

## Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

### Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung .....	1
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen .....	3
C. Stellungnahmen eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Gewerkschaftsbund .....	4
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung .....	7
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. ....	13
Diakonisches Werk der EKD e. V. ....	16
Deutscher Richterbund. ....	20
Klaus Lauterbach .....	23
Dr. Markus Schmitz .....	27
Lara Schwarzlos .....	38
D. Stellungnahmen nicht eingeladenen Verbände und Einzelsachverständiger	
Netzwerk Grundeinkommen .....	40

**Deutscher Bundestag**  
**17. Wahlperiode**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
(11. Ausschuss)

**25. Mai 2011**  
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487  
Fax: 36030  
Sitzungssaal: ☎31487  
Fax: 30487

## Mitteilung

Aufgrund der Baumaßnahmen am Marie-Elisabeth-Lüders-Haus erreichen aus Richtung des S-Bahnhofs Friedrichstraße kommende Fußgänger den Eingang nur über den Schiffbauerdamm entlang des Spreeufers. Vom Hauptbahnhof kommend kann der Eingang wie gewohnt erreicht werden.

## Tagesordnung

**67. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am Montag, dem 06. Juni 2011, 14:00 bis 15.30 Uhr 10557 Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal 3.101**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*

#### **Rechte der Arbeitssuchenden stärken - Sanktionen aussetzen**

(BT-Drucksache 17/3207)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/5174

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Rechtsausschuss*  
*Haushaltsausschuss*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*  
*Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe*

#### **Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen**

(BT-Drucksache 17/5174)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/3207

**Katja Kipping**  
Vorsitzende

Anlage: Sachverständigenliste

Sachverständige:

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
- Diakonisches Werk der EKD e. V.
- Deutscher Richterbund
- Klaus Lauterbach, Halle
- Dr. Markus Schmitz, Nürnberg
- Norbert Maul, Duisburg
- Lara Schwarzlos, Schleswig
- Prof. Dr. Stephan Lessenich, Jena

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)545**

27. Mai 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

**Deutscher Gewerkschaftsbund****Allgemeine Bewertung**

Der DGB teilt die in beiden Anträgen zum Ausdruck kommende Kritik an den Sanktionen im SGB II (und SGB XII), sowohl was ihre gesetzliche Ausgestaltung angeht, als auch die konkrete Umsetzung durch die Hartz IV-Träger.

Der DGB hat in den zurückliegenden Jahren in mehreren Gesetzgebungsverfahren angemahnt, das komplette Sanktionsrecht zu überarbeiten und das starke Ungleichgewicht in der Ausgestaltung der Leitphilosophie von „Fördern und Fordern“, insbesondere im SGB II, zu beheben. Diesem Anliegen ist der Gesetzgeber nicht nur nicht nachgekommen, sondern hat im Rahmen der letzten Novellierung der Regelsätze das Sanktionsrecht sogar noch weiter verschärft gegen den Rat vieler Verbände und Praktiker.

Sanktionen haben (nur) dann ihre Berechtigung, wenn eine zumutbare und sinnvolle Verpflichtung der Arbeitsuchenden durch eigenes Verschulden ohne wichtigen Grund nicht erbracht wird. Das Fordern setzt aber logisch voraus, dass zunächst ein zumutbares Angebot – sei es eine Arbeit oder eine Eingliederungsmaßnahme – vorhanden sein muss. Gerade dies ist aber in vielen Fällen nicht so. In der Praxis werden Mitwirkungspflichten häufig schematisch eingefordert und kontrolliert. Anstatt individuell mit den Arbeitsuchenden eine Eingliederungsstrategie zu beraten und zu vereinbaren, mit Rechten und Pflichten auf beiden Seiten, dominiert ein bürokratisches, gewollt oder ungewollt auf Abschreckung

zielendes Procedere als Massengeschäft. Die Sinnhaftigkeit etwa von vielen ungezielten Bewerbungen erschließt sich nicht, sondern ist faktisch eher Ritual um Sanktionen zu vermeiden bzw. zu verhängen.

**Um sinnvoll und berechtigt fordern zu können, muss zunächst das Fördern gestärkt werden.** Dazu gehört, die Rechte der Arbeitsuchenden auszubauen. Dies betrifft insbesondere die Freiheit zur Ablehnung einer nicht Existenz sichernden Beschäftigung mit einer Entlohnung unterhalb von tariflichen, bzw. ortsüblichen Löhnen. Die Ablehnung sog. 1-Euro-Jobs muss generell sanktionsfrei bleiben. Dazu gehört auch, den eigenen Vorstellungen und den erworbenen Qualifikationen der Arbeitssuchenden im Rahmen des Eingliederungsprozesses mehr Beachtung zu schenken. Und dazu gehören Rechtsansprüche auf Eingliederungsleistungen, wie z.B. ein Recht auf Berufsausbildung.

**Die derzeitige Sanktionspraxis verstößt nach Auffassung des DGB gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts,** insbesondere das Urteil vom 9. Februar 2010. Kürzungen in das Existenzminimum hinein sind hoch problematisch unterhalb des physischen Existenzminimums nach Auffassung des DGB verfassungswidrig. Dies gilt umso mehr, als durch die Ausdehnung der Kürzungen auch auf die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft faktisch eine Mithaftung der Familie für das vermeintlich falsche Handeln eines Einzelnen erfolgt.

Soweit Sanktionen auf eine erwünschte Verhaltensänderung hinzielen, müssen diese **beendet werden, so bald die Verhaltensänderung erreicht wurde**. Dies ist bisher nicht möglich. D.h., das Sanktionsrecht muss flexibilisiert und mehr am Einzelfall ausgerichtet werden. Das Personal in Jobcentern und Arbeitsagenturen muss entsprechend qualifiziert werden. Keinesfalls dürfen „Zielvorgaben“ zur Erreichung bestimmter Sanktionszahlen gesetzt werden.

Die Neufassung des Sanktionsrechts muss auch den Bereich des SGB III umfassen, damit auch die Sperrzeiten nach diesem Sozialgesetzbuch nicht enger als im SGB II geregelt sind.

### Bewertung von Einzelpunkten

Im Jahr 2010 wurden monatlich im Durchschnitt 69.000 Sanktionen im SGB II-Rechtskreis neu ausgesprochen. Von diesen beziehen sich nur 2.000 (1,7%) auf die Weigerung der Aufnahme von zumutbarer Arbeit. Hingegen beruhen 41.500 Sanktionen (60 %) auf Meldeversäumnissen. Dies zeigt, dass die Sanktionen nicht auf Arbeitsunwilligkeit beruhen, wie in der Öffentlichkeit fälschlich oft angenommen, bzw. der Eindruck erweckt wird, sondern auf Versäumnisse im Umgang mit Behörden. Diese sind mit einer Kürzung der Regelleistung mit 10 % vergleichsweise milde sanktioniert. In jedem Fall muss aber sichergestellt sein, dass bei Nachholung des Versäumnisses die Kürzung sofort aufgehoben wird.

Meldeversäumnisse, die darauf beruhen, dass sich von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer/innen nicht rechtzeitig bei der Arbeitsagentur melden, sind in der Regel auf schlichte Nichtkenntnis der entsprechenden Vorschrift zurückzuführen. Der DGB schlägt vor eine Sanktionierung in diesen Fällen zu beenden, es sei denn die Kenntnis der Verpflichtung ist erwiesen (z.B. durch schriftlichen Hinweis der Arbeitgebers).

In den ersten acht Monaten 2010 hat sich die Zahl der insgesamt ausgesprochenen Sanktionen im BA-Bereich um rund 11% im Vergleich zum Vorjahr erhöht. Da die Gesamtzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nur gering gesenkt werden konnte, kann auch der Stellenzuwachs im Zuge des Konjunkturaufschwungs nicht als Begründung für diese Steigerung angenommen werden. Vielmehr scheint die Geschäftspolitik der Hartz IV-Träger auf höhere Sanktionen ausgerichtet zu sein.

Unverständlich ist auch die große regionale Streuweite von Sanktionsquoten.

Aus den Daten der Bundesagentur für Arbeit ist ersichtlich<sup>1</sup>, dass die Sanktionsquote für arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige (ohne Optionskommunen) im Durchschnitt der ersten acht Monate 2010 bei 3,9 % lag. D. h., von einem massenhaften Missbrauch von Leistungen kann überhaupt keine Rede sein. Dies gilt umso mehr, als das Gros der Verfehlungen Meldeversäumnisse betrifft. Hingegen ist die **Sanktionsquote bei Jugendlichen** mit 10,1% deutlich höher. Daraus spricht der Umstand, dass Jugendliche einerseits zwar intensiver betreut wer-

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

Der offensichtlich pädagogisch gemeinte Ansatz, junge Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher stärker zu sanktionieren, kann nicht überzeugen. Dies widerspricht der allgemeinen Lebenserfahrung und pädagogischen Ansätzen, wie sie sich auch in deutlich milderer Sanktionen im Jugendstrafrecht zeigen. Jugendliche Leistungsbezieher sollen nicht frustriert, sondern zur Verbesserung ihrer beruflichen Perspektiven gefördert werden. Das Gleichgewicht zwischen Fördern und Fordern ist dem Gesetzgeber hier aus dem Blick geraten.

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

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

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

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

**Die Sanktionsregelungen (Absenkung des Regelbedarfs im SGB II) halten dem Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht stand**, jedenfalls dann nicht, wenn die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen oder

<sup>1</sup> Jahresbericht 2010 der BA zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, Seite 30 ff.

anderen geldwerten Leistungen dem Ermessen des Leistungsträgers obliegt.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist das Grundrecht auf Gewährung einer menschenwürdigen Existenz durch die Zusicherung der materiellen Voraussetzungen, die für die physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe erforderlich sind, umzusetzen. Durch die Verwirklichung Leistungserbringers liegen.

der Sanktionstatbestände verbleibt nur noch das Leistungsniveau im Umfang des zur physischen Existenz Unerlässlichen. Selbst dieses Unerlässliche ist nur gewahrt, wenn im Zusammenhang mit Minderungsentscheidungen gleichzeitig ergänzende Sachleistungen oder andere geldwerte Leistungen zur Sicherung der physischen Existenz erbracht werden und diese nicht im Ermessen des

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)540**

26. Mai 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung****1. Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Stärkung der Rechte der Arbeitslosen**

In Punkt II/1 a) fordert die Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN, dass Arbeitsuchende zukünftig das Recht haben, zwischen angemessenen Maßnahmen zu wählen, ihre Wünsche hinsichtlich der Gestaltung des Integrationsprozesses berücksichtigt und sie auf diese Rechte im Erstgespräch hingewiesen werden.

Das IAB hatte in einer Bilanz vier Jahre nach Inkrafttreten des SGB II darauf hingewiesen, dass die Fallbearbeitung deutliche Mängel hat und dass die individuellen Problemlagen der Kundinnen und Kunden oft nicht hinreichend berücksichtigt werden (Koch et al. 2009). Da Aktivierung die Selbständigkeit und Autonomie der Hilfeempfänger stärken soll, wäre eine entsprechende Ausgestaltung des Betreuungsprozesses selbst zielkonform. Eine stärkere Beteiligung der Arbeitsuchenden an der Ausgestaltung des Prozesses und der Auswahl von Maßnahmen entspricht demnach einer reziproken Vorstellung von Aktivierung. Dabei kann es nur um angemessene Maßnahmen gehen: die Jobcenter sollten nicht angemessene Maßnahmen (z.B. Unterstützung von Selbständigkeit bei problematischen Voraussetzungen) nach wie vor nicht unterstützen.

Des Weiteren beantragt die Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN (Punkt II/1 c), dass eigene Vorschläge der Arbeitsuchenden, wie sie zum Nutzen der Gesellschaft beitragen und eine Gegenleistung erbringen

können und wollen, Priorität in der Hilfeplanung haben müssen und bürgerschaftliches Engagement als Gegenleistung anerkannt werden soll.

Grundsätzlich ist es zweckmäßig, dass eigene Wünsche der Arbeitsuchenden stärker als bislang üblich in die Fallbearbeitung eingebracht und dort berücksichtigt werden. Den Wünschen oberste Priorität einzuräumen, schießt allerdings über das sinnvolle Prinzip der Reziprozität hinaus und würde häufig zu unerwünschten Ergebnissen führen. Schließlich sind nicht alle Vorstellungen der Arbeitslosen zielführend und es sind bei weitem nicht alle SGB-II-Kundinnen und -kunden in der Lage, sinnvolle Strategien ihrer Integration zu entwickeln. Neue Ergebnisse zur Fallbearbeitung im SGB II weisen darauf hin, dass ein Teil der Defizite im Umgang mit Arbeitsuchenden darin besteht, dass man sie bei ihrer persönlichen Arbeitssuchstrategie häufig zu lange gewähren lässt, obwohl es klare Anzeichen für dysfunktionales Verhalten und inadäquate Strategien der Arbeitsuchenden gibt, mit dem sie sich selbst schaden.

Der Vorschlag, bürgerschaftliches Engagement stärker als bisher in den Aktivierungsprozess einzubeziehen, erscheint grundsätzlich sinnvoll. Dabei kann es sich aber in aller Regel nur um eine temporäre Aktivität handeln, um soziale Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Das Ziel, Selbständigkeit und soziale Integration in erster Linie durch Erwerbstätigkeit zu erreichen, bleibt indes vorrangig.

Alle Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit weisen darauf hin, dass Surrogate für Erwerbsarbeit wesentlich weniger zu Wohlbefinden und Lebenszufriedenheit beitragen als Erwerbsarbeit selbst.

In Punkt II/2 a) fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass bei allen Trägern des SGB II unabhängige Ombudsstellen eingerichtet und finanziert werden sollen, die in Konfliktfällen zwischen Arbeitsuchenden und Trägern vermitteln.

Es gibt keine Forschung des IAB, mit der sich eine solche einzelne Maßnahme begründen ließe. Die Forschung zur Fallbearbeitung legt jedoch eine Dominanz der Fachkräfte im Beratungsprozess nahe sowie häufig eine fehlende Berücksichtigung der Kundenperspektive; darüber hinaus werden häufig Problemlagen nicht erkannt, die den Einsatz vermittlungsunterstützender Leistungen erfordern würden. Schließlich zeigt sich in den Befunden gelegentlich die Verhängung von Sanktionen, die sich fachlich nur schwer rechtfertigen lassen. All diese Befunde sprechen eher für die Einrichtung von Ombudsstellen. Zudem wäre dies einerseits ein Beitrag zur Stärkung der Beteiligung der Arbeitsuchenden und ihres Gefühls, über eigene Handlungsoptionen zu verfügen, andererseits könnten solche Stellen ganz praktisch die Sozialgerichte entlasten.

Des Weiteren wird durch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert (Punkt II/2 b)), dass in Zukunft Arbeitsuchende die Möglichkeit haben müssen, den persönlichen Ansprechpartner bei schwerwiegenden Konflikten auf Wunsch zu wechseln.

Die im Rahmen von IAB-Projekten ermittelte große Schwankungsbreite der Beratungsqualität und die allgemeine Erkenntnis, dass es zum Gelingen einer Beratungsinteraktion einer gewissen Passung zwischen beiden Seiten bedarf, befinden sich im Einklang mit einer solchen Möglichkeit. Allerdings erfordert sie eine klare Regelung, wann von einem schwerwiegenden Konflikt auszugehen ist, der dann auch durch einen Wechsel des Ansprechpartners behoben werden kann. Zu vermeiden wäre, dass Arbeitsuchende auf diese Weise die Ansprechpartner etwa bei unklarer Weisungslage oder mangelnder Kommunikation innerhalb der Dienststellen gegeneinander ausspielen oder sich jemanden suchen können, der ihre Wünsche leichter erfüllt. Die jüngste Forschung des IAB zu Dienstleistungsprozessen zeigte auch, dass zu einer angemessenen Beratung Konfliktfähigkeit gehört und die Bereitschaft, Arbeitsuchende ggf. mit dysfunktionalem Verhalten oder unrealistischen Erwartungen zu konfrontieren.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beantragt in Punkt II/2 c), dass bei den Trägern der Grundsicherung qualifizierte Anlaufstellen eingerichtet werden, die einen möglichen Rehabilitationsbedarf von Menschen mit Behinderung erkennt und an die zuständige Agentur für Arbeit weiterleiten.

