquoten der Sanktionierten waren je nach untersuchter Gruppe zum Interviewzeitpunkt zwischen rund zwei und 8,6 Prozentpunkte höher als die Beschäftigtenquoten nicht-sanktionierter Vergleichspersonen (Schneider 2010).

Einige weitere Studien untersuchten die Beschäftigungswirkungen einer Sanktionierung, ebenfalls ohne zwischen Meldeversäumnissen und sonstigen Pflichtverletzungen oder zwischen Personen im Alter von unter und ab 25 Jahren zu unterscheiden. Boockmann/Thomsen/Walter (2009, 2014) analysierten auf Basis einer Personenbefragung (im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Untersuchungsfeld III), die mit administrativen Personendaten verknüpft wurde, und einem Instrumentalvariablenansatz Sanktionswirkungen. Sie betrachteten Zeiträume von Ende des Jahres 2006 bis Anfang des Jahres 2008. Ihre Ergebnisse zeigten, dass die Sanktionierung erhöhte Eingliederungschancen bewirkte. Zu einem ähnlichen Ergebnis eines erhöhten Abgangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund der Sanktionierung kamen Hillmann/Hohenleitner (2012, 2015) in ihrer Verweildaueranalyse auf Basis von Daten der Personenbefragung „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) des IAB für den Betrachtungszeitraum von Anfang 2005 bis Mitte 2008. Ihren Analysen zufolge kam es allerdings auch zu einem verstärkten Abgang aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt.

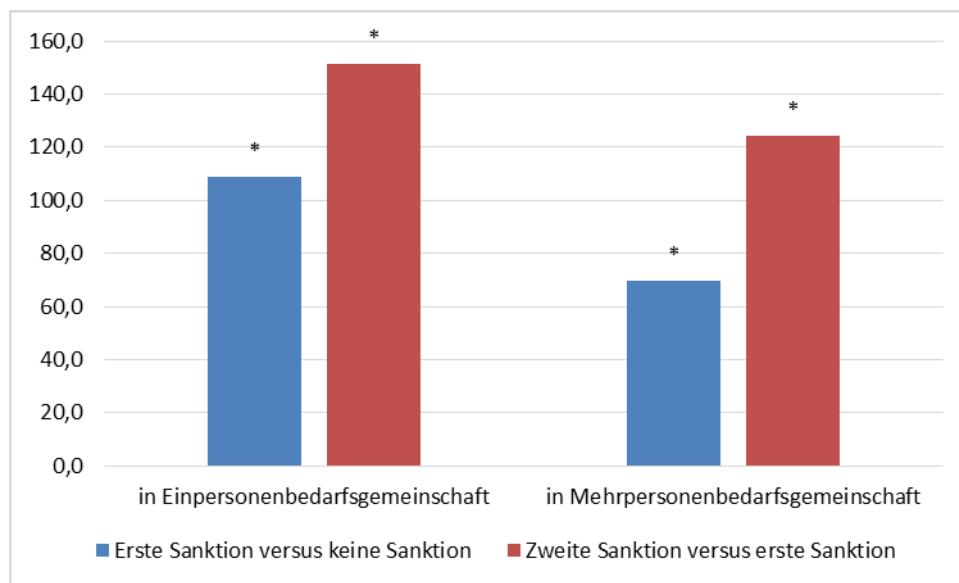
Zwei quantitative Studien haben sich speziell mit der Sanktionierung von unter 25-Jährigen im Betrachtungszeitraum Januar 2007 bis Dezember 2009 beschäftigt. Die Studien werteten administrativen Daten aus und untersuchten eine Stichprobe unter 25-jähriger arbeitsuchender Männer in Westdeutschland. Die Verweildaueranalyse der erste Studie (van

den Berg/Uhlendorff/Wolff 2014) befasste sich getrennt mit Wirkungen nur einer ersten Sanktion sowohl aufgrund von Meldeversäumnissen als auch aufgrund anderer Pflichtverletzungen auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung). Meldeversäumnisse, die eine Leistungskürzung in Höhe von zehn Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für drei Monate nach sich ziehen, erhöhten die Übergangsraten in Beschäftigung um knapp 37 Prozent. Bei Sanktionen wegen anderer Pflichtverletzungen, die dazu führen, dass die Leistungen auf die Kosten der Unterkunft und Heizung beschränkt werden, waren es sogar knapp 119 Prozent. Diese höhere Wirkung muss nicht allein auf die höhere Leistungsminderung zurückgehen, sondern könnte auch durch eine veränderte Betreuung oder Überwachung der sanktionierten Leistungsberechtigten durch Fachkräfte der Jobcenter mit verursacht werden.

Mit dem Datensatz ihrer ersten Studie haben van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017) die Befunde noch dadurch erweitert, dass sie Wirkungen auch einer zweiten Sanktion (innerhalb eines Jahres) wegen anderer Pflichtverletzungen als Meldeversäumnisse ermittelten. Dabei wurden nicht nur die Wirkungen auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit aufgrund eines Übergangs in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung (ohne betriebliche Ausbildung), sondern auch durch einen Rückzug aus dem

Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug betrachtet. Ein Rückzug vom Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug war dabei ein Ereignis, dessen Eintreten weit unwahrscheinlicher war als ein Übergang in eine Beschäftigung. Zudem wurden Wirkungen auf das Tagesentgelt in der Beschäftigung ermittelt, und die Studie unterschied zwischen Personen, die alleine oder in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften leben. Die Untersuchung bestätigte die positiven Wirkungen einer ersten Sanktion auf die Übergangsraten in Beschäftigung. Die zweite Sanktion, bei der die ALG-II-Leistungen für 3 Monate entfallen, verstärkte den Effekt der ersten Sanktion weiter (siehe Abbildung 1). Auch die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt wurden durch die erste und zweite Sanktion deutlich erhöht, allerdings nur für alleinlebende Männer (siehe Abbildung 2). Für Männer in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften waren keine Wirkungen nachweisbar. Die Tagesentgelte bei einer Beschäftigungsaufnahme fielen aufgrund der ersten, nicht aber der zweiten Sanktion, niedriger aus (um gut 5 Prozent für Männer in Einpersonenbedarfsgemeinschaften und gut 3 Prozent für Männer in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften). Insgesamt waren die Sanktionswirkungen geringer für Männer in Mehrpersonen- im Vergleich zu Männern in Einpersonenbedarfsgemeinschaften, was damit zusammenhängen dürfte, dass in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften eine Sanktionierung durch die Ressourcen anderer Bedarfsgemeinschaftsmitglieder abgedeckt wird

Abbildung 1: Prozentuale Änderung der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren^{1,2)}

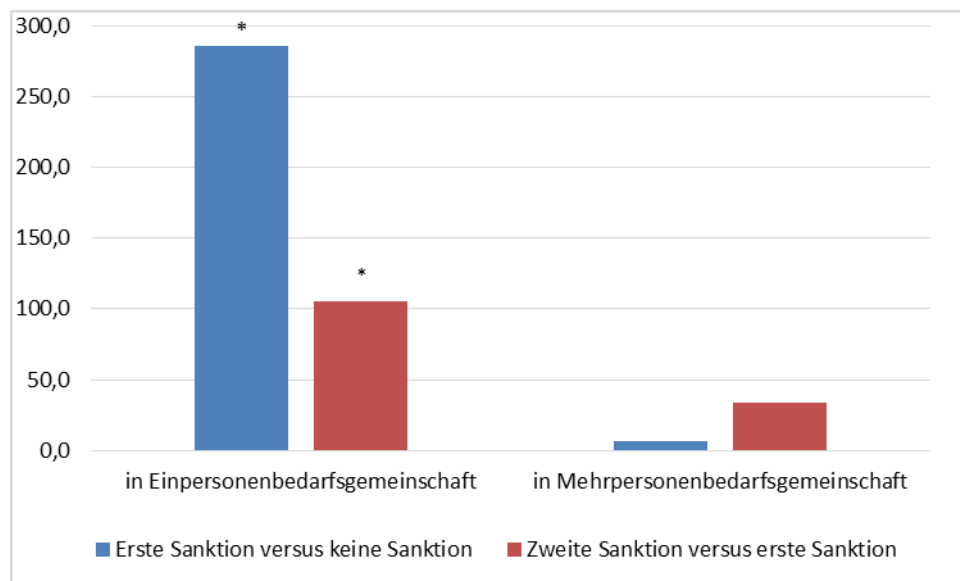


Quelle: van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017), Auswertungen administrativer Personendaten

1) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 %-Signifikanzniveau).

2) Lesebeispiel: Die Übergangsrate in Beschäftigung fiel aufgrund einer ersten Sanktion für Personen in einer Einpersonenbedarfsgemeinschaft um 108,9 % höher aus als ohne erste Sanktion. Aufgrund einer zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten erhöhte sie sich um weitere 151,3 %. Beide Effekte sind statistisch signifikant.

Abbildung 2: Prozentuale Änderung der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug aufgrund von Sanktionen für in Westdeutschland lebende Männer im Alter von unter 25 Jahren¹⁾



Quelle: van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017), Auswertungen administrativer Personendaten

1) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 %-Signifikanzniveau).

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse der hier diskutierten Wirkungsanalysen, dass Sanktionen durchaus mit Verhaltensänderungen und verstärkten Bemühungen um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit einhergehen. Insofern entfalten sie eine Anreizwirkung, soweit Personen ihren im SGB II definierten gesetzlichen Pflichten nicht nachkommen. Dass Sanktionen wichtig für eine effektive Arbeit der Jobcenter sind, wurde in einer quantitativen Befragungsstudie von sanktionierten Personen in Nordrhein-Westfalen (ISG 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. Insgesamt kann auf Basis dieser Ergebnisse nicht bestätigt werden, dass Sanktionen grundsätzlich arbeitsmarktpolitisch zweckwidrig sind.

Die bisher diskutierten Ergebnisse zeigten allerdings bereits, dass Sanktionen auch mit nicht-intendierten Wirkungen verbunden sind. So fallen akzeptierte Löhne niedriger aus als ohne Sanktion, wobei allerdings noch nicht nachgewiesen wurde, ob das nur vorübergehend ist. Zudem steigt die Anzahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit durch einen Rückzug vom Arbeitsmarkt, wenn auch von einem sehr geringen Niveau aus.¹ Die Angaben sanktionierter Personen in der Befragung von ISG (2013) in Nordrhein-Westfalen konstatieren, dass 17 Prozent der sanktionierten unter 25-Jährigen den Kontakt zum Jobcenter abgebrochen haben unabhängig davon, ob es sich um 10-Prozent- oder 100-Prozent-Sanktionen handelte. Bei den ab 25-Jährigen variierte das Befragungsergebnis mit der Höhe der Sanktion. Um die 10 Prozent

der Befragten mit Leistungsminderungen von 10 oder 30 Prozent gaben an, den Kontakt zum Jobcenter abgebrochen zu haben, während das für mehr als 20 Prozent der Befragten mit Leistungsminderungen von 60 Prozent zutraf. Solche Abmeldungen können unter Umständen aber auch vorübergehend sein, um zum Beispiel bei einer neuen Registrierung beim Jobcenter einen Wechsel der zuständigen Fachkraft zu bewirken, wie ein Fall einer qualitativen Studie von Zahradnik (2018) zeigt.

Viele nicht-intendierte Wirkungen von Sanktionen wurden in einigen qualitativen Studien deutlich, in denen Sanktionierte befragt wurden. Die Auswertungen von Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) stützen sich auf eine qualitative Befragung von 15 ALG-II-Bezieherinnen und -Beziehern eines Jobcenters im Alter von 20 bis 25 Jahren. Die Ergebnisse liefern klare Hinweise auf nicht-intendierte Folgen einer Sanktion wie eine eingeschränkte Ernährung. Vier Befragte machten Angaben zu Zahlungsrückständen verbunden mit der Sperrung der Energieversorgung, und vier Totalsanktionierte vom Verlust ihrer Wohnungen und dem Umzug in Obdachlosenunterkünfte. Viele der Befragten hatten schon vor der Sanktion Schulden; die Sanktion hat die Verschuldungsproblematik verschärft, da weitere Schulden hinzukamen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass für einzelne Sanktionierte Schwarzarbeit und Kleinkriminalität in Frage kommen. Schließlich können Sanktionen zu Existenzängsten und lähmender Überforderung beitragen, die der angestrebten Aktivierung junger Arbeitsloser ggf. gerade entgegenstehen. Viele Erkenntnisse aus der Studie von

¹ In der Untersuchung von van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017) gingen die Personen in Einpersonenbedarfsgemeinschaften zu 33 Prozent in Beschäftigung über, und bei rund 6 Prozent kam es zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt. Für Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften lauten die entsprechenden Ziffern 38 Prozent und 5 Prozent.

Schreyer/Zahradnik/Götz (2012) wurden bereits durch die Studie von Ames (2009) auf Basis einer Befragung von 30 sanktionierten Personen verdeutlicht – allerdings nicht nur für unter 25-Jährige.

Auch die quantitative Befragung von Sanktionierten in Nordrhein-Westfalen (ISG 2013) liefert Indizien für die Einschnitte der Leistungsminderungen in die Lebensbedingungen der Sanktionierten: Ein großer Teil der Sanktionierten macht sich seit der Sanktionierung Sorgen um die eigene Situation (insbesondere bei hohen Leistungsminderungen). Es finden sich Hinweise auf verstärkte seelische Probleme wie Angst und Niedergeschlagenheit oder einer verschärften Verschuldungsproblematik. Die materiell begründete Lebensqualität und finanziellen Spielräume wurden durch die Sanktionierung eingeschränkt, und zwar tendenziell umso mehr, je höher die Leistungsminderung ausfällt.

Die besonders scharfen Sanktionen für unter 25-Jährige werden von Fachkräften in Jobcentern kritisch gesehen. Eine qualitative Befragung von 26 Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement in elf Jobcentern von Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer (2010) untersuchte die Praxissicht der Fachkräfte auf die Sanktionen gegen ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher im Alter von weniger als 25 Jahren. Die Fachkräfte bewerteten Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen am ehesten positiv, zum Beispiel im Hinblick darauf, dass für den Einstieg in die Erwerbsarbeit wichtige Eigenschaften wie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit gefördert werden und dass die Beziehung zwischen Fachkraft und Klient oder Klientin verbindlicher und ernsthafter wird. Sanktionen wegen größerer Pflichtverletzungen (Verlust der Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs) wurden kritischer eingeschätzt. Die Bewertungen reichen von Hinweisen auf Initialkraft: „Da hat sie sich total reingehangen und nach sechs Wochen hab ich die Sanktion zurückgenommen.“ (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010: 4) bis zu keinen Wirkungen bei bestimmten Personengruppen wie (ehemaligen) Drogenabhängigen oder Personen mit anderen vermuteten Einkommensquellen wie Schwarzarbeit oder (Klein-)Kriminalität. Sanktionen wegen wiederholter größerer Pflichtverletzung (zusätzlich Verlust der Leistungen für Miete und Heizung) hielten vier von 26 Befragten für richtig, die anderen Befragten hielten sie für zu scharf und setzten diese Sanktionen nur ein, wenn ALG-II-Beziehende jegliche Mitarbeit verweigern. Ferner wurde teils ein Widerspruch zwischen Totalsanktionen und dem übergeordneten Ziel der Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit (§ 1 Abs. 2 SGB II) gesehen, etwa weil die Sanktion zur Obdachlosigkeit der Betroffenen führen kann, was die Eingliederung in Arbeit erheblich erschwert.

Folgerungen aus den Befunden

Die Forschungsergebnisse bestätigen, dass die Sanktionierung mit teils starken Einschnitten in die Lebensbedingungen der Betroffenen einhergeht. Nicht intendierte Wirkungen wie Wohnungslosigkeit oder der Abbruch des Kontaktes der Betroffenen zu den zuständigen Behörden können die Folgen der Sanktionierung sein, worauf im Antrag der Fraktion Die

Linke (BT-Drs. 19/103) hingewiesen wird. Die Befunde zeigen allerdings auch, dass Sanktionen mit intendierten arbeitsmarktpolitischen Wirkungen einhergehen, wie der rascheren Integration der Sanktionierten in Erwerbsarbeit, und dass Sanktionen auch aus Sicht der Betroffenen eine wichtige Rolle dafür spielen, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren im SGB II geregelten gesetzlichen Pflichten nachkommen. Inwieweit die im Schnitt raschere Integration der Sanktionierten in Erwerbsarbeit auch nachhaltigere Eingliederungen implizieren, kann mit dem derzeitigen Forschungsstand noch nicht beurteilt werden und sollten abgewartet werden.

Daher sprechen die Ergebnisse nicht für die Abschaffung der Sanktionen im ALG-II-Bezug. Reformen mit dem Ziel, eine Anreizwirkung der Sanktionen beizubehalten und gleichzeitig sehr starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch leistungsmindernde Sanktionen zu vermeiden, wären mit den Befunden hingegen gut zu begründen. Die Sonderregeln für unter 25-jährige Personen sollten daher an die Regeln für ab 25-Jährige angepasst werden. Um sehr hohe Leistungsminderungen aufgrund von kumulierten Sanktionen zu vermeiden, könnte eine angemessene monatliche Obergrenze für die Leistungsminderungen festgesetzt werden, so dass schwerwiegende Folgen wie der Verlust der Wohnung nicht durch Sanktionen verursacht werden. Soweit bei wiederholten Pflichtverletzungen schärfere Sanktionen zur Anwendung kommen, sollte das nicht durch eine höhere Leistungsminderung erfolgen, sondern durch eine längere Dauer der Sanktion, z. B. 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für 4 oder 5 statt 3 Monate. Ferner könnte das Ausmaß der Sanktionen stärker von der Art des Verstoßes abhängen. Beispielsweise könnten erwerbsfähige Leistungsberechtigte wegen einer abgelehnten Arbeitsaufnahme, die eine deutliche Reduzierung der Hilfebedürftigkeit oder gar ein Ausscheiden aus dem Leistungsbezug bewirken würde, stärker sanktioniert werden als wegen der Ablehnung einer Teilnahme an einer Fördermaßnahme, wenn sie keine unmittelbare Integrationswirkung hat und ihre spätere Integrationswirkung zwar für die Geförderten im Schnitt, nicht aber im Einzelfall vorhersehbar ist.

2.2. Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen aufeinander abstimmen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/1711) thematisiert die monetären Anreize zur Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit von Personen, die nur einen geringen Stundenlohn erreichen können, Kinder oder eine hohe Mietbelastung haben. Aufgrund der Belastung mit Sozialabgaben und einer mangelhaften Abstimmung zwischen verschiedenen bedarfsgeprüften Leistungen ist eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit oft mit nur geringen oder in Einzelfällen auch ohne Nettoeinkommenssteigerungen im Haushalt verbunden.