Im Sozialgesetzbuch IX „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ (SGB IX) ist in § 104 (4) festgelegt, dass die Bundesagentur für Arbeit für die Durchführung der ihr übertragenen Aufgabe zur Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Men-

schen am Arbeitsleben besondere Stellen einzurichten hat. In den Agenturen für Arbeit finden sich daher sogenannte Reha-SB-Teams<sup>1</sup>. Auf die Träger der Grundsicherung wird in diesem Zusammenhang nicht verwiesen. Inwieweit diese Institutionen, d.h. die zugelassenen kommunalen Träger, flächendeckend eigene Reha-SB-Teams implementiert haben, liegen dem IAB keine Informationen vor. Weiter legt das SGB IX fest, dass „für gesundheitlich beeinträchtigte Leistungsbezieher des SGB II die Bundesagentur für Arbeit als Rehabilitationsträger zuständig (ist), wenn dies keinem anderen Rehabilitationsträger obliegt (§ 6a SGB IX). Gleichzeitig sind die Rehabilitationsleistungen an erwerbsfähig hilfebedürftige Personen vom Gesetzgeber mit einer Trennung von Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung diversifiziert angelegt worden“ (Dornette et al. 2008). Zur Erkennung eines möglichen Rehabilitationsbedarfs soll der Kunde an die korrespondierende Arbeitsagentur verwiesen werden. Diese unterrichtet dann die zuständige gemeinsame Einrichtung oder den zugelassenen kommunalen Träger und die Leistungsberechtigten schriftlich über den festgestellten Rehabilitationsbedarf und ihren Eingliederungsvorschlag (§ 6a SGB IX). Die gemeinsame Einrichtung oder der zuständige kommunale Träger entscheidet unter Berücksichtigung des Eingliederungsvorschlags innerhalb von drei Wochen über die Leistungen zur beruflichen Teilhabe. Dabei ist zu beachten, dass dieses Vorgehen hauptsächlich im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung (Erwachsener) greift. Im Bereich der beruflichen Ersteingliederung verbleibt in den meisten Fällen der Kunde bei der BA (zur geteilten Leistungsverantwortung vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006).

Studien aus den Jahren 2007 und 2008 zeigen, dass „selbst drei Jahre nach Start des Grundsicherungssystems für Arbeitsuchende (...) das Erkennen und Einordnen von handlungsrelevanten Symptomen bei den Trägern noch als das Schlüsselproblem in der Leistungsprozesskette bewertet (wurde, d.A.)“ (ISR/infas/WZB 2008:185ff, zitiert in Schröder et al. 2009:33; siehe auch Dornette et al. 2008). Zudem ermöglichen oftmals „nur das rehabilitationsspezifische Fachwissen der Mitarbeiter und die gezielte Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte im Gespräch [...] das Erkennen gesundheitlicher Problemlagen. So üben die SGB-II-Vermittler bei der Zugangssteuerung in die berufliche Rehabilitation eine Schlüsselfunktion aus, denn ohne dieses Wissen ist das komplexe Geflecht von unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahrensabläufen nur schwer durchschaubar“ (Rauch et al. 2008:6). Aktuellere Forschungsergebnisse stehen nicht zur Verfügung.

Es lässt sich aber ableiten, dass spezialisierte Anlaufstellen in den jeweiligen regionalen Einheiten zweckmäßig sind. Jedoch sollte das „Erkennen“ eines Rehabilitationsbedarfes nicht ausschließlich auf eine spezialisierte Stelle innerhalb der Organisation konzentriert sein. Wichtig wäre auch, dass das Wissen über die Unterstützungsleistungen bei allen Vermittlungskräften verankert ist, insbesondere weil diese die ersten Ansprechpartner der Kunden sind.

<sup>1</sup> Dabei steht „SB“ für „Schwerbehinderte“.



In Punkt II/4 a) fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass Eingliederungsvereinbarungen in Zukunft regelmäßig innerhalb von acht Wochen – bzw. im Falle von unter 25-Jährigen innerhalb von drei Wochen – geschlossen werden müssen.

Nach den Ergebnissen der Forschung zu Dienstleistungsprozessen lässt sich keine feste Grenze begründen, bis wann eine Eingliederungsvereinbarung (EGV) abgeschlossen werden sollte. Möglicherweise könnte bei vielen Arbeitssuchenden sogar hierauf verzichtet werden. Entscheidend ist dagegen der Prozess, wie die EGV zustande kommt. Die von uns häufig beobachtete Tendenz, dass das Profiling nicht mit einer Phase der gemeinsamen Zielbestimmung verknüpft wird und dementsprechend die EGV einseitig Verpflichtungen der Arbeitssuchenden festlegt, ist im Sinne des oben erwähnten Verständnisses von Aktivierung nicht akzeptabel. Anstelle einer Zeitschiene ist daher die Anforderung einer gemeinsamen Zielfindung unter Einbeziehung der Betroffenen – wie es der Gesetzgeber intendiert hat – bindend vorzuschreiben. Die EGV wäre dann abzuschließen, wenn man zu einem gemeinsamen Ergebnis gekommen ist. Anzumerken ist, dass dies mit der bevorstehenden Einführung der neuen Beratungskonzeption zumindest in den Jobcentern, an denen die BA beteiligt ist, verbindlicher Standard werden soll.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN erklärt in ihrem Antrag (Punkt II/4 b)), dass der Eingliederungsprozess ausnahmslos auf einem individuellen Profiling mit den Elementen Beratung und Diagnose und einer auf den Einzelfall zugeschnittenen Eingliederungsstrategie mit Hilfeplanung und Zielvereinbarung sowie jeweils erreichbaren Zwischenzielen basieren soll. Auch die Anforderungen an den Arbeitssuchenden, z. B. hinsichtlich der Anzahl der erwarteten Bewerbungen, müssen auf den individuellen Fall zugeschnitten werden. Dabei müssen zukünftig die spezifischen Anforderungen von Frauen und Alleinerziehenden besser als bislang berücksichtigt werden.

Die häufig fehlende Einbindung der Arbeitssuchenden in die Zielplanung, die Tatsache, dass das Profiling häufig losgelöst vom übrigen Betreuungsprozess behandelt wird und damit seine Ergebnisse zu wenig berücksichtigt werden, sowie die häufig fehlende Berücksichtigung individueller Problemlagen gehören zu den konsolidierten Ergebnissen der Forschung zu Fallbearbeitung und Dienstleistungsprozessen im SGB II. Hier gibt es aus Sicht des IAB Potentiale für die Verbesserung des (Wieder-) Eingliederungsprozesses. Diese können in der Festlegung verbindlicher Standards bestehen, welche aber auch auf der Ebene der Qualifizierung und der Einbettung in die alltäglichen Arbeitsprozesse einer Konkretisierung bedürfen. Eventuell sind Steuerung und Controlling im Bereich der Fallbearbeitung entsprechend anzupassen.

Schließlich beantragt die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Punkt II/4 c)), dass die fortlaufende Begleitung des Eingliederungsprozesses für alle Arbeitssuchenden gewährleistet sein muss. Eine Einstellung des Fallmanagements auch und gerade im Falle des Nichterreichens bestimmter Integrationsziele oder

Zwischenziele nach Ablauf bestimmter Zeiträume sei nicht hinnehmbar.

Diesem Punkt ist aus Sicht des IAB im Wesentlichen zuzustimmen. Die Ergebnisse des IAB zu Zuweisungen in Maßnahmen deuten darauf hin, dass die Bedürfnisse der Arbeitssuchenden nicht im Vordergrund stehen. Gerade angesichts der Komplexität der Problemlagen vieler Arbeitssuchender im SGB II ist davon auszugehen, dass der Eingliederungsprozess langfristig anzulegen ist, aus einer Abfolge von aufeinander abgestimmten Maßnahmen und Aktivitäten besteht und dort, wo es notwendig ist, auch eine Phase nach dem (erstmaligen) Erreichen einer ungeforderten Beschäftigung einschließt.

## 2. Verzicht auf bzw. Aussetzen von Sanktionen

Die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN fordert in Punkt II/3 ihres Antrags ein Sanktionsmoratorium. Die Fraktion DIE LINKE fordert eine Abschaffung von Sanktionen.

Das IAB skizziert im Folgenden Forschungsbefunde zu Sanktionen im SGB II. Abschnitt 2.1 befasst sich mit Wirkungen von Sanktionen und dabei insbesondere mit der Frage, inwieweit Sanktionen zum (Wieder-)Eintritt in Beschäftigung beitragen. Die hier vorgestellten Forschungen basieren auf quantitativen Methoden, die Ergebnisse sind statistisch repräsentativ. Abschnitt 2.2 befasst sich mit den schärferen Sanktionsregeln und deren Folgen bei unter 25-Jährigen. Basis sind hier vor allem qualitativ-explorative Interviews; diese Ergebnisse sind im statistischen Sinne nicht repräsentativ, gewähren aber einen relativ tiefen Einblick in das Sanktionsgeschehen.

### 2.1 Wirkung von Sanktionen: Arbeitssuchtheorie und Ergebnisse quantitativer Studien

Ziel eines arbeitsmarktpolitischen „Sanktionsinstrumentariums“ ist es, potentiellen Fehlanreizen in Arbeitslosenversicherungssystemen oder Sozialhilfesystemen entgegenzuwirken und damit sicherzustellen, dass die Leistungsbezieher mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Arbeitsagenturen oder Jobcentern kooperieren.

In der Arbeitssuchtheorie geht man davon aus, dass Sanktionen Fehlanreizen entgegenwirken, indem sie das Arbeitssuchverhalten von Leistungsempfängern/innen beeinflussen. Hierbei werden zwei Wirkkanäle in Betracht gezogen: die Wirkung der Sanktionen auf die Intensität, mit der Arbeitslose nach Arbeit suchen und die Wirkung der Sanktionen auf den Anspruchs- oder Reservationslohn, also den Lohn, ab dem ein Arbeitsloser bereit wäre, zu arbeiten (z. B. van den Berg/van der Klaauw/van Ours, 2004). In diesem theoretischen Rahmen senken Sanktionen den Anspruchslohn und erhöhen die Suchintensität, was insgesamt die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzen sollte.

Betrachtet man die Wirkung von Sanktionen, lassen sich zwei Effekte unterscheiden: Ex-post- Effekte von Sanktionen entstehen durch die tatsächliche Verhängung einer Sanktion und beziehen sich somit auf das Verhalten von sanktionierten Personen nach der Sanktion. Ex-ante-Effekte hingegen entstehen dadurch, dass prinzipiell Sanktionen möglich sind.

Hieraus kann abgeleitet werden, dass allein aufgrund einer möglichen Sanktionierung die Arbeitssuchintensität nahezu aller Arbeitsloser höher ist und Anspruchslöhne geringer sind im Vergleich zu Systemen ohne Sanktionen (z.B. Boone und van Ours 2006).

Bislang gibt es für Deutschland kaum quantitative empirische Studien zu Wirkungen von Sanktionen in der Grundsicherung. Boockmann/Thomsen/Walter (2009) untersuchen den Ex-post-Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und kommen zu dem Ergebnis, dass verhängte Sanktionen in der Grundsicherung die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der sanktionierten Personen erhöhen.

Schneider (2010) untersucht mit Befragungsdaten den Ex-post-Effekt von Sanktionen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und den Reservationslohn. Auch ihren Ergebnissen zufolge lassen sich positive Beschäftigungseffekte finden.<sup>2</sup> Ein Nachweis, dass sanktionierte Grundsicherungsempfänger/innen ihren Anspruchslohn senkten oder ihre Suchintensität erhöhten, gelingt allerdings nicht, was mit daran liegen kann, dass Angaben dazu erst Monate nach einer Sanktion und gegebenenfalls nach einer Beschäftigungsaufnahme vorliegen. Vorübergehend mögen solche Effekte aufgetreten sein, so dass Sanktionierte eher bereit waren, ein Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Schneider (2010) betont, dass den gemessenen Beschäftigungseffekten auch andere Wirkungskanäle zugrunde liegen könnten und zeigt zwei mögliche auf: Im Mittel haben die untersuchten sanktionierten Personen entweder ihre nicht-monetären Erwartungen an eine Arbeitsstelle gesenkt oder sie erhielten durch das Jobcenter intensivere Betreuung, nachdem sie zuvor durch die Sanktionierung auffällig geworden waren.

In einer weiteren Studie untersuchen Nivorozhkin/Romeu-Gordo/Schneider (2010) die Wirkung der 58er-Regelung auf das Arbeitssuchverhalten und Anspruchslöhne von älteren Arbeitslosengeld-II-Beziehern. Die Studie befasst sich nicht direkt mit Auswirkungen von Sanktionen, sondern indirekt mit den Wirkungen eines verringerten Sanktionsrisikos. Bei einer Inanspruchnahme der 58er-Regelung waren Leistungsbezieher nicht mehr dazu verpflichtet, Arbeit zu suchen oder an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Daher bestand auch kein Sanktionsrisiko aufgrund einer entsprechenden Pflichtverletzung. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Arbeitslose, die - aufgrund der bis 2008 gültigen sogenannten 58er-Regelung - dem Jobcenter keine Arbeitssuchanstrengungen nachweisen mussten, tatsächlich einen signifikant höheren Reservationslohn hatten.

Neben intendierten Beschäftigungseffekten können Sanktionen jedoch möglicherweise nicht-intendierte Wirkungen entfalten. Zu nicht-intendierten Wirkungen von Sanktionen gibt es bislang ebenso wenig empirische Evidenz. Schneider/Reinhold (2010)

<sup>2</sup> Zu beachten ist, dass weder bei Boockmann, Thomsen, Walter (2009) noch bei Schneider (2010) der Fokus auf der Wirkung von Sanktionen auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung liegt.

untersuchen potentielle Nebenwirkungen des "Forderns" von Arbeitssuchanstrengungen bei älteren Grundsicherungsleistungsempfänger/innen auf die mentale Gesundheit. Auch in dieser Studie geht es um die Auswirkungen der 58er Regelung und damit verbunden auch eines verringerten Sanktionsrisikos. Den Ergebnissen zufolge waren Personen in Ostdeutschland, die aufgrund der Inanspruchnahme der 58er Regelung keine Suchanstrengungen nachweisen mussten, in besserer mentaler Verfassung als knapp unter 58-jährige, für die die Inanspruchnahme der 58er Regelung noch nicht in Frage kam.. Für Westdeutschland konnten die Autoren keine negative Wirkung des "Forderns" von Arbeitssuchanstrengungen auf die mentale Gesundheit finden. Die Autoren interpretieren diesen Befund als Hinweis darauf, dass das „Fordern“ und damit auch Sanktionen dann keine Gefährdung für die Gesundheit darstellen, wenn die Arbeitslosen durch verstärkte Suchanstrengungen in der Lage sind, tatsächlich Arbeit zu finden.

Zusammenfassend gibt es also erstens eine gewisse empirische Evidenz dafür, dass Sanktionen in der Grundsicherung Fehlanreize entgegenwirken und intendierte Beschäftigungseffekte entfalten können. Zweitens lassen sich negative Nebenwirkungen nicht ausschließen. Drittens kann man jedoch davon ausgehen, dass sich Grundsicherungsempfänger/innen in einem System ohne Sanktionen im Vergleich zu einem System mit Sanktionen ex ante anders verhalten und höhere Anspruchslöhne sowie eine geringere Suchintensität aufweisen würden.