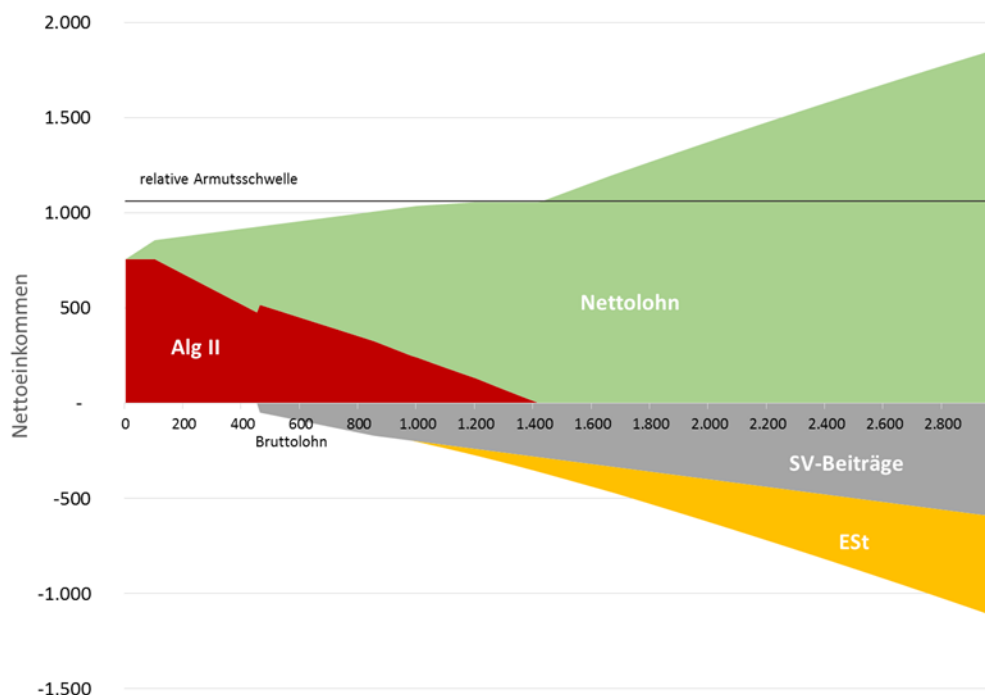
Im Unterschied zur Einkommensteuer belasten die Sozialabgaben Haushalte bereits bei deutlich geringeren Bruttomonatslöhnen. Da die Abgabepflicht jedoch unabhängig vom Haushaltseinkommen ist, werden dadurch nicht zwangsläufig nur Niedrigeinkommenshaushalte belastet. Als Hinzuverdienst oder in einer Nebenerwerbstätigkeit werden niedrige

Bruttomonatslöhne ebenso wie geringe Stundenlöhne auch in höheren Haushaltseinkommensklassen erzielt. Für Erwerbstätige aus einkommenschwachen Haushalten ergibt sich im Vergleich zu den Sozialabgaben jedoch eine deutlich höhere Gesamtbelastung, wenn Leistungen der Grundsicherung nach SGB II, Wohngeld und/oder Kinderzuschlag bezogen werden können. Diese Transferleistungen werden mit steigendem Einkommen abgeschmolzen.

In der Grundsicherung sind die ersten 100 Euro anrechnungsfrei, anschließend werden bis zu einem Bruttoeinkommen von 1.000 Euro 80 Prozent des zusätzlichen Nettoeinkommens auf die Transferleistung angerechnet. Zwischen 1.000 und 1.200, bzw. 1.500 Euro bei Haushalten mit Kindern, werden 90 Prozent angerechnet, bei allen höheren Einkommen 100 Prozent. Das heißt, eine Bruttolohnsteigerung schlägt sich hier nicht in steigendem Haushaltsnetto-

einkommen nieder. Die Ausgestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten setzt damit vor allem Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit eher niedrigem Stundenumfang (Bruckmeier et al. 2010). Beispielsweise beträgt bei einem Bruttomonatslohn von 200 Euro der Bruttolohnanteil, der sich im Haushaltsnettoeinkommen niederschlägt, 60 Prozent. Bei einem Bruttomonatslohn von 600 Euro sind es nur noch 33 Prozent. Je höher die (hypothetische) Belastung des erreichbaren Bruttolohns ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (Bartels/Pestel 2016). Alleinstehende, die zum Mindestlohn erwerbstätig sind, verbleiben bis zu einer Wochenarbeitszeit von ca. 37 Stunden im Grundsicherungsbezug und erreichen den Bereich der Grenzbelastungen von 100 Prozent ab 1.200 Euro mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von ca. 31 Stunden (siehe Abbildung 3). Bei höheren anerkannten Kosten der Unterkunft verschiebt sich die Grenze zum Verlassen des Bezugs hin zu höheren Wochenarbeitszeiten und/oder höheren Stundenlöhnen.

Abbildung 3: Einkommenskomponenten, Alleinstehende



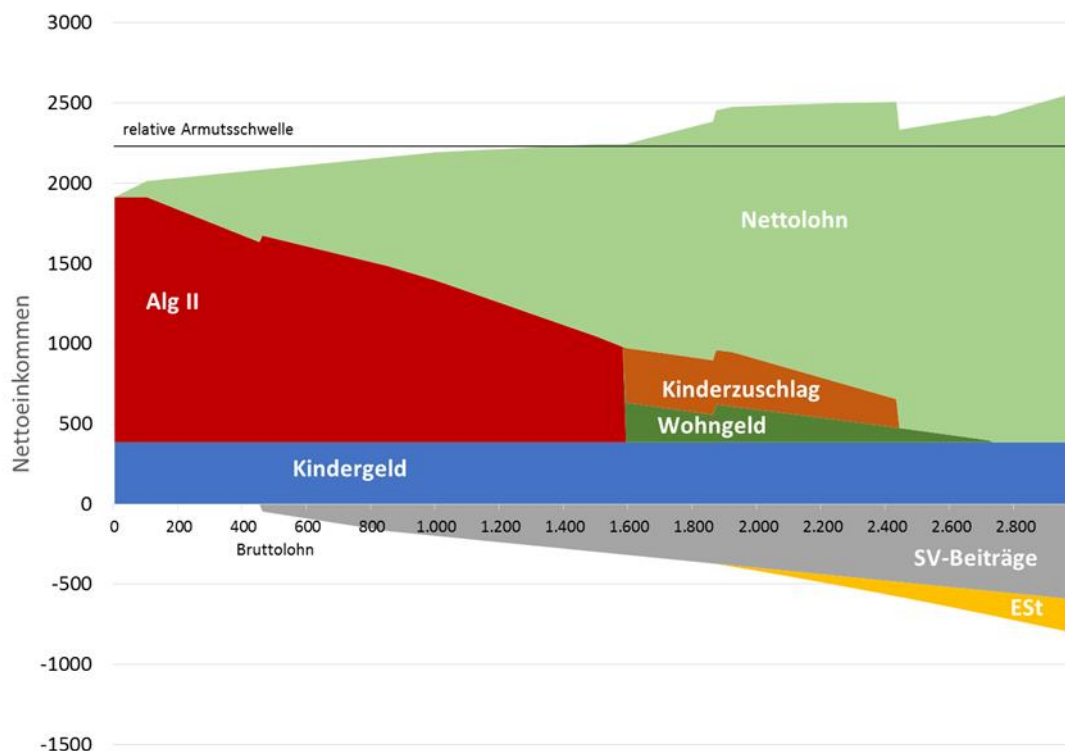
Anmerkungen: Rechtsstand 2017, Unterstellte Kosten der Unterkunft von 349 Euro/Monat.

Quelle: IAB-Mikrosimulationsmodell

Für Familien mit Kindern sind im unteren Einkommensbereich neben der Grundsicherung auch der Kinderzuschlag und das Wohngeld relevant. Beim Kinderzuschlag und beim Wohngeld sind die Arbeitsanreize grundsätzlich höher: Beim Kinderzuschlag beträgt die Transferentzugsrate 50 Prozent, im Wohngeld liegt sie in Abhängigkeit von der Miethöhe zum Teil deutlich unter 50 Prozent. Wenn jedoch Wohngeld und Kinderzuschlag parallel bezogen werden, ergibt sich eine deutlich höhere Gesamtbelastung. Damit sind die monetären Anreize,

eine zusätzliche Beschäftigung aufzunehmen oder eine bestehende auszuweiten, für diese Gruppe besonders gering. Mit Erreichen des Bruttoerwerbseinkommens, bei dem der Anspruch auf Kinderzuschlag durch Überschreiten der Höchsteinkommengrenze oder fehlender SGB-II-Bedürftigkeit entfällt („harte Abbruchkante“), kann das Haushaltsnettoeinkommen bei steigendem Bruttolohn auch abrupt zurückgehen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Einkommenskomponenten, Paar mit zwei Kindern



Anmerkung: Rechtsstand 2017, Paar mit einem Kind zwischen 3 bis unter 6 und einem Kind zwischen 7 und unter 12 Jahren, Unterstellte Kosten der Unterkunft von 649 Euro/Monat.

Quelle: IAB-Mikrosimulationsmodell

Um sicherzustellen, dass vor allem die unteren Einkommensgruppen von einer Reform, die die Arbeitsanreize im Steuer- und Transfersystem verbessern soll, profitieren, sind Reformen innerhalb der Transfersysteme anderen Instrumenten, wie einer Reduzierung von Sozialabgaben für alle Geringverdiener oder einer Erhöhung des Mindestlohns, vorzuziehen. Da z. B. der Mindestlohn am individuellen Lohn und nicht am Haushaltseinkommen ansetzt, können auch Haushalte aus höheren Einkommensklassen davon profitieren. Ausgehend von den hier umrissenen Befunden, sind Reformen innerhalb der einzelnen Leistungssysteme sowie eine verbesserte Abstimmung zwischen den Systemen zur Vermeidung hoher Grenzbelastungen mögliche Ansatzpunkte. Insbesondere ist die Aufnahme von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen mit höherem Stundenvolumen zu fördern. Dies ließe sich neben Verbesserungen bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten auch durch ein verbessertes Ineinandergreifen der Leistungen Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung erreichen, um die Übergänge in das vorrangige Wohngeld und den Kinderzuschlag zu erleichtern. Dazu gehört auch eine Abstimmung der leistungsrechtlichen Voraussetzungen, wie beispielsweise die Überprüfung der derzeitigen Anrechnungsregeln von Unterhaltsleistungen im Kinderzuschlag, die den Bezug des Kinderzuschlags für Alleinerziehende stark einschränken.

2.3. Bedarfsdeckende Ausstattung der Jobcenter, Fallmanagement der Jobcenter/Beratung und Vermittlung (passgenaue Hilfen, inklusive Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der Maßnahmen und der Gestaltung des Integrationsprozesses)

Dank des historisch hohen Beschäftigungsstandes und der niedrigen Arbeitslosigkeit ist auch die Zahl von (Langzeit-)Arbeitslosen im SGB II zurückgegangen. Dies geht jedoch einher mit einer stärkeren Konzentration von Problemlagen bei den verbleibenden Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung. Verschiedene – teils ältere – Studien zeigen, dass die Kommunikation zwischen Fachkräften und Arbeitssuchenden in den Jobcentern sich immer wieder beachtliche Verbesserungspotenziale zeigen. Schütz, Steinwede et al. (2011) berichten von einer großen Dominanz der Fachkräfte bei der Redezeit wie bei der Themensetzung. Auch die Erstellung der Eingliederungsvereinbarung, in die die Kundenwünsche eigentlich eingehen müssten, entspricht oft nicht den Vorgaben. Sie werden meist von den Fachkräften allein erstellt und den „Kundinnen und Kunden“ zur Unterschrift vorgelegt (siehe auch Schütz, Kupka et al. 2011).

Auch eine Untersuchung von Leistungen des berufspsychologischen Service zeigt, dass es Fachkräften oft schwerfällt, stärken- und ressourcenorientiert zu beraten (Oschmiansky et al. 2014). Schließlich ergab eine Untersuchung der Betreuung von psychisch

kranken Leistungsberechtigten im SGB II, dass das Bekanntwerden einer psychiatrischen Diagnose zu einem Rückfahren oder dem vorübergehenden Abbruch von Beratungsleistungen führt (Oschmiansky et al. 2017).

Gleichzeitig berichten Fachkräfte, dass es ihnen an Maßnahmen fehlt, die für einen arbeitsmarktfernen Personenkreis geeignet sind. Dies hängt mit den starken Kürzungen des Eingliederungstitels nach 2010 zusammen, die zu einem starken Rückgang geförderter Beschäftigung, von Gründungsförderung und Förderung beruflicher Weiterbildung geführt haben. Bestimmte Maßnahmen wie ein sozialer Arbeitsmarkt, der vielen Betroffenen Tagesstruktur, soziale Kontakte und das Gefühl von Teilhabe geben könnte, war nach Abschaffung des Beschäftigungszuschusses im Jahr 2012 nicht mehr vorgesehen.

Den positiven Einfluss individueller, personenzentrierter Beratung zeigt beispielsweise die Evaluation der Berliner Joboffensive, bei der in den 12 Berliner Jobcentern 600 Vermittlerinnen und Vermittler zusätzlich eingestellt wurden. Dies führte zu höheren Integrationsraten, geringerem Maßnahmeeinsatz und einem deutlichen Kostenrückgang (Egenolf et al. 2014, Fertig 2015). Auch die Studie zu psychisch Kranken zeigte, dass stärker personenzentrierte Angebote wie das spezialisierte Fallmanagement oder die Reha-Beratung von den Betroffenen gegenüber der allgemeinen Vermittlung als hilfreicher wahrgenommen wurde.

Vor diesem Hintergrund ist dem Anliegen des Antrags von Bündnis 90/Grüne nach einer stärker personenzentrierten und passgenauen Betreuung von Erwerbslosen in den SGB-II-Jobcentern aus Sicht der Arbeitsmarktforschung zuzustimmen. Dies schließt definitiv eine Beteiligung der Betroffenen an der Gestaltung des Integrationsprozesses ein (Bundesagentur für Arbeit 2016). In einem solchen Konzept wären auch die Wünsche von Erwerbslosen hinsichtlich einer beruflichen Neuorientierung und der dafür notwendigen Qualifizierung zu berücksichtigen und hierzu zu beraten (§14 SGB II).

Wir interpretieren die Forschungsergebnisse in dem Sinne, dass in der Regel eine Ausgestaltung der Integrationsbemühungen als wechselseitiger, für beide Seiten verbindlicher Prozess von Verpflichtung und Ermächtigung die besten Ergebnisse hervorbringen dürfte. Dies entspricht auch der fachlichen Weisung der Bundesagentur für Arbeit zu §15 SGB II (Bundesagentur für Arbeit 2016). Jobcenter müssten in diesem Zusammenhang sagen, zu welchen Leistungen sie sich verpflichten, hieraus könnten Erwerbslose eine Wahl treffen. Eine Ausgestaltung des Wahlrechts im Sinne von Maßnahmen, die die Jobcenter auf Antrag ohne eigene Beurteilung genehmigen müssten, erscheint uns dagegen nicht sinnvoll zu sein. Die Jobcenter sollten weiterhin die Möglichkeit haben, den Sinn einer Maßnahme für die Integration wie auch die Voraussetzungen der Leistungsberechtigten für einen erfolgreichen Abschluss zu prüfen.

2.4. Garantierte, individuell zugeschnittene Angebote zur Qualifizierung und Weiterbildung

Qualifikation ist ein wichtiger Baustein für die Integration in den Arbeitsmarkt. Insbesondere für

Menschen, die – einhergehend mit Bedürftigkeit, aufgrund der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit, bisher gescheitertem Ein- oder Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt (z. B. nach einer Familienphase) – entsprechende Leistungen der Grundsicherung beziehen, kann aufgrund fehlender oder im Zeitverlauf immer stärker entwerteter Qualifikationen die Integration in Arbeit besonders erschwert sein. Hier ist Weiterbildung ein wichtiger Schlüssel – erst recht, wenn es sich dabei um Maßnahmen handelt, die zu einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf führen. Für letztgenannte Maßnahmen im Rechtskreis des SGB II zeigt Bernhard (2016), dass Teilnehmende anschließend eine um bis zu 22 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit haben als vergleichbare nicht-teilnehmende Arbeitslose. Für Teilnehmende an geförderte Weiterbildungen, die nicht auf einem Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielen, liegt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden immerhin um bis zu 13 Prozentpunkte höher als bei vergleichbaren, nicht-teilnehmenden Arbeitslosen (ebd.).

Dementsprechend ist es grundsätzlich wünschenswert, die Förderung mit Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung zu verstärken. Um die individuelle Motivation und Akzeptanz – und damit die Teilnahmebereitschaft – zu erhöhen, sollten diese möglichst passgenau zugeschnitten sein, indem institutionell nicht nur auf eine möglichst schnelle Integration in Arbeit gezielt, sondern verstärkt individuelle Kompetenzen, Stärken und Entwicklungswünsche Berücksichtigung finden müssten. Gleichzeitig sollte ein Ziel sein, bestehende soziale Ungleichheit im Zugang zu Weiterbildung zu reduzieren. Hierzu braucht es jedoch nicht nur ein (verbessertes) Fallmanagement, sondern eine individuelle Weiterbildungsberatung, die ggf. zusätzlich auf eine Stärkung der Entscheidungsbefähigung zielt. Effekte einer solchen Weiterbildungsberatung auf Arbeitsmarktergebnisse berichten z. B. Schanne/Weyh (2014). Ein Wahlrecht ohne eine solche Grundlage könnte zu individuellen Fehlentscheidungen mit entsprechenden Frustrationen und Abbrüchen einerseits und falsch eingesetzten finanziellen Ressourcen andererseits führen.

Ein garantiertes Angebot, gekoppelt an ein Recht auf Weiterbildung für Alle, wird zurzeit beispielsweise unter dem Stichwort Arbeitsversicherung diskutiert. Es singulär im Rechtskreis des SGB II einzuführen, führt neben Gerechtigkeitsproblemen auch zu Konflikten mit dem geltenden generellen Vorrang von Vermittlung in Arbeit, der im Rechtskreis des SGB III im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz im Zusammenhang mit Weiterbildung allerdings bereits relativiert wurde. Zusätzlich ist zu bedenken, dass garantierte Angebote faktisch darauf hinauslaufen, Maßnahmen nach dem „Gießkannenprinzip“ zu vergeben. Dies steht dem Ziel der Passgenauigkeit entgegen. Denn eine gute Beratung kann auch zu dem Ergebnis führen, dass eine Weiterbildung nicht sinnvoll ist oder zunächst eine andere Maßnahme (z. B. Suchtberatung) vorgeschaltet sein sollte, die eine Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Teilnahme an einer Weiterbildung erhöht.