## 2.2 Befunde zu den schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-jährigen

Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II bedeuten für Sanktionierte ein zeitlich befristetes Leben unter dem soziokulturellen Existenzminimum. Unter 25-jährige Arbeitslose werden dabei mit rd. zehn Prozent dreimal so häufig sanktioniert wie 25-jährige und ältere (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S. 3f.). Vor allem aber gelten für sie schärfere Sanktionsregeln (§31 SGB II bzw. – seit 01.04.2011 - §31a SGB II).<sup>3</sup>

Eine wissenschaftlich fundierte Begründung dieser Sonderregeln bei Jüngeren fehlt unseres Wissens (vgl. auch Berlitz 2010, 2011). Empirische Belege für die Annahme, dass **härtere** Sanktionen gegen junge Arbeitslose tatsächlich zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (BT-Drucksache 15/1516) beitragen, liegen nicht vor. Die im vorherigen Abschnitt skizzierten Forschungen von Schneider (2010) sowie Boockmann/Thomsen/Walter (2009) untersuchen altersgruppenübergreifend, ob Sanktionen die Eintrittswahrscheinlichkeit in Erwerbsarbeit, das Arbeitssuchverhalten oder die Lohnerwartungen von Arbeitslosen verändern. Vertiefte Analysen zur Frage

<sup>3</sup> Bereits bei der ersten größeren Pflichtverletzung – etwa dem Abbruch einer Maßnahme – wird unter 25-jährigen Hilfebedürftigen der Regelsatz gestrichen (und nicht, wie bei Älteren, gekürzt). Bei wiederholter Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres werden auch die Kosten für Heizung und Miete nicht mehr erstattet. Lediglich Meldeversäumnisse werden altersunabhängig, und mit einer Kürzung des Regelsatzes um zehn Prozent relativ milde, sanktioniert. Sanktionen gelten für drei Monate; seit 2006 kann bei Jüngeren auf sechs Wochen verkürzt werden.

solcher Sanktionswirkungen speziell für unter 25-Jährige liegen bislang für Deutschland nicht vor. Zudem mangelt es an Erfahrungen aus dem Ausland; so kennen England und Frankreich keine schärferen Sanktionen gegen junge Arbeitslose (Bieback 2009, S. 262).

Um mehr über das Sanktionsgeschehen zu erfahren, wurden in einem qualitativ-explorativen Forschungsprojekt des IAB 26 Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement zu ihren Erfahrungen mit den schärferen Sanktionen bei Jüngeren interviewt<sup>4</sup> (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010). Fast alle Interviewten halten eine Sanktionsmöglichkeit grundsätzlich für sinnvoll. Ihre Erfahrungen variieren aber deutlich je nach Sanktionsregel.

Die milde Sanktion infolge eines **Meldeversäumnisses** greift aus Sicht der Interviewten am ehesten positiv, kann sie doch Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit bei jungen Hilfebedürftigen fördern. Weitaus negativer sind die Erfahrungen und Einschätzungen der meisten Interviewten in Hinblick auf die scharfen Sanktionen **größerer Pflichtverletzungen**. Zwar können diese im Einzelfall zu Verhaltensänderungen beitragen, die mittelfristig Integrationen in Ausbildung und Beschäftigung erleichtern. Kritisch reflektieren Interviewte aber, dass sie junge Arbeitslose damit vor allem in schlecht bezahlte, unqualifizierte und prekäre Erwerbsarbeit drängen müssten, was dem Ziel einer Qualifizierung und nachhaltigen Integration entgegen stünde.

Besonders kritisch gesehen wird die zusätzliche Streichung der Kostenübernahme für Unterkunft und Heizung bei **wiederholter größerer Pflichtverletzung** (Totalsanktion). Nur wenige der Befragten halten diese Sanktionsmöglichkeit für richtig, der Großteil betrachtet sie als zu hart und kontraproduktiv in Hinblick auf die angestrebte Integration ins Erwerbsleben (Götz/Ludwig-Mayerhofer/Schreyer 2010, S.5). Auch der Schutz der Menschenwürde und das Recht auf Wohnung sprechen aus Sicht der Befragten gegen besonders harte Sanktionen.

Interviewte Fachkräfte sehen infolge harter Sanktionierung die Gefahr von Schwarzarbeit oder Verschuldung und mit Blick auf einige Jugendliche auch die Gefahr von Kleinkriminalität (ähnlich für England: Machin/Marie 2006) oder Obdachlosigkeit. Vereinzelt beobachten Interviewte, dass Sanktionierte aus dem Leistungsbezug (vorübergehend) verschwänden; der Kontakt zu ihnen und damit die Möglichkeit der Aktivierung können dann verloren gehen. Das Risiko von Fehlentscheidungen bestehe gerade bei Jugendlichen mit nicht-manifesten psychischen Erkrankungen, die ggf. gar nicht in der Lage seien, den Anforderungen nachzukommen. Sanktionen träfen häufig nicht nur die jungen Sanktionierten allein, sondern gleichzeitig die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen, zum Beispiel ihre Eltern oder Kinder. Darüber hinaus könne es zu Einschränkungen beim Krankenversicherungsschutz kommen (vgl. Strömer 2010). Diese Erfahrungen führen dazu, dass einige der interview-

ten Fachkräfte gerade die Totalsanktion bei wiederholter größerer Pflichtverletzung nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren können.

Die meisten interviewten Fachkräfte sprechen sich gegen die harten Sonderregeln bei jungen Arbeitslosen im SGB II-Bezug aus und wünschen sich ein gestuftes Sanktionssystem wie bei den 25-Jährigen und Älteren. Sie befinden sich dabei in Einklang mit Davilla (2010) und Berlit (2010, 2011), die diese Sonderregeln aus juristischer Sicht als nach Alter diskriminierend einstufen und für deren Abschaffung plädieren.

Schließlich scheinen hinter dem sanktionierten Verhalten oft nicht mangelnde Arbeitsbereitschaft, sondern „behindernde Lebensumstände und/oder Kompetenzdefizite“ (Ames 2009, S. 171) zu stehen. Von Fachkreisen wird deshalb insbesondere für mehrfach benachteiligte Jugendliche und junge Erwachsene ein Vorrang der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) gegenüber den Sanktionsregeln des SGB II gefordert, um Ausgrenzung entgegenzuwirken (DER PARITÄTISCHE 2010).

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-Jährigen entbehren einer wissenschaftlichen Begründung. Die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit durch schärfere Sanktionen bei dieser Zielgruppe ist empirisch nicht nachgewiesen. In explorativen Interviews begrüßen Fachkräfte aus Vermittlung und Fallmanagement grundsätzlich eine Sanktionsmöglichkeit. Die Sanktionsregeln bei Jüngeren seien aber zu hart und wenig zielführend. So trügen sie allenfalls zur Aufnahme von unqualifizierter und prekärer Erwerbsarbeit bei, kaum aber zur nachhaltigen Integration junger Menschen ins Erwerbsleben.

#### Weiterführende Literatur

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

Berlit, Uwe (2010): Diskriminierung von Jugendlichen bei Hartz-IV-Sanktionen beseitigen. In: Soziale Sicherheit, 4/2010, S.124.

Berlit, Uwe (2011): Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II (Teil 1). In: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 02/2011; S.59-68.

Bieback, Karl-Jürgen (2009): Rechtliche Grundstrukturen der „Aktivierung“ arbeitsloser Sozialhilfeempfänger. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. In: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch ZfSH/SGB, 5/2009, S.259-269.

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

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

<sup>4</sup> Darüber hinaus wurden mit jungen Sanktionierten biographisch ausgerichtete Interviews durchgeführt; Veröffentlichungen hierzu sind in Arbeit.

Bundesagentur für Arbeit (2006): Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben. Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 08/2006, lfd. Nr. 05 der Bundesagentur für Arbeit. ([http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_166482/zentraler-Content/HEGA-Internet/A05-Berufi-Qualifizierung/Dokument/HEGA-08-2006-AI-Reha-Aenderungen.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_166482/zentraler-Content/HEGA-Internet/A05-Berufi-Qualifizierung/Dokument/HEGA-08-2006-AI-Reha-Aenderungen.html))

Davilla, Sofia (2010): Die schärferen Sanktionen im SGB II für Hilfebedürftige unter 25 Jahren – ein Plädoyer für ihre Abschaffung. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 10/2010, S.557-563.

DER PARITÄTISCHE (2010): Positionspapier des PARITÄTISCHEN Gesamtverbandes: Ausgrenzungsprozessen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen entgegnet und dafür die Hilfen der Sozialgesetzbücher neu justieren. In: Forum Jugendhilfe, 3/2010, 47-51.

Dornette, Johanna; Rauch, Angela; Schubert, Michael; Behrens, Johann; Höhne, Anke; Zimmermann, Markus (2008): Auswirkungen der Einführung des Sozialgesetzbuches II auf erwerbsfähige Hilfebedürftige Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, H. 1, S. 79-96.

Götz, Susanne/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum, IAB-Kurzbericht 10/2010 (<http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1010.pdf>).

ISR Institut für Stadt- und Regionalforschung FH Frankfurt/M./infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft/WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Zugelassener kommunaler Träger" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht Mai. Frankfurt, Bonn, Berlin.

Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe \* vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. (IAB-Bibliothek, 315), Bielefeld: Bertelsmann, 354 S.

Machin, Stephen/Marie, Olivier (2006): Crime and benefit sanctions. In: Portuguese Economic Journal, S.149-165.

Nivorozhkin, Anton/Romeu Gordo, Laura/Schneider, Julia (2010): Job search monitoring and reservation wages of elderly unemployed. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 85-105 ([http://www.diss.fuberlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS\\_derivate\\_000000008136/?hosts=,download](http://www.diss.fuberlin.de/diss/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDISS_derivate_000000008136/?hosts=,download) 6.10.2010).

Rauch, Angela; Dornette, Johanna; Schubert, Michael; Behrens, Johann (2008): Arbeitsmarktintegration: Berufliche Rehabilitation in Zeiten des SGB II. (IAB-Kurzbericht, 25/2008), Nürnberg.

Reinhold, Steffen/Schneider, Julia (2010): Job search monitoring and mental health of elderly unemployed. In: Schneider, Julia: Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Berlin, S. 106-125 (download siehe oben).

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

Schröder Helmut; Knerr, Petra; Wagner, Mika (2009): Vorstudie zur Evaluation von Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Forschungsbericht F392 des BMAS.

Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011) (im Erscheinen): „Vermittlungsberatung in der Praxis“ [Arbeitstitel] Ergebnisse aus dem Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“. (IAB-Bibliothek nnn), Bielefeld: Bertelsmann.

Strömer, Jens M. (2010): Der Krankenversicherungsstatus von Hilfebedürftigen, denen das Arbeitslosengeld II wegen dreimaliger Pflichtverletzung entzogen wurde. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 2/2010, S. 64-67.

Van den Berg, Gerard J./van der Klaauw, Bas/van Ours, Jan C. (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, Journal of Labor Economics, 22(1), S. 211-210.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)544**

27. Mai 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

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

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge hat das Thema Pflichtverletzungen und Rechtsfolgen (§§ 31 ff. SGB II) in ihren Arbeitsgremien erörtert. Aus zeitlichen Gründen war keine formelle Befassung des Präsidiums des Deutschen Vereins möglich. Die Beratungen führten insbesondere zu folgenden Ergebnissen:

Das SGB II ist von den Grundsätzen des Forderns (§ 2 SGB II) und des Förderns (§ 14 SGB II) geprägt. Mit Fördern meint der Gesetzgeber die umfassende Unterstützung des Leistungsberechtigten bei der Eingliederung in Arbeit einschließlich der dafür erforderlichen Leistungen. Im Gegenzug umfasst das Fordern zum Beispiel die Pflicht der Leistungsberechtigten, an allen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit mitzuwirken. Der Verstoß gegen diese Pflichten ist nach den §§ 31 ff. SGB II sanktionsbewehrt.

- a) Über die Wirkungen von Sanktionen liegen vereinzelte Informationen der Praxis, aber keine repräsentativen und zuverlässigen Studien vor. Insbesondere ist unbekannt, ob und ggf. in welchem Umfang und bei welchen Personengruppen Sanktionen die intendierten Wirkungen haben. Es fehlen damit verlässliche Informationen, ob die Ziele nachhaltig erreicht werden oder ob Sanktionen im Einzelfall eher kontraproduktiv auf die angestrebte Integration in den Arbeitsmarkt wirken. Hier besteht Forschungsbedarf.

- b) Im Fürsorgesystem, zu dem auch die Grundsicherung für Arbeitssuchende zählt, wäre der Einsatz von Sanktionen als „Bestrafung“ verfehlt. Sie sind hingegen ein Mittel, das im Einzelfall erforderlich sein kann, um die Ziele der Grundsicherung zu erreichen. Auszuschließen ist, dass Sanktionen mit dem Ziel eingesetzt werden, den Leistungsträger finanziell zu entlasten.

- c) Das bestehende Instrumentarium ist zu starr, um angemessen auf veränderte Situationen, insbesondere auf Verhaltensänderungen der Leistungsberechtigten und Besonderheiten des Einzelfalls reagieren zu können.

- d) Die Anwendung der §§ 31 ff. SGB II vor Ort ist uneinheitlich. Die Statistik zur Grundsicherung für Arbeitssuchende weist insbesondere eine große Spannweite bei den sog. Sanktionsquoten aus. Auf der Basis von sechs Jahren Erfahrungen mit dem fürsorgerechtlichen neuen, strikten Sanktionsinstrumentarium des SGB II ist eine erneute Diskussion zur Funktion und Ausgestaltung von Sanktionen angezeigt. Diese Forderung gilt insbesondere hinsichtlich der Sanktionierung von jungen Erwachsenen. Hierbei sind auch Fragen der Effizienz sowie mögliche Wirkungen auf andere Leistungssysteme, wie z.B. die Jugendhilfe, in den Blick zu nehmen.

- e) Die Kürzung von Unterkunftskosten kann zu Obdachlosigkeit und einer langfristigen Ausgliederung vom Arbeitsmarkt führen. Das Ziel des SGB II, die Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu überwinden, kann dann nicht verwirklicht werden.

Der Deutsche Verein hat die Sanktionsregelungen im SGB II bereits seit September 2003 in Diskussionsbeiträgen<sup>1</sup> und Stellungnahmen<sup>2</sup> bewertet. Dabei wird grundsätzlich anerkannt, dass eine leistungsrechtliche Reaktion eröffnet sein muss, wenn der Leistungsberechtigte seinen Pflichten nicht nachkommt.<sup>3</sup> Dem liegt der Gedanke zu Grunde, dass erwerbsfähige Personen, die eine Arbeit aufnehmen können und diese ablehnen, weil sie ausreichend Arbeitslosengeld II erhalten, nicht mehr in vollem Umfang unterstützende Sozialleistungen bekommen sollen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Arbeitsunwilligen erstens einen sehr kleinen Anteil aller Leistungsberechtigten ausmachen,<sup>4</sup> zweitens nur wenige Sanktionen wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes verhängt werden<sup>5</sup> und drittens Leistungen gekürzt werden, die das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sichern sollen.

Daher ist bei einer Sanktion immer eine besonders intensive Einzelfallprüfung durchzuführen. Aus diesem Grund hat der Deutsche Verein gefordert, Sanktionsentscheidungen vorher grundsätzlich im Rahmen einer Hilfeplankonferenz zu beraten.<sup>6</sup> An einer Hilfeplankonferenz nehmen in der Regel die leistungsberechtigte Person und weitere (externe) Fachleute teil. So kann sichergestellt werden, dass die Umstände des Einzelfalles umfassend berücksichtigt werden. Zudem wird die Entscheidung dadurch fachlich überprüft und deren Qualität erhöht.<sup>7</sup> Ausnahmsweise kann von einer Hilfeplankonferenz bei Sanktionen abgesehen werden, die auf Meldeverstößen beruhen, wenn davon auszugehen ist, dass die leistungsberechtigte Person nicht erscheinen wird.

Das Verhältnis zwischen Leistungsberechtigten und Sozialleistungsträger hat erheblichen Einfluss auf die Eingliederung in Arbeit. Ganz wesentlich ist

dabei die umfassende Beratung der leistungsberechtigten Person, die voraussetzt, dass der Ansprechpartner beim Sozialleistungsträger über alle wesentlichen Umstände informiert ist, die einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen. Diese Informationen können nur erlangt werden, wenn die leistungsberechtigte Person mitwirkt, ein Vertrauensverhältnis zwischen beiden Gesprächspartnern besteht und genügend Zeit für Gespräche vorhanden ist. Entscheidende Faktoren sind dabei u.a. die Qualifikation des Ansprechpartners, seine soziale Kompetenz und die Zahl der zu beratenden Leistungsberechtigten. Es ist davon auszugehen, dass eine hohe Qualität der Beratung die Zahl der erforderlichen Sanktionen senken kann. Niedrige Sanktionsquoten wären insoweit auch ein Indikator für einen gelungenen Beratungsprozess. Trotzdem wird es immer Einzelfälle geben, in denen eine Sanktion ausgesprochen werden muss. In diesen Fällen ist es wichtig, weitere Hilfeangebote zu unterbreiten, damit keine unerwünschten Folgen, wie Obdachlosigkeit, gesundheitliche Beeinträchtigungen oder kriminelles Verhalten entstehen. Als problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass der Sozialleistungsträger bei Kürzungen bis 30 % der Regelleistung keine Sachleistungen erbringen kann.<sup>8</sup> Diese Möglichkeit sollte dem Sozialleistungsträger eingeräumt werden.

Die Sanktionsregelung ist weiterhin zu unflexibel, insbesondere verhindert sie eine angemessene Reaktion auf eine Verhaltensänderung der leistungsberechtigten Personen. Die Sanktionsfolgen können lediglich verkürzt oder gemindert werden. Die Verkürzung ist nur auf unter 25-jährige Personen und auf einen festgelegten Zeitraum von sechs Wochen beschränkt. Eine Verhaltensänderung wird nur bei wiederholten Pflichtverletzungen relevant und kann zudem nur zu einer Minderung, nicht jedoch zu einer Aufhebung der Sanktion führen. Kommt die leistungsberechtigte Person nach einem erstmaligen Pflichtverstoß bzw. bei Meldeverstößen ihren Pflichten wieder nach, muss die Sanktion nach der gesetzlichen Regelung gleichwohl aufrechterhalten werden. Der Gesetzgeber hat auch bei den übrigen Pflichtverstößen keine Möglichkeit eröffnet, eine Sanktion zeitnah ganz einzustellen. Die Sanktionsnormen sind daher nicht primär auf eine Verhaltensänderung ausgerichtet, sondern haben einen strafenden Charakter, der den Integrationsprozess in Arbeit blockiert.<sup>9</sup> Die gesetzliche Regelung sollte eine Möglichkeit eröffnen, die Sanktionen bei einer Verhaltensänderung sofort aufzuheben.

Es sind keine fachlichen Gründe für eine abweichende Sanktionsregelung bei Personen unter 25 Jahren ersichtlich. Die bloße Anhebung der Sanktionshöhe gegenüber Erwachsenen ist nach Erfahrungen aus der Praxis nicht geeignet, den im Vordergrund stehenden Erziehungscharakter der Sanktion bei Jugendlichen zu stärken. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Jugendhilfe gerade bei sanktionierten Jugendlichen weiter fortgesetzt werden muss. Die Sanktionsentscheidung

<sup>1</sup> Vgl. Diskussionsbeitrag des Deutschen Vereins zur geplanten Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in NDV 2003, S. 369, 372f.

<sup>2</sup> Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zu dem Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in NDV 2003, S. 496, 502f.; Erste Änderungsbedarfe zum SGB II in NDV 2005, S. 261f.; Aktualisierte Änderungsbedarfe zum SGB II in NDV 2006, S. 2 und Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in NDV 2006, S. 355.

<sup>3</sup> Siehe bereits DV in NDV 2003, S. 502.

<sup>4</sup> Ungefähr 10 % der Leistungsberechtigten sind nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) als generell arbeitsunwillig einzustufen - siehe Wochenbericht 6/2010, insbes. S. 11, abrufbar im Internet unter [www.diw.de](http://www.diw.de). An dieser Zahl hat sich übrigens seit 2003 nichts wesentlich geändert.

<sup>5</sup> Etwa ein Achtel der Sanktionsgründe im Jahr 2010 beruhten auf der Weigerung eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen. (Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sanktionen Dezember 2010, Tabellenblatt 2.1, Zugänge 2010 unter <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Statistik-nach-Themen-Nav.html>).

<sup>6</sup> Siehe DV in NDV 2003, S. 502.

<sup>7</sup> Siehe DV in NDV 2003, S. 502.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Richers/Köpp, Wer nicht arbeitet, soll dennoch essen, in DÖV 2010, S. 1000, 1003f.

<sup>9</sup> Siehe DV in NDV 2006, S. 355.

entfaltet keine Sperrwirkung für die Jugendhilfe.<sup>10</sup> Soweit von einer derartigen Sperrwirkung ausgegangen wird,<sup>11</sup> bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung im SGB II.

Weiterhin sind von einer Sanktion auch Mitglieder der Haushalts- bzw. Bedarfsgemeinschaft betroffen, die keine Pflichtverstöße begangen haben. Das trifft insbesondere auf Kürzungen von Unterkunftskosten und Heizkosten zu. Die Kürzungsbeträge müssen entweder von den anderen Haushaltsmitgliedern ausgeglichen werden oder es fallen Mietschulden an, die zu einer Kündigung der Wohnung und damit zur Obdachlosigkeit aller in der Wohnung lebenden Personen führen können. Grundsätzlich sollten daher Kürzungen von Unterkunftskosten auch für die Personen ausgeschlossen werden, die Pflichtverstöße begangen haben.<sup>12</sup> Gerade in Großstädten ist preiswerter Wohnraum häufig schwierig zu beschaffen und es droht nach dem Verlust der Wohnung eine längere Obdachlosigkeit. Diese ist kontraproduktiv für die Zielstellung des SGB II, die Eingliederung in Arbeit zu fördern, weil die Wohnungslosigkeit ein schwerwiegendes Vermittlungshemmnis ist. Um zu verhindern, dass Unterkunftskosten zweckfremd verwendet werden, kann anstelle einer Kürzung eine Direktzahlung an den Vermieter erfolgen.

---

<sup>10</sup> So bereits DV in Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Zuständigkeit und Kooperation zwischen den Trägern der Jugendhilfe und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende in NDV 2005, S. 400.

<sup>11</sup> Vgl. Struck in Wiesner, SGB VIII, § 13 Rn. 22.

<sup>12</sup> So bereits DV in NDV 2003, S. 502.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)541**

27. Mai 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

**Diakonisches Werk der EKD e. V.**

Das Diakonische Werk der EKD e.V. dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den vorliegenden Anträgen und nutzt sie, um auf grundlegende rechtliche Probleme im SGB II im Zusammenhang mit Leistungsgewährung und Sanktionen einzugehen.

Die Würde des Menschen wird beschädigt, wenn dessen subjektive Eigenheiten, Möglichkeiten und Ziele vom Gesetzgeber nicht berücksichtigt werden. Eine Kürzung der Regelleistung bis hin zur kompletten Streichung widerspricht der Menschenwürde. Ein menschenwürdiges Leben unterhalb des Existenzminimums ist nicht möglich. Einkommensarme Menschen haben ebenso ein Recht auf ein selbstbestimmtes Leben in Würde und in Freiheit wie die, die über genügend Einkommen verfügen. Der Staat darf sich der Verantwortung für die Hilfebedürftigen nicht entziehen.

Das Thema Sanktionen spielt in der Praxis der Beratungsstellen der Diakonie und in der alltäglichen Sozialarbeit diakonischer Hilfeeinrichtungen und Initiativen eine große Rolle. Seit 2007 wurden die Sanktionsvorschriften im SGB II fortlaufend verschärft. Entgegen der ursprünglichen Regelungen von 2005 können Leistungen seitdem auch ganz gestrichen werden. Junge Erwachsene unter 25 Jahren stehen unter einem besonderen Druck und werden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit dreimal so häufig sanktioniert. Von Sanktionen Betroffenen stellt sich die Aufgabe, ein Leben unterhalb des Existenzminimums realisieren zu müssen.

Bei einer Streichung der Gesamtleistung geht es um die Finanzierung des täglichen Überlebens. Beides ist ohne die Hilfe von Einrichtungen wie Tafeln oder Sozilläden nicht zu erreichen. Insofern übernehmen christliche caritative Einrichtungen in zunehmendem Maße Aufgaben, die originär durch die Jobcenter und die Sozialämter gewährleistet werden müssten. Wird bei längerer Antragsbearbeitung oder bei einer Sanktionierung durch die Jobcenter auf Angebote der Wohlfahrtsverbände verwiesen, eröffnet dies zwar einen kurzfristigen Ausweg für die Betroffenen. Tatsächlich hat aber das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 nochmals verdeutlicht, dass es ein verfassungsmäßiges Recht auf die Sicherung des sozialen und kulturellen Existenzminimums gibt. Dieses ist durch den Staat zu gewährleisten und kann nicht durch den Verweis auf kirchliche oder andere soziale Initiativen als eingelöst betrachtet werden. Insofern stehen soziale Initiativen und Einrichtungen in der schwierigen Situation, im Sinn der unter großer Not Hilfe Suchenden aktuelle Not zu mildern, dabei aber zugleich den Staat von seinen originären Aufgaben zu entlasten. Auf die Dauer ist es auch aus bürgerrechtlicher Perspektive bedenklich, wenn an die Stelle der Gewährung von Rechten die Gewährleistung von freiwilligen Unterstützungssystemen tritt.



Die Diakonie vertritt die folgenden Anforderungen an eine bürgerrechtskonforme Neufassung der einschlägigen Regelungen des SGB II<sup>1</sup>:

- Rücknahme der Schlechterstellung der unter 25-Jährigen
- Anerkennung des Wunsch- und Wahlrechtes der Leistungsberechtigten
- Gewährleistung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses
- Rechtsanspruch auf Eingliederungsleistungen
- Verbesserung der Rechtspraxis der Verwaltung
- Überarbeitung des Sanktionsparagrafen und Sicherstellung des Existenzminimums

Zu den vorliegenden Anträgen im Einzelnen:

#### 1. Junge Erwachsene

Die Diakonie beobachtet in ihrer Beratungspraxis, dass spätestens nach Streichung der Leistungen Leistungsberechtigte mit nachhaltig wirkenden sozialen Hilfen und Integrationsangeboten, die ihnen dauerhaft ein Leben ohne Sozialleistungsbezug ermöglichen könnten, kaum noch erreicht werden können. Die Betroffenen konzentrieren sich auf das tägliche Überleben, geraten in Wohnungslosigkeit und verlieren das Vertrauen in staatliche Hilfen. Gerade für junge Erwachsene, die der gezielten Ansprache bedürftig sind, hat diese frühzeitige Ausgrenzungserfahrung fatale Folgen. Zudem haben junge Erwachsene unter 25 Jahren auch im Leistungsbezug nur wenig Möglichkeiten, sich aus sozialen Abhängigkeiten infolge des Leistungsbezuges zu befreien. Während einerseits von ihnen verlangt wird, sich in einem Höchstmaß für die eigene soziale Integration zu engagieren, werden ihnen andererseits basale Rechte verweigert, die ihnen als erwachsenen Bürgerinnen und Bürgern zustehen. Der faktische Zwang, bis zum 25. Geburtstag bei den Eltern leben zu müssen, konterkariert Bemühungen, sich selbstständig eine Lebensperspektive jenseits des Leistungsbezuges aufzubauen. Gerade in Familien, die in der zweiten oder dritten Generation im Sozialleistungsbezug leben, wäre es oft wesentlich hilfreicher, zunächst eigenständige Schritte zur Bewältigung des Alltags gehen zu können und eine arbeitsmarktpolitische Förderung hieran anzuschließen. Besonders gravierende Probleme treten für Schwangere unter 25 Jahren auf, die keinen eigenen Haushalt begründen dürfen.

Die Diakonie fordert, das ungleiche Sanktionsrecht für Erwachsene oberhalb und unterhalb von 25 Jahren aufzugeben und wieder zu einer einheitlichen Form zu finden. Bei einer grundlegenden Überarbeitung des Sanktionsinstrumentariums sind in jedem Fall die verschärften Sanktionsfolgen für junge Menschen zu streichen, aber besondere Hilfen vorzusehen. Gerade bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen besteht oft Bedarf an Unterstützung zur Persönlichkeitsentwicklung. Der Fokus des SGB II

liegt jedoch auf der Integration in Erwerbsarbeit. Das Zusammenspiel von Hilfen nach dem SGB VIII und dem SGB II gestaltet sich häufig problematisch. Es bedarf eines auf die Altersgruppe bezogenen Umgangs, der die besonderen Bedarfe der jungen Menschen berücksichtigt und auf ihre spezifische Lebenslage gezielt eingeht.

#### 2. Wunsch- und Wahlrecht

Das Wunsch- und Wahlrecht gemäß § 33 S. 2 SGB I ist ein Kernelement zur Wahrung der Handlungs- und Entscheidungsfreiheit. Der Berechtigte wird nicht nur Handelnder bei der Umsetzung der Hilfe, sondern erhält auch Einfluss auf die Ausgestaltung der Hilfe. Er wird damit als Individuum im Hilfeprozess gestärkt. Besondere Bedeutung kommt dem Wunsch- und Wahlrecht als Bestandteil der Leistungsgewährung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zu.

Im SGB II ist das Wunsch- und Wahlrecht gemäß § 33 S. 2 SGB I ebenfalls zu achten. Auch wenn der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, dieses im SGB II explizit einzuführen, gilt das Wunsch- und Wahlrecht als allgemeiner Leistungsgrundsatz des Sozialrechts durch die Verankerung im ersten Buch Sozialgesetzbuch auch im Kontext des SGB II. Demnach ist der Wille der Leistungsberechtigten bei der Vermittlung in Maßnahmen zur sozialen oder Arbeitsmarktintegration zu achten und sie sind bei der Auswahl entsprechender Angebote zu beteiligen. Es muss einen Rechtsanspruch auf Eingliederungsleistungen geben.

#### 3. Aufschiebende Wirkung von Widersprüchen

Widersprüche und Anfechtungsklagen haben im Sozial- und im Verwaltungsrecht grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung. Dieser Grundsatz wird im SGB II nicht geachtet. Die Diakonie fordert dementsprechend die Rücknahme der generellen sofortigen Vollziehbarkeit nach § 39 SGB II. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt, der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende aufhebt, zurücknimmt, widerruft oder herabsetzt oder Leistungen zur Eingliederung in Arbeit oder Pflichten des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei der Eingliederung in Arbeit regelt, müssen in Zukunft aufschiebende Wirkung haben.

#### 4. Beratungs- und Betreuungsqualität

Die derzeitige Praxis der Beratung, des Fallmanagements und der Vermittlung in den Grundsicherungsbehörden entspricht vielfach nicht der erforderlichen Qualität zur Vermeidung von Willkür. Bei der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen ist es daher zwingend erforderlich, eine gute Schulung und Qualifizierung der Fallmanager, der weiteren Ansprechpartner und der Sachbearbeiter zu gewährleisten und deutlich mehr Ressourcen für den einzelnen Hilfebedürftigen zur Verfügung zu stellen. Gefördert werden könnte dies durch die Einrichtung von SGB II-trägerunabhängigen Beratungs- und Ombudsstellen.

<sup>1</sup> Zur ausführlichen Darstellung siehe Diakonie-Texte 07.2009: Zur Rechtsstellung einkommensarmer Menschen und den notwendigen Änderungen im SGB II. [http://www.diakonie.de/Texte-07-2009\\_Rechtsstellung.pdf](http://www.diakonie.de/Texte-07-2009_Rechtsstellung.pdf)

## 5. Umfang von Sanktionen

Zwar hat der Staat grundsätzlich das Recht, für Leistungen eine Gegenleistung zu verlangen und eine Mitwirkung der Leistungsberechtigten bei den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Integrationsbemühungen vorauszusetzen. Kommt es hierbei zu Konflikten, muss bei Sanktionen durch die Grundsicherungsträger jedoch die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Sanktionen, die längerfristig zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen, sind demnach abzulehnen. Die Diakonie schlägt daher vor, zukünftig eine Sanktionierung auf maximal 30 % des Leistungssatzes zu begrenzen. Bei einer Minderung um mehr als 10 % sollten während des Sanktionszeitraumes Sachleistungen erbracht werden. Das würde im Ergebnis maximal eine Leistungsmin- derung um 10 % und eine Ausgabe von Gutscheinen oder die Gewährleistung von Sachleistungen für weitere 20 % des Regelsatzes bedeuten. Angemes- sene Wohn- und Heizkosten sollten zumindest als Direktzahlung an Vermietende und Energielieferan- ten erstattet werden.<sup>2</sup>

## 6. Verschärfte Sanktionen

Mit dem „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Sozi- algesetzbuches“ wurden die Sanktionen nochmals verschärft. Nunmehr soll eine vorausgesetzte einfa- che Kenntnis von Rechtsvorschriften ausreichen, um Sanktionen vollziehen zu können. Sie treten aus Sicht des Gesetzgebers infolge eines angenommenen Fehlverhaltens von Leistungsberechtigten nunmehr direkt in Kraft und können kaum auf den Einzelfall angepasst werden. Der/die Sanktionierte hat nach- zuweisen, dass die Voraussetzungen für eine Ver- hängung der Sanktion nicht gegeben waren. Das bedeutet eine faktische Beweislastumkehr.