2.5. Einführung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/1711) sieht die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarkts für über 25-Jährige vor, die bereits länger als 24 Monate arbeitslos sind und absehbar keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt haben. Dabei sollen Regelbedarfe und Kosten der Unterkunft in einen Zuschuss zu den Lohnkosten umgewandelt werden.

Das IAB hat sich mehrfach zu diesem Thema geäußert und stützte seine Argumentation auf Befunde zur Wirkung und Umsetzung von Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung. Soweit ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher selbst unterstützt durch die Regelförderung auch bei guter Arbeitsmarktlage fast keine Integrationschancen haben, könnte ein Förderkonzept wie der Soziale Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Hierbei geht es darum, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, ihnen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und ein Gefühl der Würde zu vermitteln (Kupka und Wolff, 2013). Das Instrument, das einem „Sozialen Arbeitsmarkt“ am nächsten kam, war der Beschäftigungszuschuss nach §16e SGB II, der im Oktober 2007 eingeführt und im März 2012 abgeschafft wurde.

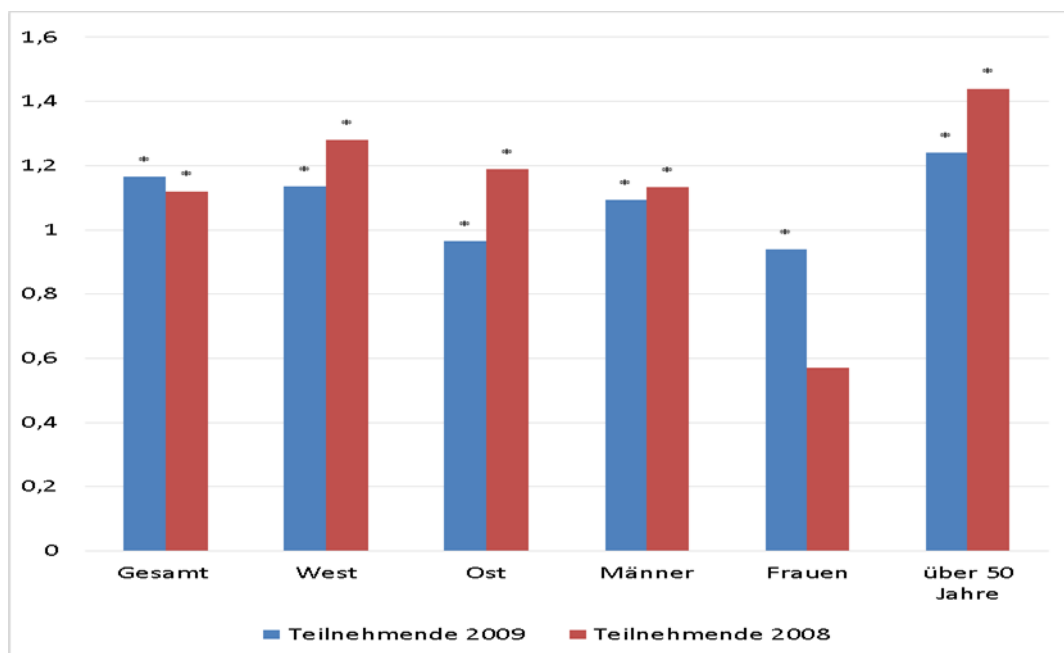
Zur Ausgestaltung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“

Der Soziale Arbeitsmarkt erfordert die Gewährung eines Lohnkostenzuschusses an Arbeitgeber, der recht hoch ausfallen muss, um einen Nachteilsausgleich für die extrem geringe Produktivität der Geförderten zu ermöglichen. Da der Soziale Arbeitsmarkt sich an Personen mit sehr geringen Eingliederungschancen und multiplen Problemlagen richtet, wird ein Coaching/eine sozialpädagogische Begleitung der Geförderten häufig notwendig sein. Bei den „Modellprojekten öffentlich geförderte Beschäftigung“ in Nordrhein-Westfalen wurde beispielsweise ein Jobcoaching erprobt. Eine Befragung der Jobcoaches hat dabei verdeutlicht, dass Schwierigkeiten in den betrieblichen Abläufen und in der Lebensführung der Geförderten häufige Anlässe für die Intervention von Jobcoaches darstellten: Knapp zwei Drittel der befragten Jobcoaches bestätigten einen erheblichen Bedarf an intensiver Unterstützung durch den Jobcoach (Bauer/Fertig/Fuchs 2016).

Zudem ist zu beachten, dass bei einer Konzentration der Förderung auf Personen mit besonderen Problemlagen und zumindest vorerst geringer Leistungsfähigkeit besondere Arbeitsbedingungen wichtig werden können. Es sollten also beispielweise Arbeitszeiten möglich sein, die mit einer Arbeitsfähigkeit einiger Geförderter von täglich nur drei bis sechs Stunden vereinbar sind. Zudem sollte es möglich sein, dass die Arbeitszeit im Falle einer im Förderverlauf steigenden Arbeitsfähigkeit der Geförderten ausgedehnt werden kann. Die Förderbetriebe sollten dabei in der Lage sein, eine angemessene Steigerung der Anforderungen an die Geförderten im Zeitablauf zu ermöglichen, um einen erfolgreichen Förderverlauf zu erzielen. Auswertungen einer qualitativen Befragung von Personen, die durch den Beschäftigungszuschuss gefördert wurden, lieferten zu diesem Thema deutliche Hinweise: „Stabile, stetige Integrationsverläufe waren vor allem dort zu beobachten, wo die Arbeitsbedingungen so ausgestaltet waren, dass die Arbeitsanforderungen der jeweiligen Leistungsfähigkeit angeglichen wurden und so eine Über- ebenso wie eine Unterforderung der Beschäftigten vermieden werden konnte.“ (ISG/IAB/RWI 2011: 129).

Um negative Folgen einer sehr langen Arbeitslosigkeit abzufedern und soziale Teilhabe zu ermöglichen, kann die Beschäftigungsdauer nicht nur sehr kurz angelegt sein. Denkbar wären längere Förderabschnitte zum Beispiel von 2 Jahren, an deren Ende eine weitere Förderung anschließen kann, vorausgesetzt die Erwerbschancen der Geförderten sind nach wie vor sehr gering. Die Ergebnisse der Beschäftigungszuschussevaluation haben deutlich gemacht, dass die soziale Teilhabe der Geförderten durch die Förderung gesteigert werden kann, wie mit Hilfe von Befragungsdaten und einem Vergleich von Geförderten und statistischen Zwillingen gezeigt wurde; Abbildung 5 zeigt diese Ergebnisse. Die Förderung sollte aber nicht unbefristet und der Förderzeitraum beschränkt sein. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass alle verfügbaren Fördermittel auf lange Zeit gebunden sind. Dann würden Personen, die zur Zielgruppe des Sozialen Arbeitsmarkts gehören und bislang keine Förderung erhalten haben (z. B. weil sie erst seit kurzer Zeit die Kriterien für eine Förderung im Sozialen Arbeitsmarkt erfüllen), nicht zum Zuge kommen.

Abbildung 5: Nettoeffekt des Beschäftigungszuschusses auf die Teilhabe der Geförderten am gesellschaftlichen Leben^{1),2),3)}



Quelle: ISG/IAB/RWI (2011), Auswertungen einer Personenbefragung

1) Die Teilnahmegruppen 2008 und 2009 repräsentieren Zufallsstichproben der Zugänge in den Beschäftigungszuschuss in der zweiten Jahreshälfte des entsprechenden Jahres; Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching Analyse; die Skala der Frage nach der Teilhabe am gesellschaftliche Leben reicht von 0 ausgeschlossen bis 10 dazugehörig

2) Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10 %-Signifikanzniveau).

3) Lesebeispiel: Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit hat sich für die Geförderten im Schnitt um 1,1 bis 1,2 Punkte erhöht. Die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben bzw. das Gefühl der Zugehörigkeit wird in der Befragung auf einer 11er-Skala von 0 (ausgeschlossen) bis 10 (dazugehörig) gemessen.

Bei Förderinstrumenten mit einer langen Förderdauer (wie z. B. dem Beschäftigungszuschuss, bei dem häufig Förderungen mit einer Dauer von 2 Jahren vorlagen) muss sichergestellt werden, dass die Zielgruppe sich aus besonders arbeitsmarktfernen Personen zusammensetzt. Wenn zumindest teilweise arbeitsmarktnahe Personen gefördert werden, werden sie im Teilnahmezeitraum tendenziell infolge der Förderung von der Aufnahme einer ungeförderter Beschäftigung abgehalten, was als Einsperreffekt bezeichnet wird. Solche Effekte zeigen sich in Wirkungsanalysen auf Basis von Personendaten, wenn die Quote der ungeförderter beschäftigten Personen in der Gruppe der Zugänge in die Förderung im potenziellen Teilnahmezeitraum deutlich niedriger ausfällt als die entsprechende Quote einer Gruppe von „statistischen Zwillingen“ zum gleichen Zeitpunkt. Statistische Zwillinge sind prinzipiell förderfähige Personen, die bezüglich ihrer persönlichen Merkmale und Eingliederungsaussichten ohne Förderung mit den Geförderten gut vergleichbar sind. Analysen zur Beschäftigungszuschussförderung (ISG, IAB, RWI 2011) wie auch zu anderen Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung, die lange Förderdauern ermöglichen, wie dem Kommunalkombi mit einer Förderdauer von bis zu 3 Jahren (IAW, ISG 2013) weisen nicht vernachlässigbare Einsperreffekte nach.