Aufgrund der zahlreichen Probleme in der Sankti- onspraxis ist nicht nachvollziehbar, warum die Neu- regelung der Sanktionen dem gleichen Zeitdruck unterworfen wurde wie die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes geforderte Neufassung der Regelsätze. Die wissenschaftliche Forschung zu den Folgen und Effekten von Sanktionen im SGB II ist noch wenig entwickelt. Es wäre sinnvoll, zu- nächst die Sanktionspraxis umfassend zu evaluieren und unter Berücksichtigung dieses Ergebnisses eine Neufassung umzusetzen. Diese muss die Verhält- nismäßigkeit in Bezug auf die Gewährleistung des Existenzminimums wahren, flexible Lösungen und die Rücknahme von Leistungskürzungen bei Verhal- tensänderungen zulassen und mit starken positiven Anreizen verbunden werden.

## 7. Integrationsperspektiven

Mit Sorge beobachtet die Diakonie die mit der an- stehenden Instrumentenreform vorgesehenen deutli- chen Kürzungen von bis zu 8 Mrd. € bis 2015 bei der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege weist sie im Rahmen der Bundesarbeitsgemein- schaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) in der gemeinsamen Stellungnahme vom 6. April 2011 auf

die gravierenden Folgen der geplanten Einsparungen für die Integrationsperspektive der Leistungs- berechtigten im SGB II hin: „Aus Sicht der BAGFW kann die proklamierte Ausrichtung aller arbeits- marktpolitischen Instrumente auf die Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt für einen Teil der Perso- nen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht unmittelbar gelten. Für die Gruppe der arbeitsmarkt- ferneren Langzeitarbeitslosen muss vielmehr eine schrittweise, längerfristige soziale und arbeits- marktliche Integrationsstrategie verfolgt werden. In Zusammenhang mit den massiven Kürzungen der Mittel zur Eingliederung besteht die Gefahr, dass die verbleibenden Mittel und Kräfte der Arbeitsförde- rung insbesondere auf so genannte marktnahe Kun- dinnen und Kunden konzentriert werden. Auch die beabsichtigte Umwandlung von arbeitsmarktpoliti- schen Pflicht- in Ermessensleistungen ist aus Sicht der BAGFW rein fiskalisch begründet. Arbeits- suchenden werden dadurch Fördermöglichkeiten und Rechte beschnitten. Die BAGFW wendet sich ent- schieden gegen diese politische Ausrichtung.“

## 8. Zumutbarkeit

Soziale Leistungen dürfen nicht dazu dienen, die Verantwortung der Arbeitgeber für die Zahlung eines angemessenen Lohnes zu mindern<sup>3</sup>. Ausreichend hohe und dynamisierte Zuverdienstregelungen kön- nen die Grundsicherungsleistung zwar ergänzen. Sie dürfen aber keinen Ersatz für die Gewährleistung des Existenzminimums darstellen. Ein gesetzlicher Min- destlohn in ausreichender Höhe stellt sicher, dass Grundsicherungsleistungen nicht als Kombilohn die Arbeitgeber von ihrer Verantwortung als Sozialpart- ner entlasten und Niedriglöhne zementieren. Dem- entsprechend erscheint es auch nicht angemessen, wenn Leistungsberechtigte in der Grundsicherung in Arbeitsverhältnisse ohne ausreichendes Einkommen vermittelt werden können.

### Zusammenfassende Forderungen:

1. Die Abschaffung verschärfter Sanktionsregelun- gen für junge Menschen bis 25 Jahre und des Zwangs zur Bedarfsgemeinschaft mit den Eltern.
2. Die Achtung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten und eine Verwirklichung des Rechtsanspruchs auf Eingliederungsleistun- gen.
3. Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wir- kung von Widersprüchen.
4. Eine Verbesserung der Qualifikation der An- sprechpartner in den Jobcentern und die Ein- richtung von unabhängigen Beratungs- und Ombudsstellen.
5. Die Begrenzung des Sanktionsumfangs auf ma- ximal 30 % des Regelsatzes. Eine Leistungsmin- derung wird auf 10 % begrenzt, 20 % werden ggf. als Gutschein oder Sachleistung erbracht.
6. Die Zurücknahme der Verschärfung der Sankti- onen, umfassende Evaluation der Sanktionspra-

<sup>2</sup> Konkrete Formulierungshilfen für eine entsprechende Gesetzesän- derung siehe Diakonie Texte 7.2009, S. 26/27

<sup>3</sup> Siehe hierzu im Detail: Diakonie-Texte 9.2010: Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung, S. 17; [http://www. diakonie.de/Texte-09\\_2010-Grundsicherung.pdf](http://www.diakonie.de/Texte-09_2010-Grundsicherung.pdf)

- xis und eine Zulassung flexibler und angemessener Lösungen für den Einzelfall bei einer Neufassung.
7. Eine schrittweise, längerfristige, soziale und arbeitsmarktpolitische Integrationsstrategie und die Rücknahme von Kürzungen im Eingliederungsbudget.
  8. Die Orientierung der Zumutbarkeit an einem gesetzlichen Mindestlohn in ausreichender Höhe. Maßstab für die Zumutbarkeit ist ein existenzsicherndes Einkommen aus einer Tätigkeit.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)539**

26. Mai 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

**Deutscher Richterbund**

Zu den genannten Anträgen nimmt der Deutsche Richterbund wie folgt Stellung:

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf Aspekte der sozialgerichtlichen Praxis und die in der bisherigen Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit und des Bundesverfassungsgerichts herausgearbeiteten Grundsätze. Eine sozialpolitische Bewertung gehört hingegen nicht zu den Aufgaben des DRB als Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Auch eine über die bisherige Rechtsprechung hinausgehende verfassungsrechtliche Bewertung der geltenden gesetzlichen Regelungen erfolgt mit der folgenden Stellungnahme nicht.

- Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) verfolgt das Prinzip des aktivierenden Sozialstaats, ausgehend vom Vorrang der Selbsthilfe und der Subsidiarität steuerfinanzierter Sozialleistungen. Die Überschrift des 1. Kapitels des SGB II bezeichnet dies als "Fördern und Fordern". Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden in § 1 SGB II u. a. mit der Stärkung der Eigenverantwortung und der Leistung eines Beitrags dazu umschrieben, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ihre Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. In diesem Zusammenhang wird u. a. von einem "Eingliederungsprinzip" gesprochen (so Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2.

Auflage 2008, Vor § 1 Rn. 6). Diese Konzeption entspricht dem Menschenbild des Grundgesetzes, das von einer in einer sozialen Gemeinschaft lebenden eigenverantwortlichen Persönlichkeit ausgeht (vgl. etwa BVerfGE 4, 7; 12, 45; 24, 119; 65, 1; 121, 69).

- Das SGB II verlangt den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und den mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen ab, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen, insbesondere durch aktive Mitwirkung an Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit (§ 2 Abs. 1 SGB II). Konkrete Pflichten der Hilfeempfänger sind in § 31 SGB II geregelt. Diese Pflichten beziehen sich auf eine zumutbare Mitwirkung an der Eingliederung in Arbeit. Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Verhaltensweise des Hilfebedürftigen scheidet eine Pflichtverletzung aus. Das Tatbestandsmerkmal des "weigerns" im Sinne des § 31 SGB II wird vom Bundessozialgericht (BSG) im Sinne einer vorsätzlich fehlenden Bereitschaft, sich an die durch das Gesetz auferlegten Pflichten zu halten, ausgelegt (BSG, Urteil vom 15.12.2010 - B 14 AS 92/09 R -, SGB 2011, 92). Die bei Pflichtverletzungen eintretenden Sanktionen in Form einer gestuften Leistungsabsenkung sind nunmehr in den §§ 31a ff. SGB II geregelt und setzen insbesondere voraus, dass der Hilfebedürftige über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung konkret, verständlich, richtig und vollständig

belehrt wurde (BSG, a. a. O.). Nunmehr genügt nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II auch positive Kenntnis des Hilfeempfängers von seinen Pflichten. Bei einer Absenkung der Regelleistung um mehr als 30 % besteht zur Gewährleistung des lebensnotwendigen Existenzminimums die Möglichkeit der Gewährung ergänzender Sachleistungen oder geldwerter Leistungen.

3. Das Bundessozialgericht (BSG) sieht die Regelungen über die Sanktionen in § 31 SGB II (in seiner zur früheren Fassung des Gesetzes ergangenen Rechtsprechung) nicht als unvereinbar mit dem Grundgesetz an. Es geht vielmehr von der Wirksamkeit der gesetzlichen Vorschriften aus, stellt aber strenge Anforderungen etwa an den Inhalt der dem Hilfebedürftigen zu erteilenden Rechtsfolgenbelehrung (vgl. BSG, Urteil vom 15.12.2010 - B 14 AS 92/09 -, a. a. O.).

Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die geltenden Sanktionsregelungen (einschließlich der schärferen Sanktionen für unter 25-jährige) in seinem Urteil vom 09.02.2010 (BGBl. I S. 193) nicht als unvereinbar mit dem in diesem Urteil aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums angesehen. Zwar hat sich das BVerfG in seinem Urteil vom 09.02.2010 zu den Sanktionen nach § 31 SGB II (a. F.) nicht ausdrücklich geäußert; es hat aber festgestellt, dass die (damalige) Höhe der Regelsätze nicht evident unzureichend ist und den Gesetzgeber - anders etwa als in Bezug auf einen unabwiesbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarf (Härtefallregelung) - nicht zu einer abweichenden Regelung verpflichtet. Das BVerfG hat dadurch die weitere Absenkung der Leistungen durch Sanktionen zugelassen (so auch Davilla, SGB 2010, 557 m. w. N.).

Es betont in diesem Zusammenhang den weiten Gestaltungsspielraum des sozialpolitischen Gesetzgebers (BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, a. a. O.; Beschluss vom 11.07.2006, NJW 2007, 51, 55) und verweist auf den Grundsatz der Selbsthilfe und der Subsidiarität steuerfinanzierter Leistungen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 07.07.2010 - 1 BvR 2556/09 -, juris, Rn. 13).

Allerdings weist das BVerfG in seinem Urteil vom 09.02.2010 auch auf den aus dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums abgeleiteten Grundsatz hin, dass der gesetzliche Leistungsanspruch so ausgestaltet sein muss, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt (juris Rn. 137). Das heißt, dass Sanktionen nicht dazu führen dürfen, dass Hilfebedürftige etwa hungern müssen oder obdachlos werden (Winkler, in: Gagel, SGB II, § 31 Rn. 162 ff. u. a. unter Hinweis auf die Aussage des früheren Bundesministers für Arbeit und Soziales im Plenarprotokoll 842 des Bundesrats vom 07.07.2006, S. 226). Ob die Sicherung des Existenzminimums durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen erfolgt, überlässt das BVerfG

hierbei grundsätzlich dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (juris Rn. 138). Das absolute Existenzminimum siedelt der Gesetzgeber bei 70 % der geltenden Regelleistung (zuzüglich Kosten der Unterkunft und Heizung) an. Auch insoweit erfolgte durch das BVerfG durch das Urteil vom 09.02.2010 keine Beanstandung. Für den Fall einer Minderung der Regelleistung um mehr als 30 % hat der Gesetzgeber die Erbringung ergänzender Sachleistungen oder geldwerter Leistungen in das Ermessen des Leistungsträgers gestellt. Bei dieser Ermessensentscheidung ist das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu berücksichtigen. Dies führt dazu, dass das Ermessen des Leistungsträgers auf Null reduziert ist, wenn der Hilfeempfänger keine andere Möglichkeit zum Bestreiten seines Existenzminimums - insbesondere keine Reserven - mehr hat (Winkler, a. a. O., Rn. 163). Die vollständige Streichung vom Hilfeempfänger zur Bestreitung seines Existenzminimums benötigter Grundsicherungsleistungen ist vom geltenden Recht daher nicht vorgesehen.

4. Aufgrund der zunehmend komplexen und komplizierten Struktur des § 31 SGB II in seiner früheren Fassung und der dadurch begründeten Fehleranfälligkeit der praktischen Anwendung ist es hier zu Schwierigkeiten gekommen, die wesentlich zu der zunehmenden Belastung der Sozialgerichtsbarkeit beigetragen haben (vgl. hierzu etwa den Bericht der Gemeinsamen Kommission der Justizministerkonferenz sowie der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister zur Erarbeitung von Änderungsvorschlägen auf dem Gebiet des Sozialrechts vom 27.10.2010, S. 51 ff.).

Der DRB setzt sich vor dem Hintergrund der zunehmenden Belastung der Sozialgerichtsbarkeit dafür ein, dass - neben einer nachhaltigen Personalpolitik und Änderungen im Prozessrecht - insbesondere auch alle Möglichkeiten der Reformierung des materiellen Rechts des SGB II ausgeschöpft werden, um Verbesserungen bei der praktischen Handhabbarkeit der gesetzlichen Regelungen zu erreichen (vgl. die Stellungnahmen Nr. 40/10, 46/10 und 11/11, abrufbar unter [www.drb.de](http://www.drb.de)).

Durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 (BGBl. I S. 453) wurden die gesetzlichen Vorschriften über Sanktionen im SGB II bereits stark vereinfacht und klarer strukturiert. Es wird nunmehr abzuwarten sein, inwieweit sich die neuen Regelungen in der praktischen Anwendung bewähren.

5. Zum Vorschlag, von den Jobcentern unabhängige Ombudsstellen einzurichten, die vor Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes angerufen werden müssen, weisen wir darauf hin, dass mit der Sozialgerichtsbarkeit bereits eine unabhängige Institution (mit mehreren Instanzen) zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes zur Verfügung steht. In den Gerichtsverfahren werden zunehmend auch die Möglichkeiten der gerichtsinternen Mediation genutzt. Hierdurch wird auch

einkommensschwachen Menschen der Zugang zu diesem Verfahren der Konfliktbeilegung eröffnet. Der DRB unterstützt daher die Bestrebungen, die richterliche Mediation in einem Mediationsgesetz zu regeln (vgl. die Stellungnahme Nr. 35/10 auf [www.dr.b.de](http://www.dr.b.de)). Durch Einführung einer Verpflichtung zur vorherigen Anrufung einer Ombudsstelle würde ein weiteres Überprüfungsverfahren zwischen das (ohnehin obligatorische) Widerspruchs- und das Klageverfahren geschaltet. Auch im Gerichtsverfahren besteht indes die Möglichkeit, in einem frühen Stadium Erörterungstermine durchzuführen. Aus unserer Sicht wäre daher

eher an eine personelle Verstärkung der Gerichte zu denken.

6. Zum Vorschlag, im Gesetz die aufschiebende Wirkung von Widersprüchen und Klagen gegen Sanktionsbescheide zu regeln weisen wir darauf hin, dass nach geltender Rechtslage ein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung möglich ist, mit dem die Betroffenen die Aussetzung der angefochtenen Verwaltungsentscheidung erreichen können (§ 86b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGG).

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)542**

27. Mai 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

**Klaus Lauterbach, Halle**

**I. Vorbemerkung**

Die nachfolgende Stellungnahme gibt meine eigene Meinung zu den angesprochenen Problemen wieder. Beleuchtet werden sollen die rechtlichen, vorwiegend verfassungsrechtlichen Aspekte. Mir ist bewusst, dass zu bestimmten Fragestellungen auch andere Auffassungen vertreten werden bzw. vertreten werden können. Insbesondere möchte ich betonen, dass es unredlich wäre, eine Prognose darüber abgeben zu wollen, wie zu einzelnen Fragen die letztlich rechtlich verbindliche Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ausfallen könnte. Es können nur Tendenzen aufgezeigt werden, die sich aus der bisherigen Rechtsprechung ergeben. Bei meinen Ausführungen gehe ich nur am Rande auf die Vorschrift zur Einschränkung der Leistungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII (§ 39 SGB XII) ein, denn die eigentlich praktisch und rechtlich relevanten Fragen werden im Zusammenhang mit den Sanktionen bei Pflichtverletzungen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II aufgeworfen.

**II. Zur Frage, ob die Sanktionen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II eine verfassungswidrige Unterschreitung des Existenzminimums bewirken und deshalb generell nicht mit der Verfassung im Einklang stehen können.**

Das BVerfG hat in der bekannten Entscheidung des 1. Senats vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09 u.a.) ausgeführt, aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art.