Daher sollte bei einem Sozialen Arbeitsmarkt durch eine restriktive Abgrenzung der Zielgruppe darauf geachtet werden, dass möglichst ausschließlich Personen mit extrem geringen Eingliederungschancen die Förderung erhalten. Dies könnte durch Fördervoraussetzungen wie einer sehr langen Dauer der Erwerbslosigkeit sowie dem Vorliegen von weiteren Vermittlungshemmnissen gelingen. Die Auswahl geeigneter Personen stellt dabei auch eine Herausforderung für den Beratungs- und Vermittlungsprozess dar.

Mögliche Größenordnung der Zielgruppe und Finanzierung

Um für einen Sozialen Arbeitsmarkt eine Vorstellung über mögliche Größenordnungen der Gruppe der förderfähigen Personen zu erhalten, definieren Kupka und Koch (2012) eine enge und eine weite Zielgruppe. Sie betrachten grundsätzlich nur Personen im Alter von mindestens 25 Jahren, die wenigstens zwei Jahre arbeitslos (gemeldet) sind. Die enge Definition der Zielgruppe stellen dabei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen bei gleichzeitig fehlender Berufsausbildung dar: Ihre Auswertung von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2010 weißt für diese Gruppe eine durchschnittlichen Bestand von 51.000 Personen nach.

Die weite Abgrenzung der Zielgruppe von Kupka und Koch (2012) verlangt, dass lediglich eines der eben genannten Vermittlungshemmnisse vorliegt, dabei kommen sie auf rund 280.000 Personen in der Zielgruppe. In den letzten Jahren wird die Zahl der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit nicht mehr ausgewiesen, sodass die Zahlen von Kupka und Koch (2012) nicht aktualisiert werden können. Berechnungen von Wolff (2017) auf Basis von Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit weisen aber darauf hin, dass diese Zahlen bis zum Jahr 2015 noch etwas zugenommen haben.

Für den Sozialen Arbeitsmarkt sollte eine verlässliche Finanzierung über den Eingliederungstitel vorgesehen werden, sodass die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit der Jobcenter nicht beeinträchtigt wird. Ein Passiv-Aktiv-Transfer zur Finanzierung, wie im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 19/1711) vorgesehen, beurteilt das IAB aufgrund seiner Fehlanreize kritisch. Ein solches Modell schafft Anreize, einen Zugang von Personen in geförderte Beschäftigung zu ermöglichen, obwohl eine Förderung durch andere, nicht durch einen Passiv-Aktiv-Tausch begünstigte Instrumente individuell sinnvoller wäre.

3. Literatur

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

Bartels, Charlotte; Pestel, Nico (2016): Short- and Long-term Participation Tax Rates and Their Impact on Labor Supply, *International Tax and Public Finance* 23(6), 1126–1159.

Bauer, Frank; Fertig, Michael; Fuchs, Philipp (2016): „Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung“ in NRW: Teilnehmersauswahl und professionelle Begleitung machen den Unterschied. IAB-Kurzbericht, 10/2016.

Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern - langfristige Wirkungsanalysen. In: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 65, H. 7, S. 153-161.

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

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

Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010): Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt. IAB-Kurzbericht, 24/2010.

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, 02/2015.

Bundesagentur für Arbeit (2016): § 15 SGB II Eingliederungsvereinbarung. Fachliche Weisungen SGB II. BA Zentrale GR 11. Nürnberg 20.10.2016. Zugriff am 10.5.2018 (https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/FW-SGB-II-15_ba015851.pdf).

Egenolf, Dennis; Fertig, Michael; Puxi, Marco; Rosemann, Martin; Weimann, Marian (2014): Implementationsstudie zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 31. Juli 2013. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht, 01/2014.

Fertig, Michael (2015): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive * Endbericht zum 5. Mai 2015. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln. IAB-Forschungsbericht, 06/2015.

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

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

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

IAW; ISG (2013): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. Endbericht zum 30. Juni 2013, Tübingen/Köln/Berlin.

ISG; IAB; RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/6880.

ISG (2013): Zentrale Ergebnisse der unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1514.pdf>.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. WISO Diskurs, Bonn.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2013): Sozialer Arbeitsmarkt: Ein Gerüst, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht? In: IAB-Forum, Nr. 2, S. 70-75.

Oschmiansky, Frank; Grebe, Tim; Popp, Sandra; Otto, Kristin; Sommer, Jörg; Wielage, Nina (2014): Kompetenzdienstleistungen im Vermittlungs- und Integrationsprozess. Eine qualitative Studie. IAB-Forschungsbericht, 07/2014.

Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra; Riedel-Heller, Steffi; Schwarzbach, Michaela; Gühne, Uta; Kupka, Peter (2017): Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung. IAB-Forschungsbericht, 14/2017.

Schanne, Norbert; Weyh, Antje (2014): Wirksamkeitsbetrachtung der Bildungsberatung der „Dresdner Bildungsbahnen“. Eine quantitative Studie. IAB-Projektbericht, Projekt Nr. 1553.

Schneider, Julia (2008): The effect of unemployment benefit II sanctions on reservation wages. IAB-Discussion Paper, 19/2008.

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

Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. Sozialer Fortschritt, Heft 9, S. 213-220.

Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht, 18/2011.

Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek, 330, Bielefeld: Bertelsmann

van den Berg, Gerard J; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): Sanctions for young welfare recipients. Nordic Economic Policy Review, Band 1, S. 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, 05/2017.

Wolff, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen. IAB-Stellungnahme, 02/2014.

Wolff, Joachim (2017): Sozialer Arbeitsmarkt. In: Möller, Joachim (Hrsg.); Walwei, Ulrich (Hrsg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, IAB-Bibliothek, 363, Bielefeld: Bertelsmann, S. 162-163.

Zahradnik, Franz (2018): Junge arbeitslose Männer in der Sanktionsspirale. Beltz Juventa

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)38

29. Mai 2018

Information für den Ausschuss

Netzwerk Grundeinkommen

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zum

**a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen
BT-Drs. 19/103**

**b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung BT-Drs. 19/1711**

Das Netzwerk Grundeinkommen begrüßt politische und parlamentarische Aktivitäten, die das Grundrecht auf die Sicherung der Existenz und Ermöglichung der gesellschaftlichen Teilhabe garantieren wollen. Sanktionen bzw. Leistungseinschränkungen bei Transfersystemen, die ein wie auch immer definiertes Fehlverhalten des Transferanspruchsberechtigten mit Leistungskürzungen oder -versagungen bestrafen, widersprechen in eklatanter Weise dem Menschen- und Grundrecht auf eine Absicherung der Existenz und gesellschaftliche Teilhabe, stürzen die Betroffenen in existenzielle Notlagen und grenzen sie aus der Gesellschaft aus.

Die Abschaffung von Sanktionen und Leistungseinschränkungen reichen aber nicht aus. Ebenso ist eine Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfungen als auch die Erhöhung der Transferleistungen nötig, um ein Leben jenseits von Einkommensarmut zu ermöglichen.

1. Das Bundesverfassungsgericht zum Recht auf ein Existenz und Teilhabeminimum

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9.2.2010 (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010) zum menschenwürdigen Existenzminimum, das die Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe umfasst, im Leitsatz formuliert: "Dieses Grundrecht aus Art.1 Abs. 1 GG hat als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art.20 Abs. 1 GG neben dem absolut

wirkenden Anspruch aus Art.1 Abs. 1 GG auf Achtung der Würde jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung. Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden [...]." Unter Rand-Nummer 137 wird im Urteil formuliert: "Der gesetzliche Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt [...]." Diese grundsätzlichen Aussagen gelten unbeschadet widersprechender juristischer und sozialgerichtlicher Praxis.

2. Das Völkerrecht – Verbot von Zwangsarbeit

Eine Minderung oder gar ein Versagen der grundrechtlich garantierten Existenz- und Teilhabesicherung ist ebenso grundrechtswidrig wie ein gefordertes Wohlverhalten als Bedingung bzw. Voraussetzung der Existenz- und Teilhabesicherung. Das trifft auch für ein Wohlverhalten im Sinne einer Arbeitsanforderung oder vorausgesetzten Arbeitsbereitschaft zu. Eine durch existenzielle Not und soziale Ausgrenzung erzwungene Erwerbs- oder andere Arbeit verletzt das menschen- und völkerrechtliche Verbot von Zwangsarbeit:

"Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten." (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 8 (1966))

"Als 'Zwangs- oder Pflichtarbeit' gilt jede Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgend einer Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat." (Artikel 2, Absatz 1 des Übereinkommens über Zwangs- oder Pflichtarbeit, International Labour Organisation (ILO, 1930))

Als Strafe gilt u. a. der "Verlust von Rechten und Pflichten" und im Weiteren der "Ausschluss aus dem gemeinschaftlichen und sozialen Leben", der "Entzug von Nahrung, Unterkunft oder sonstigen Notwendigkeiten" und der "Verlust des sozialen Status". (ILO - Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Eine globale Allianz gegen die Zwangsarbeit. 93. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, 2005) "Um unter die Definition der 'Zwangs- oder Pflichtarbeit' in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens zu fallen, muss eine Arbeit oder Dienstleistung 'unter Androhung irgendeiner Strafe' verlangt sein. Wie bereits ausgeführt, haben die Aufsichtsorgane der Internationalen Arbeitsorganisation in ständiger Spruchpraxis darauf hingewiesen, dass nach der Entstehungsgeschichte des Übereinkommens die hier infragestehende 'Strafe' (englisch: 'any penalty') keine strafrechtliche Sanktion zu sein braucht, sondern auch die Form einer Einbuße von Rechten oder Vorrechten annehmen kann. Die in § 31 SGB II vorgesehenen 'Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II' stellen eine solche Einbuße von Rechten dar." "Auf der Ebene des Völkerrechts erfüllen die Sanktionen des § 31 SGB II [...] das in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens Nr. 29 aufgeführte Kriterium der 'Androhung irgendeiner Strafe'." (Max Kern: Zur Frage der Vereinbarkeit von Recht und Praxis der Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II i.V.m. § 31 SGB II mit dem IAO-Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, Mai 2008, S. 66ff., Studie der Hans-Böckler-Stiftung, Stiftung des DGB)

3. Weitere Rechtsauffassungen zu Sanktionen

Es "erscheint [...] schon nach dem möglichen Wort-sinn mehr als zweifelhaft, dem Satz 'Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen Dienstleistungspflicht' (Art. 12 Abs. 2 GG) jede grundrechtstatbestandliche Relevanz für den Fall abzusprechen, dass im Sozialrecht eine bestimmte Arbeit, die keine herkömmliche allgemeine, für alle gleiche Dienstleistungspflicht ist, durch staatliche Normen (mittelbar-faktisch) erzwungen wird." (Stephan Rixen in Wolfgang Eicher/Wolfgang Spellbrink: SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. München 2008, S. 266)

"Grundsicherung und Arbeitsverwaltung haben unterschiedliche Aufgaben. Der Anspruch auf Grundsicherung darf daher nicht für arbeitsmarktpolitische Ziele ("Aktivierung") instrumentalisiert werden. Existenzsicherung hat Vorrang vor Arbeitsvermittlung und sollte unabhängig von ihr erfolgen." "Die Leistungen der Grundsicherung müssen rechtssicher und von Sanktionen ausgenommen sein, da die Gewährung des Existenzminimums und der Schutz der Menschenwürde nicht von einem erwünschten Verhalten der Adressat/innen der Leistung abhängig gemacht werden dürfen. Materielle Sanktionen im Rahmen eines Mindestsicherungssystems laufen der

Aufgabe zuwider, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern." (Volker Baethge-Kinsky/Peter Bartelheimer/Alexandra Wagner: Arbeitsmarktpolitik: Nachsteuern oder neu orientieren? Anstöße zu einer überfälligen Debatte. Projektbericht für die Otto-Brenner-Stiftung, Stiftung der IG Metall, und Hans-Böckler-Stiftung, Stiftung des DGB, 2008, S. 18)

Schlussfolgerung

Sanktionen und Leistungseinschränkungen widersprechen dem Grundrecht auf eine Sicherung der Existenz und Ermöglichung der gesellschaftlichen Teilhabe und dem menschenrechts- und völkerrechtswidrigem Verbot von Zwangsarbeit. Sie öffnen außerdem der behördlichen Willkür gegen Menschen Tür und Tor. Im Jahr 2017 waren 38,5 Prozent der Klagen und 38,3 Prozent der Widersprüche gegen Sanktionen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Hartz IV) (teilweise) erfolgreich. Mit dieser hohen Anzahl der rechtswidrigen Sanktionen desavouiert sich das Hartz-IV-System selbst. Die Anzahl der rechtswidrigen Sanktionen dürfte höher sein, denn viele vom Hartz-IV-System betroffene Menschen widersprechen oder klagen nicht, aus unterschiedlichen Gründen.

Es zeigt sich, dass das Hartz-IV-System unfähig ist, das grundgesetzliche Recht auf ein Existenz- und Teilhabeminimum zu gewährleisten.

Die in den Anträgen der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Abschaffung der Sanktionen sind ein wichtiger Schritt hin zu einem Grundeinkommen, zu einer bedingungslosen Absicherung des Existenz- und Teilhabeminimums für alle Menschen. Das Netzwerk Grundeinkommen begrüßt diese Ansätze in Richtung Grundeinkommen ausdrücklich.

Sie reichen aber nicht aus.

Vielmehr müssen auch die Bedürftigkeitsprüfungen abgeschafft werden. Denn Grund- und Mindestsicherungssysteme führen aufgrund ihrer Bedürftigkeitsprüfungen ebenfalls zur eklatanten Verletzung des Grundrechts auf eine Sicherung der Existenz und gesellschaftlichen Teilhabe. Sie bewirken systematisch die Ausgrenzung von Menschen aus dem existenziell notwendigen und die Teilhabe ermöglichenden Transfersystem bzw. die Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums, weil sie systematisch eine Nichtinanspruchnahme (verdeckte Armut) hervorrufen. Die Diakonie stellt dazu fest: "Ein Grundsicherungssystem kann das Problem der verdeckten Armut nicht lösen." (Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung. Diakonie Texte. Positionspapier 09/2010, S. 17) Die Quote der Nichtinanspruchnahme (verdeckte Armut) bei Grundsicherungsleistungen in Deutschland beträgt fast 50 Prozent (vgl. Irene Becker/Richard Hauser: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag. Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, 2010, S. 138). In einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung werden 34 bis 40 Prozent ermittelt (vgl. IAB: Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung, IAB Forschungsbericht 5/2013).

Neben der Abschaffung aller Sanktionen und Leistungseinschränkungen ist also die Abschaffung der

Bedürftigkeitsprüfungen erforderlich, um menschenrechts- und grundrechtskonforme Transfersysteme zu gestalten.

Des Weiteren müssen die Leistungen dringend auf ein Niveau angehoben werden, das tatsächlich die Existenz und Teilhabe sichert. Das Europäische Parlament hat dazu in mehreren Entschliefungen gefordert, dass Mindesteinkommen mindestens die Höhe der nationalen Armutrisikogrenze haben sollen (vgl.

<https://www.grundeinkommen.de/07/12/2010/europaeischer-mindesteinkommensbericht-stuetzt-foerderung-nach-grundeinkommen.html>).

Das Netzwerk Grundeinkommen schlägt aus vorge-tragenen Gründen vor, ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle Menschen einzuführen, das existenzsichernd ist und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht, auf das ein individueller Rechtsanspruch besteht, das ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Zwang zu Arbeit oder anderen Gegenleistungen garantiert wird.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)41

31. Mai 2018

Information für den Ausschuss

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Unaufgeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Juni 2018 zum

**a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen
BT-Drs. 19/103**

**b) Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung statt Sanktionen und Ausgrenzung
BT-Drs. 19/1711**

1. Zu den Zielen der Anträge und den Maßnahmen ihrer Umsetzung

Die Fraktion Die Linke fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, wonach Sanktionen und Leistungseinschränkungen im zweiten und zwölften Sozialgesetzbuch ersatzlos aufgehoben werden. Ein Unterschreiten des menschenwürdigen Existenzminimums wird gesetzlich ausgeschlossen. Darüber hinaus fordert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, das Fallmanagement in den Jobcentern zu verbessern und sie dafür bedarfsdeckend mit Personal und Mitteln auszustatten. Weiterhin soll für Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen ein sozialer Arbeitsmarkt geschaffen werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK unterstützt das Anliegen der Anträge und fordert eine Streichung der Sanktionsregeln in der Grundsicherung. Auch der Forderung nach bedarfsdeckender personeller und finanzieller Ausstattung der Jobcenter und schließt sich der VdK an. Der VdK fordert ebenfalls einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor.

2. Abschaffung der Sanktionen

Nach den §§ 31 ff. SGB II kann das Arbeitslosengeld II bei einer ersten Pflichtverletzung um 30 Prozent des Regelsatzes gekürzt werden. Als Pflichtverletzungen gelten, wenn zugewiesene Arbeitsgelegen-

heiten oder Ausbildungen nicht angenommen werden oder Eingliederungsvereinbarungen nicht erfüllt werden, zum Beispiel in dem man nicht die geforderte Anzahl von Bewerbungen nachweisen kann. Am häufigsten sanktioniert werden Meldeversäumnisse, also wenn unentschuldig Termine nicht wahrgenommen werden. Dann wird der Regelsatz um 10 Prozent gekürzt. Bei wiederholten Pflichtverletzungen kann der Regelsatz sogar komplett gestrichen werden.

Bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren werden verschärfte Sanktionen angewendet, bei denen schon bei einem einmaligen Pflichtverstoß der komplette Regelsatz gestrichen wird und bei einer wiederholten Pflichtverletzung auch die Wohnkosten nicht mehr gezahlt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht sichert das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Artikel 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Grundgesetz jedem Hilfebedürftigen die materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Die daraus erwachsende staatliche Verpflichtung soll durch die soziale Mindestsicherung erfüllt wer-

den und die Regelsätze in der Grundsicherung müssten demnach das verfassungsrechtlich garantierte sozio-kulturelle Existenzminimum abdecken.