20 Abs. 1 GG ergebe sich das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Der Staat müsse die Menschenwürde nicht nur achten, sondern sie auch positiv schützen. Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen Mittel fehlten, weil er sie weder durch Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten könne, sei der Staat im Rahmen seines Auftrags zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrags verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stünden. Der verfassungsrechtliche Leistungsanspruch gewährleiste das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasse, denn der Mensch existiere notwendig in sozialen Bezügen.

Dieses Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gebietet aber nicht die Gewährung von bedarfsunabhängigen, voraussetzungslosen Sozialleistungen. Dies wird in einem Kammerbeschluss des BVerfG vom 7. Juli 2010 (1 BvR 2556/09) im Zusammenhang mit der Zulässigkeit einer Berücksichtigung von Einkommen

bei der Bedürftigkeitsprüfung ausdrücklich erwähnt. Auf diese Entscheidung wird auch in der Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des II. und XII. Buches Sozialgesetzbuch in der Vorbemerkung zu den Sanktionsvorschriften des SGB II Bezug genommen (BT-Drs. 17/3404 S. 181).

Die staatliche Grundsicherung setzt voraus, dass die oder der Betroffene nicht selbst über die Mittel zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Dasein verfügt, insbesondere nicht in der Lage ist, sich den Lebensunterhalt durch Erwerbseinkommen zu sichern. Dann ist es aber „vorgelagert“ auch zulässig, zu verlangen, dass die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten alles ihnen zumutbare tun, um die Hilfebedürftigkeit ganz oder teilweise zu überwinden. Daraus ergibt sich die Berechtigung des dem SGB II zugrunde liegenden Prinzips des „Förderns und Forderns“. Dies darf aber nicht so verstanden werden, dass die staatlichen Leistungen quasi das Äquivalent dafür sind, dass die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bestimmten Pflichten nachkommen. Allerdings obliegt ihnen allgemein, im Rahmen ihrer Kräfte alles zu tun, um die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Wird diese Obliegenheit verletzt, kann darauf auch mit Sanktionen in der Form von Leistungskürzungen reagiert werden. Dahinter steht der Gedanke, dass eine zeitweise Leistungskürzung dann nicht gegen Art. 1 Abs. 1 GG verstößt, wenn diese letztlich auf einem steuerbaren Verhalten der oder des Leistungsberechtigten beruht. Erforderlich ist, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich bewusst und in Kenntnis der Rechtsfolgen nicht in einer bestimmten, der Überwindung von Hilfebedürftigkeit potentiell förderlichen Art und Weise verhalten und dass ihnen grundsätzlich ein solches Verhalten möglich und auch zumutbar ist. Deshalb scheidet grundsätzlich eine Sanktionierung des Verhaltens von Personen aus, die aufgrund einer Suchterkrankung oder anderen von ihnen nicht überwindbaren Störungen bzw. „Fehlhaltungen“ letztlich nicht in der Lage sind, sich so zu verhalten, dass Obliegenheitsverletzungen vermieden werden. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seiner Rechtsprechung zur Vorschrift über die Entziehung oder Kürzung der Hilfe zum Lebensunterhalt für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) auf die Tauglichkeit im Einzelfall abgestellt. Eine Entziehung oder Kürzung der Hilfe sei ausgeschlossen, wenn die Fehlhaltung mit diesen Mitteln nicht korrigiert werden könne (Urteil vom 27. August 1969 – V C 100.68 = BVerGE 32, 362, 363). Andere Maßnahmen und Hilfestellungen, etwa Leistungen zur Eingliederung nach § 16d Nr. 3 und 4 SGB II (die psychosoziale Betreuung und die Suchtberatung), müssen dann Vorrang vor der Minderung oder dem Wegfall des Arbeitslosengelds II (Alg II) haben. Diese aus der eingriffslegitimierenden Funktion der Sanktionen folgende Einschränkung müsste im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung auch bei Feststellung von Pflichtverletzungen nach §§ 31 oder 32 SGB II berücksichtigt werden. Wenn dies in der Praxis nicht oder nicht im ausreichenden Maße geschieht, führt dies nicht zur Verfassungswidrigkeit der Norm an sich.

Auch wenn Leistungskürzungen infolge von Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung eines den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zumutbaren und im System des „Fördern und Fordern“ sinnvoll abzuverlangenden Verhaltens grundsätzlich zulässig sind, darf im Einzelfall nicht das für die physische Existenz des Menschen unerlässliche Maß der staatlichen Leistungsgewährung unterschritten werden. Unter der Geltung des BSHG wurde davon ausgegangen, eine Unterschreitung dieses Maßes liege bei Kürzungsbeträgen von 20% bis 30% des Regelsatzes noch nicht vor (vgl. Kraher in LPK-BSHG, 6. Aufl., § 25 Rdnr. 10 m.w.N.). Darüber hinaus gehende Leistungseinschränkungen sind nur zulässig, wenn die Sicherung der physischen Existenz anders gewährleistet ist. Entsprechend sieht § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II vor, dass der Träger bei einer Minderung des Alg II um mehr als 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs auf Antrag in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen kann. Der Träger „hat“ diese Leistungen nach Satz 2 der Vorschrift zu erbringen, wenn von Sanktionen betroffene Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben. Je nach den Umständen des Einzelfalls werden die über 30% des maßgebenden Regelbedarfs hinausgehenden Minderungen des Alg II nur dann als noch verfassungsgemäß zu beurteilen sein, wenn der Träger die oder den Betroffenen bereits im Rahmen der Anhörung auf die Möglichkeit der Erbringung der Sachleistungen und geldwerten Leistungen hingewiesen hat und diese zeitgleich mit dem Eintritt der Sanktion bewilligen kann. Im Rahmen der Ermessensausübung gemäß § 31 Abs. 3 Satz 1 SGB II wird die Lage der Betroffenen in vielen Fällen eine Entscheidung, keine Sachleistungen zu erbringen, ausschließen.

Erhebliche Probleme werfen die Fälle auf, in denen auf der dritten Stufe des Sanktionssystems für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr vollendet haben (§ 31a Abs. 1 Satz 3 SGB II) bzw. auf der zweiten Stufe des Sanktionssystems für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 31a Abs. 2 Satz 2 SGB II), mit dem vollständigen Entfallen des Alg II auch keine Leistungen mehr für die Bedarfe nach § 22 SGB II, also keine Leistungen mehr für Unterkunft und Heizung, erbracht werden. Fast unvermeidbare Mietrückstände begründen die Gefahr des Unterkunftsverlusts. Eine Gewährung von Darlehen zum Ausgleich von Mietrückständen ist nach § 22 Abs. 8 Satz 1 SGB II erst möglich, wenn (wieder) Leistungen für die Bedarfe nach § 22 SGB II erbracht werden. Es ergibt auch wenig Sinn, erst Schulden auflaufen zu lassen, und dann zur Vermeidung von Obdachlosigkeit Darlehen zu gewähren. Zudem werden beim Zusammenleben in einer Bedarfsgemeinschaft die anderen nicht direkt von einer Sanktion betroffenen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft fast zwangsläufig mitbetroffen. Sie müssen, auch wenn die entsprechenden Leistungsanteile des Betroffenen ausfallen, im Verhältnis zum Vermieter die gesamte Leistung aufbringen. Dass als Folge von Sanktionen auch die Leistungen für Bedarfe nach § 22 SGB II entfallen können, erscheint deshalb im hohen Maße bedenklich. Eine Verfas-



sungswidrigkeit wegen Verstoßes gegen das Übermaßverbot wird wohl nur im Hinblick darauf zu verneinen sein, dass der Träger nach § 31a Abs. 1 Satz 6 bzw. § 31a Abs. 2 Satz 4 die Möglichkeit hat, die Leistungskürzungen unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls so zu begrenzen, dass wieder Leistungen für die Bedarfe nach § 22 SGB II erbracht werden. Voraussetzung ist, dass die betroffenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sich nachträglich bereit erklären, ihren Pflichten nachzukommen. Begrüßenswert wäre es, im Rahmen einer Reform des Sanktionsrechts des SGB II ganz auf die Rechtsfolge einer Nichterbringung der Leistungen für die Bedarfe nach § 22 SGB II zu verzichten. Bei der Einschränkung der Leistung für nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem § 39 SGB XII erfolgt nur die Verminderung des Regelsatzes, aber nicht der Leistungen für Unterkunft und Heizung.

Als **verfassungsrechtlich schwerwiegendstes Problem** der Sanktionsregelungen im SGB II ist es nach meiner Auffassung zu beurteilen, dass die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen im SGB II wesentlich starrer und unflexibler ausgestaltet sind, als seinerzeit im BSHG. Nach § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II beträgt der Minderungszeitraum immer drei Monate. Eine Möglichkeit zur Verkürzung der Minderungsdauer auf sechs Wochen besteht nach § 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls nur bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und nur dann, wenn es sich um eine Minderung auf der ersten Stufe des Sanktionssystems für diese Personengruppe handelt, bei der die Leistungen auf die Bedarfe nach § 22 SGB II für Unterkunft und Heizung beschränkt sind. Diese einzige Möglichkeit zur Verkürzung der Sanktionsdauer ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten völlig unzureichend. Unter der Geltung des § 25 BSHG war keine feste Dauer oder Mindestdauer des Minderungszeitraums geregelt. Die Minderung oder der vollständige Fortfall des Leistungsanspruchs konnten entfallen, wenn der Betroffene sein Verhalten geändert bzw. sich ernsthaft dazu bereit erklärt hatte, so dass davon ausgegangen werden konnte, die Sanktion habe ihren Zweck erreicht. Dies ist nach § 31b Satz 3 SGB II ausgeschlossen. Eine Verhaltensänderung oder die ernsthafte Bereitschaft zur Verhaltensänderung können nur im oben aufgezeigten Rahmen nach § 31a Abs. 1 Satz 6 bzw. Abs. 2 Satz 4 SGB II berücksichtigt werden. Dass nicht auf ernsthafte Verhaltensänderungen bzw. die ernst- und glaubhaft erklärte Bereitschaft dazu reagiert werden kann, steht im Gegensatz zum eingriffslegitimierenden Zweck der Sanktionen, Verhaltensänderungen zu bewirken und die Eingliederungsaussichten zu verbessern. Das Festhalten an Sanktionen, auch wenn der eigentliche Grund dafür weggefallen ist, lässt sich unter Berücksichtigung des Umstandes, dass anders als bei der Sperrzeit nach § 144 SGB III hier die Existenzsicherung auf der letzten Stufe des sozialen Sicherungssystems betroffen ist, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen. Ohne eine erweiternde Öffnungsklausel, die bei einer erkennbaren Verhaltensänderung bzw. der ernsthaften Bereitschaft dazu, eine vollständige Aufhebung der im konkreten Fall „nicht mehr not-

wendigen Sanktion“ ermöglicht, sind die Sanktionen nicht zu rechtfertigen. Das starre Festhalten an der einmal eingetretenen Rechtsfolgen lässt sich allenfalls mit generalpräventiven Gesichtspunkten erklären. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollen schon im Vorfeld davor abschrecken sollen, sich nicht obliegenheitsgemäß zu verhalten. Dies rechtfertigt aber nicht die den konkreten Einzelnen betreffenden Absenkungen unter das Maß des sozial-kulturellen Existenzminimums. Zudem wird die Gefahr begründet, aus Angst vor Sanktionen auch an sich nicht zumutbaren oder nicht zur Förderung der Eingliederung in Erwerbsfähigkeit erforderlichen Anforderungen nachzukommen.

Gleiches gilt nach meiner Einschätzung im Hinblick auf die auch unter Beachtung der aufgezeigten Ausnahmen (§ 31a Abs. 1 Satz 6 bzw. Abs. 2 Satz 4 SGB II) im Wesentlichen starr geregelten Stufenfolgen der Sanktionen. Im § 25 Abs. 1 BSHG war zwar seit der Änderung der Norm durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 bei der Weigerung, zumutbare Arbeit zu leisten oder zumutbaren Maßnahmen nachzukommen, eine Kürzung der Leistungen „in einer ersten Stufe“ um mindestens 25 vom Hundert des maßgebenden Regelsatzes festgelegt. Hinsichtlich weiterer Stufen bei wiederholten Pflichtverletzungen schrieb das Gesetz keine starren Rechtsfolgen vor, so dass der Träger unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls Ermessensentscheidungen treffen konnte. Die starren Regelungen im SGB II lassen weder eine Möglichkeit zur Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls noch zur Berücksichtigung familiärer Verhältnisse oder besonderer Umstände, wie etwa einer Schwangerschaft. Auch hier tritt der Charakter der Sanktionen von „Hilfen“ zum obliegenheitsgemäßen Verhalten im System des Förderns und Forderns hinter die verfassungsrechtliche nicht zu rechtfertigende Funktion einer „Strafnorm“ mit generalpräventivem Charakter zurück.

**Zusammenfassend** meine ich, dass die im SGB II geregelten Sanktionen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht schon wegen der Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Ansprüche als generell verfassungswidrig zu beurteilen sind. In der konkreten Ausgestaltung halten aber die starre Bestimmung der Minderungsdauer ohne Rücksicht auf die Auswirkungen und die starre Ausgestaltung der Rechtsfolgen auf den verschiedenen Stufen des Sanktionssystems einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand. Es besteht deshalb dringender Reformbedarf.

### III. Zur Frage, ob das schärfere Sanktionsinstrumentarium für junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung bedeutet.

Die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind auch unter Berücksichtigung der Milderungsmöglichkeit im § 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II deutlich „härter“ als die Rechtsfolgen für die übrigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, mindert sich das Alg II in einer ersten Stufe (bei Obliegenheitsverletzungen nach § 31 SGB II) um 30% des maßgebenden Regelsatzes. Auf der zweiten

Stufe, bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung, mildert sich das Alg II um 60% des maßgebenden Regelsatzes und auf der dritten Stufe, bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung, entfällt das Alg II vollständig. Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist das Alg II bereits bei der ersten Pflichtverletzung auf die Leistungen für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung beschränkt und entfällt bereits bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung vollständig.

Eine solche **Ungleichbehandlung** ist nur zulässig, wenn es dafür Gründe gibt, die die unterschiedliche Behandlung auch in ihrem konkreten Ausmaß rechtfertigen. Nach der Gesetzesbegründung zur Vorläuferregelung im § 31 a.F. soll der Druck auf junge Arbeitslose erhöht werden, wodurch verhindert werden soll, dass sie frühzeitig dauerhaft in der Langzeitarbeitslosigkeit ohne realistische Vermittlungschancen am Arbeitsmarkt verharren (vgl. BT-Drs 15/15165 S, 60). Ein mögliches Argument ist auch, dass für die Betroffenen die Wirkung eines Fehlverhaltens besonders deutlich spürbar werden soll, um nachhaltig positive Effekte zu erreichen. Ob diese Gesichtspunkte wirklich die unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigen können, wird mit Recht kritisch gesehen. Es wird darauf verwiesen, dass gerade bei dieser Personengruppe typischerweise nicht von einer im Vergleich zu anderen Leistungsberechtigten höheren Handlungskompetenz oder Einsichtsfähigkeit ausgegangen werden könne. Deshalb seien höhere Sanktionen nicht angemessen. Dass diesem Personenkreis im besonderen Maße Eingliederungsangebote zu machen seien, erhöhe sogar die Wahrscheinlichkeit von sanktionsauslösenden Pflichtverletzungen. Auch dass einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit besonders intensiv entgegenzuwirken sei, rechtfertige keine drastischeren Sanktionsstufen (Berlit in LPK-SGB II, 3. Aufl., § 31 Rz 17). Zutreffend wird in der Literatur zudem darauf hingewiesen, dass auch bei grundsätzlicher Eignung der Androhung drastischer Leistungskürzungen zur Erreichung eines obliegenheitskonformen Verhaltens, dennoch ein Verstoß gegen Art 3 Abs. 1 GG vorliegen kann. Wenn eine zur unterschiedlichen Behandlung aufgrund personenbezogener Kriterien führende Regelung in elementare Rechte eingreift, ist eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung geboten. Die unterschiedliche Behandlung ist nicht gerechtfertigt, wenn das angestrebte Ziel auch anders, weniger belastend erreicht

werden kann. Bezogen auf die betroffenen jungen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten reiche eine intensive Betreuung in Verbindung mit den allgemeinen Sanktionen aus (Davilla in SGB 2010, S. 557, 561).