Diesem Anspruch werden die Regelsätze nicht gerecht, da sie nicht bedarfsgerecht ermittelt sind und ihr Leistungsumfang zu gering ist.¹ So weisen sie zum Beispiel Bedarfsunterdeckungen bei den Energie-, Gesundheits- und Mobilitätskosten auf. Auch kostenintensive Anschaffungen von langlebigen Gebrauchsgütern, wie zum Beispiel Waschmaschinen sind faktisch nicht aus dem Regelsatz bezahlbar. Immer mehr Grundsicherungsempfänger müssen Darlehen bei den Jobcentern aufnehmen um notwendige Anschaffungen zu tätigen oder Mietkautionen zu zahlen. Zur Darlehensrückerstattung wird ihnen der Regelsatz gekürzt.

Außerdem entsprechen vielerorts die Kosten der Unterkunft, die durch die Jobcenter übernommen werden, nicht den tatsächlichen Mietpreisen und Arbeitslosengeld II-Bezieher müssen jährlich rund 600 Millionen Euro² selbst für ihre Mieten aufbringen. Da die als angemessen eingestuften Unterkunftskosten oft viel zu niedrig angesetzt sind und die Betroffenen aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes keine preiswerteren Wohnungen finden, bleibt ihnen oft keine andere Möglichkeit, als die überschießenden Wohnkosten aus ihrem Regelsatz zu bestreiten.

Die Regelsätze an sich garantieren also schon nicht das sozio-kulturelle Existenzminimum und de facto stehen sie immer mehr Leistungsberechtigten aufgrund von Darlehensrückzahlungen und Mietzahlungen aus dem Regelsatz gar nicht in voller Höhe zur Verfügung. Durch die Sanktionsregeln aus §§ 31 ff. SGB II kann die Leistungshöhe noch weiter eingeschränkt werden, was wiederum denknotwendig dazu führt, dass das Existenzminimum noch stärker unterschritten wird. Dies stellt einen weiteren Eingriff in das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum dar, der durch die erhebliche Kürzung des Regelsatzes für die Betroffenen besonders schwerwiegend ist.

Hinzu kommt, dass die Sanktionsregelungen ihr eigentliches Ziel nicht erreichen. Sie sollen den Grundsatz des Förderns und Förderns im SGB II umsetzen und sicherstellen, dass die Leistungsberechtigten sich um die Beendigung ihrer Hilfebedürftigkeit bemühen. Dies impliziert aber auch die Verpflichtung für die Leistungsträger, Förderung für eine langfristige und nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt bedarfsgerecht für die Hilfebedürftigen bereit zu stellen. In der Praxis werden die Jobcenter diesem Anspruch aber nicht gerecht, da sie keine ausreichende Betreuung sicherstellen können, weil die finanziellen und personellen Ressourcen nicht gegeben sind.

Auch besteht nicht nur ein deutliches Ungleichgewicht beim Fördern der Hilfebedürftigen, sondern auch das Verhältnis zwischen Schwere der Sanktionen und Pflichtverletzungen ist unangemessen. Für die Hilfebedürftigen bedeutet eine Sanktionierung

nicht nur eine massive Einschränkung bei der sozialen Teilhabe, sondern auch eine Bedrohung ihrer physischen Existenz. So beantragen die meisten Sanktionierten keine Sachleistungen bei den Jobcentern, sondern versuchen durch Reduktion ihrer Ausgaben, wie zum Beispiel eingeschränkte Ernährung, Nichtbezahlen von Rechnungen oder der Miete die Situation zu bewältigen. Dies führt oft in eine Verschuldungsspirale und somit zwangsläufig in eine noch stärkere Hilfebedürftigkeit. Im schlimmsten Fall kann die Sanktionierung zum Verlust der Wohnung führen.

Diese schwerwiegenden Folgen für die Sanktionierten und auch für die in ihrer Bedarfsgemeinschaft lebenden Kinder stehen in keinem Verhältnis zu den sanktionierten Pflichtverletzungen. Tatsächlich werden rund 80 Prozent der Sanktionen für Meldeversäumnisse ausgesprochen, also wenn zum Beispiel Termine unentschuldigt nicht wahrgenommen werden. Der Großteil der Sanktionen wird also für ein relativ harmloses Versäumnis ausgesprochen. Besonders problematisch ist, dass gerade Personen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss ein höheres Sanktionsrisiko aufweisen.³ Dies legt nahe, dass eben nicht nur Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft ausschlaggebend für die Verhängung von Sanktionen sind, sondern auch die Fähigkeit sich im komplexen System der Regeln in den Jobcentern zurechtzufinden. Sanktionen tragen somit zur (Re)Produktion sozialer Ungleichheit nach Bildung bei.

Es gibt keine Belege dafür, dass das zurzeit bestehende Sanktionsrecht sich positiv im Sinne einer nachhaltigen und langfristigen Eingliederung der Leistungsberechtigten auswirkt. Dies wird auch durch die ansteigende Anzahl von Mehrfachsanktionierten deutlich. Vielmehr beobachten Sozialarbeits-träger, dass die von Sanktionen Betroffenen den Kontakt zum Jobcenter abbrechen und sich die Gefahr der Wohnungslosigkeit und der Kriminalisierung erhöht. **Dies trifft insbesondere auf die sanktionierten unter 25-Jährige zu, bei denen durch die drastischen Leistungskürzungen statt einer frühzeitigen Integration in den Arbeitsmarkt ein Abrutschen ins soziale Abseits bewirkt wird.** Eine erfolgreiche Vermittlung in eine Ausbildung oder Arbeit ist dann nicht mehr möglich. Es ist nicht zu rechtfertigen, dass die jungen Leistungsbezieher von schärferen Strafen bedroht sind. Stattdessen müssen die Ansprüche der Leistungsbezieher auf Qualifizierung, nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt und soziale Teilhabe ausgebaut und dauerhaft finanziert werden. Gerade bei den heranwachsenden Menschen ist es wichtig, die Voraussetzungen im der Bereich der Bildung und der sozialen Kompetenzen zu schaffen, um sie nachhaltig in den Arbeitsmarkt integrieren zu können.

Ungeachtet der generellen Problematik der Unterschreitung des Existenzminimums durch sanktionsbedingte Leistungskürzungen, ist es somit unbedingt notwendig, sofort die verschärften Sanktionsregeln

¹ Stellungnahme des VdK zum Regelbedarfsermittlungsgesetz https://www.vdk.de/deutschland/download-mime/2940/2016-09-16_Stellungnahme_des_Sozialverbands_VdK_zum_RBEG.pdf

² Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Anfrage, Arbeitsnummer 197, Februar 2018

³ Zahradnik/Schreyer/Moczall/Gschwind/Trappmann 2016

für unter 25-Jährige abzuschaffen, die Sanktionshöhe zu begrenzen und die Wohnkosten davon auszunehmen.

3. Bedarfsdeckende Ausstattung der Jobcenter

Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen fordert, dass die Jobcenter bedarfsdeckend mit Personal und Mitteln zur Eingliederung und für die Verwaltung ausgestattet werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Mittel für die Arbeitsmarktförderung im SGB II wurden massiv zurückgefahren, so sind die Maßnahmen zur Arbeitsförderung um rund 33 % und im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung sogar um rund 68 % zurückgegangen.⁴ Zusätzlich werden immer mehr Mittel, die für die Eingliederung zur Verfügung stehen sollten in den Verwaltungshaushalt der Jobcenter umgeschichtet. Im Jahr 2017 waren das 911 Millionen Euro und damit 147 Millionen Euro mehr als im Vorjahr. Dies hat zur Folge, dass Förderung und Qualifizierung nicht in ausreichendem Maße stattfinden kann. **Der Sozialverband VdK fordert hier eine deutliche Aufstockung der Mittel zur Eingliederung und auch die finanzielle und personelle Absicherung der Verwaltungsaufgaben.**

3.1. Schaffung eines sozialen Arbeitsmarktes

Die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen beantragt für Langzeitarbeitslose, ohne absehbare Perspektive auf dem Arbeitsmarkt, die Umwandlung der Regelsätze und der Kosten der Unterkunft in einen Zuschuss zu den Lohnkosten, um so einen sozialen Arbeitsmarkt zu schaffen. Der Koalitionsvertrag sieht hierzu folgendes vor: 150.000 Langzeitarbeitslose sollen durch

Lohnkostenzuschüsse gefördert werden, wobei sich der Zuschuss am Mindestlohn orientieren soll. Ein neues Regelinstrument im SGB II mit der Bezeichnung „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ soll geschaffen werden, der Eingliederungstitel um 4 Milliarden für einen Zeitraum von 4 Jahren aufgestockt werden und der Passiv-Aktiv-Transfer in den Ländern ermöglicht werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt, dass nach dem Vorhaben der Regierungskoalition weitreichende Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit getroffen werden sollen. Seit langem fordert er die Schaffung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, der besonders schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen eine faire Beschäftigung sowie Qualifizierungs- und Entwicklungsmöglichkeiten bietet.

Wichtig ist, dass diese Maßnahmen und dementsprechend die Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf Teilhabe am Arbeitsmarkt im SGB II die dauerhafte Schaffung von öffentlich geförderten Arbeitsplätzen beinhaltet. Sicherergestellt ist die Finanzierung nach der Festlegung im Koalitionsvertrag aber nur für einen Zeitraum von 4 Jahren. Auch sind diese Maßnahmen nur für ca. 150.000 Menschen geplant, was bei einer Anzahl von rund 870.000 Langzeitarbeitslosen nicht ausreichend ist. **Weiterhin müssen sich die Lohnkostenzuschüsse an der tariflichen Entlohnung orientieren und nicht am Mindestlohn, da sonst nur Niedriglohnjobs gefördert werden.**

⁴ Paritätische Positionen zur Arbeitsmarktpolitik, 2017