Die besondere Ausgestaltung der Rechtsfolgen bei Obliegenheitsverletzungen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, wird sich auf Dauer unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nur rechtfertigen lassen, wenn sich durch Ergebnisse einer Wirkungsforschung positive Effekte für eine Eingliederung der Betroffenen in das Erwerbsleben nachweisen lassen. Studien hierzu liegen aber nicht vor. Nach den Aussagen im einem Kurzbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dem Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, werden die schärferen Sanktionen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, von befragten Mitarbeitern der SGB II-Leistungsträger negativ beurteilt: Im Umfeld der Sanktionen komme es immer wieder zum einem „Verschwinden“ junger Hilfebedürftiger; der Kontakt zum Träger breche vorübergehend oder langfristig ab. Bei den Betroffenen trete Überforderung und Resignation auf (IAB-Kurzbericht 10/2010). Die Ergebnisse der zugrunde liegenden Studie sind wohl noch nicht so repräsentativ, dass darauf eine gesicherte Beurteilung gestützt werden könnte. Es deutet sich aber zumindest an, dass die verschärften Sanktionen eher kontraproduktiv wirken.

**Zusammenfassend meine ich:** Ein Handeln des Gesetzgebers und die Abschaffung der verschärften Sanktion für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist wünschenswert. Die verschärften Rechtsfolgen sind für eine Eingliederung der Betroffenen in das Erwerbsleben nicht erforderlich. Vorrangig wichtig ist eine wirklich zielgerichtete und engmaschige Betreuung dieser Personengruppe, verbunden mit sinnvollen Angeboten. Als Mittel zur notfalls erforderlichen Durchsetzung der gebotenen Mitarbeit reichen die Sanktionen, wie sie das Gesetz für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, vorsieht, aus. Die derzeit sehr harten Sanktionen für junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte wirken im Einzelfall eher kontraproduktiv und führen zum „Wegtauchen“ von Betroffenen, die dann für geeignete Maßnahmen nicht mehr ansprechbar sind.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)546**

30. Mai 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

**Dr. Markus Schmitz, Nürnberg****Zusammenfassung**

- Ca. 97% der Leistungsberechtigten sind von Sanktionen nicht betroffen. Dies zeigt, dass sich die Mehrheit der Kunden in der Grundsicherung verantwortungsvoll verhält und die Grundsicherungsstellen ebenso verantwortungsbewusst mit dem Instrumentarium umgehen.
- Sanktionen sind Teil des Prinzips „Fördern und Fordern“: ein Tolerieren von Pflichtverletzungen würde falsche Anreize setzen. Die BA hält Sanktionssystem in der Grundsicherung für erforderlich.
- Minderung der Grundsicherungsleistung widerspricht nicht verfassungsrechtlichen Vorgaben (Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers); Lebensunterhalt (Ernährung, Körper-, Gesundheitspflege) wird durch ergänzende Sachleistungen (Gutscheine) gesichert.
- Auch „Null“-Sanktionen können bei zugesicherter Verhaltensänderung abgemildert werden (Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden wieder gewährt bzw. Begrenzung der Minderung auf 60% des Regelbedarfs).
- Wohnungslosigkeit als Folge einer Sanktion kann somit nur bei vollständig fehlender Einsicht des Kunden drohen, stellt aber faktisch eher eine theoretische Möglichkeit, die in der Praxis u.a. durch Darlehensgewährung verhindert wird.
- Die BA hat ein Integrationskonzept entwickelt und umgesetzt, das die Fähigkeiten, Neigungen und Interessen der Kunden aktiv aufnimmt; Vorschläge / Wünsche der Leistungsberechtigten werden im Integrationsprozess berücksichtigt.
- Gesellschaftliches Engagement kann Bestandteil der Integrationsstrategie sein und wird bei der Integrationsarbeit entsprechend gewürdigt. So ist ein Abbruch eines FSJ, FOJ dem Kunden nicht zumutbar, auch wenn die Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung möglich ist.
- Die BA fördert die Beratungskompetenz ihrer Mitarbeiter und implementiert auch für den Bereich der Grundsicherung ein auf die besonderen Gesprächssituationen im SGB II zugeschnittenes Beratungskonzept.
- Die BA unterstützt die Qualifizierung und Spezialisierung der Mitarbeiter in den JC, mit dem Ziel, Rehabilitationsbedarfe von Kunden schnellstmöglich festzustellen, um zeitnah das Verfahren der beruflichen Reha einzuleiten.
- Über diverse interne Qualitätsstandards stellt die BA sicher, dass die Integrationsarbeit auf

der Grundlage der Eingliederungsvereinbarung umgesetzt und nachgehalten wird.

- Den spezifischen Anforderungen von Frauen und Alleinerziehenden wird durch das auf die jeweiligen individuellen Bedarfe ausgerichtete Integrationskonzept der BA Rechnung getragen.
- Die BA hat mit der Einführung von Kriterien den Zugang in das bzw. Abgang aus dem beschäftigungsorientierten Fallmanagement verbindlich geregelt. Es erfolgt keine pauschale Einstellung des Fallmanagements aufgrund von Nichterreichen von Integrationszielen. Im Gegenteil ist das Ziel des Fallmanagements, über die Behebung von Handlungsbedarfen den Kunden näher an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Die BA hält in der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine Sanktionsregelung grundsätzlich für erforderlich.

### 1. Sanktionen als Teil des Systems „Fördern und Fordern“

Sanktionen sind Teil des Grundsatzes „Fördern und Fordern“. Der Leistungsberechtigte wird verpflichtet, Aufforderungen des Grundsicherungsträgers zur Beseitigung der Hilfebedürftigkeit nachzukommen. Gem. § 2 SGB II ist der Leistungsberechtigte verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung seiner Hilfebedürftigkeit, insbesondere durch Einsatz seiner Arbeitskraft, auszuschöpfen. Die Minderung des Leistungsanspruchs (Sanktion) ist die logische Rechtsfolge bei Verstößen gegen diesen Grundsatz.

Würde toleriert werden, dass sich Leistungsberechtigte nicht um die Beendigung ihrer Hilfebedürftigkeit bemühen, wäre dies ein grundlegender Fehlreiz. Das SGB II ist als Übergangssystem mit der Perspektive angelegt, den Menschen über Teilhabe an der Arbeitsgesellschaft ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen; dieses Ziel ist mit Nachdruck zu verfolgen.

Die geringe Sanktionsquote von 2,8% bei allen Leistungsberechtigten im Jahre 2010 zeigt, dass die Spielregeln von der übergroßen Mehrheit der Leistungsberechtigten akzeptiert werden und dass die Jobcenter verantwortungsbewusst mit dem Instrumentarium umgehen.

### Sanktionen in 2010

2010 waren jahresdurchschnittlich insgesamt rund 136.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit mindestens einer Sanktion nach § 31 SGB II belegt. Darunter waren 39.000 oder 28% erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) unter 25 Jahren. Der Anteil der sanktionierten jüngeren eLb war deutlich größer als an allen eLb, entsprechend haben sie auch mit 4,4% eine überdurchschnittlich hohe Sanktionsquote (im Vergleich zu 2,8% für alle eLb und zu 2,4% für ältere eLb). Im Jahr 2010 wurden insgesamt 827.000 Sanktionen neu ausgesprochen, und auch hier war der Anteil der jüngeren eLb mit 32% deutlich größer als ihr Anteil am gesamten Bestand (18%) als auch am gesamten Zugang (25%). Der mit

Abstand wichtigste Sanktionsgrund war das Meldeversäumnis (60%), gefolgt von der Verletzung einer Pflicht in der Eingliederungsvereinbarung (17%) und der Weigerung, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit oder eine sonstig vereinbarte Maßnahmen aufzunehmen, aus- oder fortzuführen (12%). Dabei ist der Sanktionsgrund Meldeversäumnis bei jüngeren eLb mit 65% noch stärker vertreten als bei älteren eLb mit 58%. Die Analyse der Abgänge von Arbeitslosen nach Gründen zeigt, dass junge Arbeitslose im Rechtskreis SGB II deutlich häufiger ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. einer Ausbildung beenden als ältere Arbeitslose (25 bis unter 65 Jahre); der Anteil dieser Beendigungsgründe beträgt bei Jüngeren 61% im Vergleich zu 51% bei Älteren. Entsprechend ist der Anteil der Abgänge in Nichterwerbstätigkeit (plus Sonstiges/keine Angabe) bei Jüngeren mit 39% deutlich kleiner als bei Älteren mit 49%. Dabei fällt aber auf, dass der Beendigungsgrund "fehlende Verfügbarkeit/Mitwirkung" bei Jüngeren mit einem Anteilswert von 14% mehr als doppelt so groß ist wie bei Älteren mit 6%. Detaillierte Ergebnisse sowie methodische Hinweise können der beigefügten Excel-Tabelle entnommen werden.

### 2. Häufigere Sanktionen bei jungen Erwachsenen unter 25 Jahre

Die häufigere Sanktionierung Jugendlicher (4,4%) resultiert aus der höheren Kontaktdichte und einem höheren Aktivierungsgrad. Ein gewisser Anteil der Jugendlichen verschließt sich zudem einer Mitarbeit mit dem Jobcenter. Auch dies führt zu einem höheren Sanktionsgrad.

Über die Auswirkungen von Sanktionen auf die Lebenslage und die Verhaltensweise der jungen Menschen (wie auch der Erwachsenen) hat die BA keine Erkenntnisse. Fakt ist jedoch, dass es die Jugendlichen selbst in der Hand haben, Sanktionen zu verhindern, und dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter ihre Entscheidungen verantwortungsbewusst im rechtlichen Rahmen treffen. Auch bei einer Sanktion, die zum Wegfall des Leistungsanspruchs führt, werden die Leistungsberechtigten weiterhin durch die Jobcenter betreut; sie verschwinden weder aus dem Unterstützungssystem noch aus der Statistik.

### 3. Anträge der Fraktionen

3.1 Die Linke: Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen

*Eine Sanktionsregelung ist mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht vereinbar.*

*1. Sämtliche Sanktionen im SGB II sollen abgeschafft werden, eine Unterschreitung des Existenzminimums durch Sanktionen oder Leistungseinschränkungen ist auszuschließen.*

### Sicherung des Existenzminimums

Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG gewährleisten ein menschenwürdiges Existenzminimum, wie das BVerfG mit Urteil vom 9.2.2010 - nicht zum ersten Mal - zutreffend festgestellt hat.

Jedoch gebietet das Grundgesetz nicht die Gewährung bedarfsunabhängiger, voraussetzungsloser Sozialleistungen (BVerfG 7.7.2010 – 1 BvR 2556/09; Berlit in info also 2011, S. 53). Vielmehr steht dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, wie und in welcher Form das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährt wird. Auch das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleistet keinen von Mitwirkungsobliegenheiten und Eigenaktivitäten unabhängigen Anspruch auf Grundsicherung. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers lässt dem Grunde nach Raum für abgesenkte Leistungen bei Pflichtverletzungen und steht einem Sanktionensystem nicht schlechthin entgegen (Berlit in info also 2011, S. 53; Schnath NZS 2010, 297, 301).

Der Gesetzgeber hat die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums auch im Sanktionsfall durch die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen oder geldwerten Leistungen sicher gestellt (vgl. § 31a Abs. 3 SGB II). Ab einer Minderung von mehr als 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs werden auf Antrag ergänzende Sachleistungen zur Deckung des Bedarfs für Ernährung, für Gesundheitspflege und für Hygiene und Körperpflege gewährt; dies entspricht einem Anteil von ca. 46 Prozent des Regelbedarfs und beträgt aktuell rund 167 €. Leben minderjährige Kinder im Haushalt der sanktionierten Person, sind ergänzende Sachleistungen von Amts wegen zu gewähren. Die Leistungen werden in Form von Gutscheinen erbracht, die bei zahlreichen Partnerstellen – vor allem Lebensmitteldiscounter – eingelöst werden können. Durch die ergänzenden Sachleistungen werden somit die existentiellen Bedarfe gesichert, das Fehlverhalten wirkt sich nur durch eine Einschränkung der gesellschaftlichen Teilhabe aus. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Dies wird auch von der Sozialgerichtsbarkeit - bis hin zum Bundessozialgericht - so gesehen, welche unter Bezugnahme auf das BVerfG Urteil vom 9.2.2010 grundsätzlich Sanktionen weiterhin für zulässig erachten und keine verfassungsrechtlichen Bedenken sehen (statt vieler BSG vom 9.11.2010 – B 4 AS 27/10 R und vom 15.12.2010 – B 14 AS 92/09 R).

Im Übrigen ist das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9.2.2010 nicht auf die Sanktionsvorschriften eingegangen.

### Vermeidung von Wohnungslosigkeit

Im Sanktionsfall werden die Kosten der Unterkunft nur dann nicht erbracht, wenn es sich um eine wiederholte Pflichtverletzung handelt, wobei dies bei Personen, die mindestens 25 Jahre alt sind, erst bei der zweiten wiederholten (somit bei der dritten) Pflichtverletzung geschieht. Die Sanktionsvorschriften sehen zudem auch die Möglichkeit einer Abmilderung der Sanktion vor, wenn der Leistungsberechtigte sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen. In diesem Fall wird die Sanktion bei unter 25-Jährigen auf die Gewährung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung beschränkt, bei den übrigen auf eine Minderung um 60% des maßgeblichen Regelbedarfs. Es liegt somit im Verantwort-

tungsbewusstsein der sanktionierten Person, ob die Kosten der Unterkunft nachträglich erbracht werden. Wohnungslosigkeit sollte daher allein wegen der Festsetzung einer Sanktion nicht eintreten.

Wenn durch den Wegfall des Anspruchs aufgrund einer wiederholten Pflichtverletzung keine Kosten der Unterkunft mehr gezahlt werden, laufen in der Regel Mietschulden auf. Bei drohender Wohnungskündigung besteht die Möglichkeit der Darlehensgewährung nach § 22 Abs. 8 SGB II oder § 36 Abs. 1 SGB XII. Die Übernahme von Mietschulden liegt im Ermessen des Sozialleistungsträgers (Grundsicherungs- oder Sozialhilfeträger). Wohnungslosigkeit als Folge einer Sanktion kann somit nur bei vollständig fehlender Einsicht des Kunden drohen, stellt aber faktisch eher eine theoretische Möglichkeit, die in der Praxis u.a. durch Darlehensgewährung verhindert wird

### 2. *Aufschiebende Wirkung von Widersprüchen gegen Sanktionsentscheidungen bis Inkrafttreten eines Änderungsgesetzes*

Stellungnahme nicht erforderlich, da sanktionsfreie Grundsicherung nicht befürwortet wird.

### 3. *Verantwortung des Staates, Rahmenbedingungen für ausreichende existenzsichernde Arbeitsplätze zu schaffen.*

Stellungnahme der BA nicht erforderlich, Frage richtet sich an den Gesetzgeber.

### 3.2 Bündnis 90/Die Grünen: Recht der Arbeit-suchenden stärken – Sanktionen aussetzen

*Durch Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sei die Sanktionsverhängung erleichtert worden, weil diese ohne schriftliche Rechtsfolgenbelehrung festgestellt werden können. Kritisch werden die schärferen Sanktionen gegenüber Menschen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, gesehen.*

Durch die Änderungen der Sanktionsvorschriften mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch wird die Sanktionsfeststellung nicht erleichtert. Im Gegenteil: Es ist festgelegt, dass die Rechtsfolgenbelehrung nunmehr **schriftlich** zu erfolgen hat. Das Gesetz ermöglicht zwar auch die Feststellung einer Leistungsminderung bei Kenntnis der Rechtsfolgen; diese wird aber grundsätzlich durch die Jobcenter zu beweisen sein. Die BA hat daher in allen offiziellen Vorlagen (Eingliederungsvereinbarung, Vermittlungsangebot, Maßnahme-Zuweisung u. ä.) die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung, die im Übrigen keine Sanktionsandrohung ist, vorgesehen.

### 1. *Die Eigeninitiative der Arbeit-suchenden ist zu fördern und ihre Selbstbestimmung zu gewährleisten*

### a) *Wahlrecht, zwischen angemessenen Maßnahmen zu wählen, Berücksichtigung der Wünsche des Arbeit-suchenden.*

Bereits jetzt haben die Kunden nicht nur das Recht, ihren Integrationsprozess mitzugestalten – es ist im

Rahmen des 4-Phasen-Modells ausdrücklich vorgesehen, Integrationsziele und die Schritte dorthin gemeinsam zu vereinbaren. Übergeordnetes Ziel muss dabei immer die Überwindung bzw. Reduzierung der Hilfebedürftigkeit sein.

Das 4-Phasen-Modell beschreibt ein lösungsorientiertes Vorgehensmodell der arbeitnehmerorientierten Integrationsarbeit und stellt ein bundesweites Referenzsystem dar, an dem sich das Handeln im Kernprozess von Vermittlung und Beratung orientiert. Das vermittelnde Handeln entlang des Referenzprozesses unterstützt die Einhaltung der gesetzlich geforderten Mindestanforderungen und eine hohe, bundesweit vergleichbare Qualität der Aufgabenerledigung.

Handlungsleitend ist dabei, dass der jeweilige, individuelle Unterstützungsbedarf des Kunden bzw. der Kundin die weitere Begleitung und Unterstützung bei der (Re-)Integration bzw. Heranführung an den Arbeitsmarkt bzw. für den Weg zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit bestimmen muss. Die konkrete Ausgestaltung der Prozesse erfolgt individuell und dem Einzelfall angemessen vor Ort durch die Vermittlungsfachkraft in Zusammenarbeit mit dem Kunden.

Eine gute persönliche Betreuung und der am individuellen Handlungsbedarf des Kunden ausgerichtete Einsatz von Förderleistungen ist eine wesentliche Grundlage der Integrationsarbeit. In Abhängigkeit vom individuellen Bedarf des Kunden erfolgt die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme immer nur dann, wenn Passgenauigkeit, Erfolgssicherheit, Wirkung und Wirtschaftlichkeit gegeben sind.

*b) Eigenen Vorschlägen der Arbeitsuchenden ist Priorität einzuräumen, Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements*

Priorität bei der Hilfeplanung haben die in § 1 SGB II genannten Ziele, vor allem die Beseitigung oder Reduzierung der Hilfebedürftigkeit. Stehen die Vorstellungen der Kunden diesem Ziel nicht im Weg, werden sie in der Integrationsplanung berücksichtigt und anerkannt.

Dem bürgerschaftlichen bzw. ehrenamtlichen Engagement wird derzeit bereits durch die Agenturen bzw. Grundsicherungsstellen Rechnung getragen.

Aktuell wird es Absolventen des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) und des Freiwilligen Ökologischen Jahres nicht zugemutet, ihr Engagement für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abzubrechen (Fachliche Hinweise zu § 10 SGB II).

Gemäß § 119 Abs. 2 SGB III schließt eine ehrenamtliche Tätigkeit darüber hinaus den Bezug von Arbeitslosengeld nicht aus, wenn dadurch die berufliche Eingliederung des Arbeitslosen nicht gefährdet ist. Der zeitliche Umfang ist dabei nach § 2 Ehrenamtsverordnung unerheblich (> 15 Stunden/wöchentlich).

*2. Stärkung der Stellung der Arbeitsuchenden im Eingliederungsprozess*

*a) Einrichtung unabhängiger Ombudsstellen zur Vermittlung in Konfliktfällen*

Nur in sehr speziellen Fallgestaltungen geeignet (Beurteilungsspielraum, Entscheidung setzt die Würdigung eines sehr differenzierten Sachverhaltes voraus. Sanktionsentscheidung jedoch gebundene Entscheidung, die keine Auslegung und andere Entscheidungsalternative zulassen). Die regelhafte Zwischenschaltung eines Ombudsmannes würde zu einer deutlichen Verlängerung und Komplizierung des Verwaltungsverfahrens führen. Eine Ombudsstelle hätte lediglich beratenden Charakter, da die Letztentscheidung aus rechtlichen Gründen bei den Jobcentern verbleiben muss. Detaillierte und fundierte Kenntnisse des SGB II erschweren die Gewinnung qualifizierter Personen. Es ist sinnvoller, mögliche Unklarheiten im Beratungsgespräch mit dem Sachbearbeiter zu erörtern. Sollten Streifragen nicht einvernehmlich lösbar sein, erscheint es zielführend, diese Frage zwischen den Leistungsberechtigten und den Jobcentern verbindlich durch die Sozialgerichtsbarkeit klären zu lassen. Dies führt zu Rechtsklarheit über den Einzelfall hinaus und trägt damit zur Rechtssicherheit, einheitlichen Rechtsanwendung und damit zu Vermeidung von Konflikten bei.

*b) Möglichkeit, den persönlichen Ansprechpartner bei schwerwiegenden Konflikten zu wechseln*

Jede Beratung und Unterstützung durch Grundsicherungsträger steht in dem – von den Integrationsfachkräften teils als belastend empfundenen – besonderen Spannungsfeld zwischen Kundenorientierung und Gesetzesauftrag.

Treten schwerwiegende Konflikte zwischen den persönlichen Ansprechpartnern und den Kunden auf, haben diese bereits jetzt die Möglichkeit, diese schriftlich oder mündlich den entsprechenden Vorgesetzten darzulegen. Ein Betreuungswechsel wird bei nachvollziehbarer, substantieller Kritik und nachhaltiger Störung der Beziehungsebene zwischen Kunde und Berater dann in der Regel entsprechend eingeleitet.

Ein Wechsel kann und sollte aber nicht stattfinden, wenn der persönliche Ansprechpartner begründbar den Vorstellungen des Kunden nicht entsprochen hat oder wenn er begründbar Sanktionen eingeleitet hat.

Mit der Beratungskonzeption (BeKo) SGB II, an deren Entwicklung und Einführung derzeit gearbeitet wird, soll den Integrationsfachkräften ein praxisnahes Methodeninventar zur Unterstützung ihrer täglichen Arbeit zur Verfügung gestellt sowie eine abgestimmte Basis für die BA-interne Weiterentwicklung von Beratung und für die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschaffen werden. Der ressourcen- und lösungsorientierte Beratungsansatz als zugrunde liegendes Handlungsprinzip stellt methodische Ansprüche an Beratung, wie zum Beispiel das Ernstnehmen der Kundinnen und Kunden und deren bestmögliche Unterstützung, das Einbeziehen der Kundinnen und Kunden als aktive und Eigenverantwortung tragende Partner sowie die Grundhaltung der professionellen Distanz. Die ressourcen-

und lösungsorientierte Beratung arbeitet bewusst mit Widerständen, die hier als Ressource interpretiert werden, welche für die Lösung eingesetzt werden kann.

c) *Qualifizierte Ansprechpartner zur Erkennung von Rehabilitationsbedarfen*

Für diese Thematik werden die Integrationsfachkräfte im Rahmen von Dienstbesprechungen immer wieder sensibilisiert. Zentral wurde ein Seminar mit den wichtigsten Hinweisen zur Reha-Thematik entwickelt. Auch in die Fortbildungsmodule für FallmanagerInnen wird die Thematik zum Erkennen eines möglichen Rehabilitationsbedarfs aufgenommen. Ob entsprechende Fortbildungsangebote abgerufen werden, obliegt der Geschäftsleitung der Jobcenter.

Zur Intensivierung der Betreuung schwerbehinderter Menschen im SGB II wurde den Grundsicherungsstellen der Ansatz von Persönlichen Ansprechpartnern Reha/SB im Bereich SGB II sowie die Beauftragung von Integrationsfachdiensten empfohlen (vgl. HEGA 05/07- 21). Es obliegt der Verantwortung der Geschäftsführung der Jobcenter entsprechende organisatorische und personelle Umsetzungsentscheidungen zu treffen. Die BA unterstützt damit die Qualifizierung und Spezialisierung der Mitarbeiter in den Jobcentern, mit dem Ziel, Rehabilitationsbedarfe von Kunden schnellstmöglich festzustellen, um zeitnah das Verfahren der beruflichen Rehabilitation einzuleiten.

3. *Sanktionsmoratorium bis zur Stärkung der Rechte der Arbeitsuchenden, notwendiger Grundbedarf für Teilhabe an der Gesellschaft darf durch Sanktionen nicht angetastet werden.*

Der Bedarf für Ernährung, für Gesundheitspflege und für Hygiene und Körperpflege wird auch im Sanktionsfall durch die Gewährung ergänzender Sachleistungen sichergestellt; dies entspricht einem Anteil von ca. 46 Prozent des Regelbedarfs und beträgt aktuell rund 167 €. Die ergänzenden Sachleistungen werden in Form von Gutscheinen – überwiegend für Lebensmittel - erbracht, die bei zahlreichen Partnern eingelöst werden können. Es muss also niemand aufgrund einer Sanktion Hunger leiden oder verharren. Die Einschränkungen bei der gesellschaftlichen Teilhabe werden auch vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet; auf die Ausführungen zu 4.1 wird insofern verwiesen.

Soweit im Sanktionsfall die Minderung auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung betrifft, können diese Leistungen wieder erbracht werden, wenn der Leistungsberechtigte sich bereit erklärt, sein Verhalten zukünftig zu ändern. Es wird auf die Ausführungen zu 3.1 verwiesen.

a) *Rücknahme des schärferen Sanktionsinstrumentarium gegen Menschen unter 25 Jahren*

Bei den unterschiedlichen Sanktionsinstrumentarien handelt es sich um eine politische Entscheidung des Gesetzgebers; die BA ist als ausführende Behörde daran gebunden. Aus Sicht der BA ist allerdings

gegen eine einheitliche Sanktionierung nichts einzuwenden.

b) *Flexibilisierung des Sanktionssystems ist zu ermöglichen*

Eine in § 31 SGB II beschriebene Pflichtverletzung führt kraft Gesetzes zu einer Minderung des Leistungsanspruchs, wenn der Leistungsberechtigte für sein Verhalten keinen wichtigen Grund hat. Diese Feststellung liegt nicht im Ermessen des persönlichen Ansprechpartners /Sachbearbeiters; dadurch wird sichergestellt, dass die Sanktionsvorschriften einheitlich angewandt werden. Die Frage des wichtigen Grundes muss stets im Einzelfall beantwortet werden; dabei ist zwischen den Interessen des Leistungsberechtigten und der Allgemeinheit (Steuerzahler) abzuwägen. Durch die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen bei Minderungen von mehr als 30 % des Regelbedarfs und die Möglichkeiten der Abmilderung im Falle des vollständigen Wegfalls des Leistungsanspruchs bzw. durch die Möglichkeit der Verkürzung des Sanktionszeitraumes bei jungen Menschen ist das Sanktionssystem nach Auffassung der BA ausreichend flexibel gestaltet; weitere „Lockerungen“ wären einer einheitlichen Rechtsanwendung nicht förderlich.

c) *Fähigkeiten, Wünschen und Vorschlägen der Betroffenen ist verstärkt Rechnung zu tragen, Wahl zwischen Förderangeboten ist einzuräumen. Ansonsten keine Sanktion möglich.*

Die Integrationsfachkräfte sind gehalten, die Fähigkeiten, Wünsche und Vorschläge der Kunden in die Integrationsplanung einzubeziehen. Integrationsplanung ist ein dialogischer Prozess. Stehen mehrere angemessene Förderungsangebote zur Verfügung, wird die Auswahl mit dem Kunden besprochen.

An dieser Stelle sei auch nochmals auf die in Arbeit befindliche Beratungskonzeption SGB II verwiesen (siehe oben unter 2b). Kundinnen und Kunden werden als aktive und Eigenverantwortung tragende Partner einbezogen. Beide Interaktionspartner müssen voneinander erwarten können, dass sie sich aktiv an der Problembearbeitung und Lösungssuche beteiligen. Die Ressourcen der Kundinnen und Kunden zu erkennen, zu stärken und zu aktivieren gehört zu den Kernaufgaben der Beratung im SGB II. Ressourcen- und lösungsorientierte Beratung ist dabei ergebnisorientiert, i.e. orientiert an der Beförderung von Integrationschancen und Handlungsmöglichkeiten.

In welchen Sachverhalten Sanktionen eintreten, steht nicht im Ermessen der Integrationsfachkräfte, vielmehr adressiert der Gesetzgeber mit den §§ 31 ff. SGB II, in welchen Fällen Sanktionen auszusprechen sind.

d) *Keine Sanktion bei Weigerung der Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses, wenn kein tarifliches bzw. ortsübliches Entgelt gezahlt wird*

Nach aktueller Rechts- und Weisungslage stehen eine untertarifliche Entlohnung oder eine Entlohnung unter dem ortsüblichen Entgelt der Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme nur dann entgegen, wenn

die Entlohnung gegen Gesetz oder gute Sitten verstößt. Bei der Festlegung der Zumutbarkeitsgrenze handelt es sich um eine ordnungspolitische Entscheidung; als ausführende Behörde ist die BA daran gebunden. Die tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung als untere Grenze wäre sicherlich leichter zu administrieren.

*e) Aufschiebende Wirkung bei Widerspruch gegen einen Sanktionsbescheid*

Der Beginn des Minderungszeitraumes steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Datum des Bescheids (Beginn: Erster des Folgemonats). Eine aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs würde dazu führen, dass in der Regel bei Entscheidung über den Widerspruch der Sanktionszeitraum bereits abgelaufen wäre. Dies hätte zur Folge, dass die während des Sanktionszeitraumes nicht geminderten Beträge zurückzufordern wären bzw. der Sanktionszeitraum neu festzusetzen wäre; letzteres ist wegen der Bindung an den Sanktionsbescheid nach den aktuellen Sanktionsvorschriften nicht möglich.

*4. Voraussetzungen schaffen für qualitativ hochwertige Betreuung und individuelles Fallmanagement.*

*a) Eingliederungsvereinbarungen sind regelmäßig innerhalb von acht Wochen (bzw. drei Wochen bei U25) zu schließen.*

Bis zum 24.03.2009 bestanden im SGB II Mindeststandards (MDS), die Fristen zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen beim Zugang von Neukunden festlegten.

Für Personen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres galt eine Frist von drei Wochen ab Antragstellung. Für Personen über 25 Jahren galt eine Frist von acht Wochen ab Antragstellung. Der MDS Eingliederungsvereinbarung wurde nach Abstimmung mit dem BMAS (vgl. Ergebnisprotokoll zum Gespräch BMAS – BA vom 19.12.2008) mit Geschäftsanweisung Nr. 7 vom 24.03.2009 aufgehoben. Hintergrund war die Rechtsprechung zur Eingliederungsvereinbarung - nach Einschätzung des BMAS kann eine verbindliche Eingliederungsvereinbarung erst ab Feststellung der Hilfebedürftigkeit (und nicht bereits ab Zugang des Kunden) geschlossen werden. Derzeit erarbeitet das BMAS in einer Arbeitsgruppe aus Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und BA ein Nachfolgesystem für die Mindeststandards. In diesem Rahmen wird entschieden, ob und welche Standards im Kontext der Neuorganisation des SGB II weiter gelten oder neu eingeführt und nachgehalten werden sollen.

Der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen innerhalb der oben benannten Fristen gilt zudem weiterhin als Orientierungswert, der durch die BA gemonitort wird. Unabhängig von der Frist bei Neukunden definiert dieser Orientierungswert entsprechend der gesetzlichen Regelung nach § 15 SGB II, dass bei 80% der arbeitssuchend und arbeitslos gemeldeten Leistungsberechtigten eine gültige und qualitativ einwandfreie, individuelle Eingliederungsvereinbarung vorliegen muss. Die verbleibenden 20% der Kunden, mit denen keine Eingliederungsvereinbarung geschlossen werden muss, fallen in der Regel unter den Tatbestand des § 10 SGB II.

Aus fachlicher Sicht ist es erforderlich, Eingliederungsvereinbarungen mit Kunden möglichst zeitnah zu Beginn des Integrationsprozesses abzuschließen. Auf diese Weise wird der Konsens zwischen dem Kunden und der Integrationsfachkraft über die umzusetzende Integrationsstrategie dokumentiert und die Motivation der Leistungsberechtigten, an einem gemeinsamen Integrationsziel mitzuwirken, gesteigert. Darüber hinaus sieht das Kontaktdichtekonzept der BA vor, dass die Umsetzung der in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Aktivitäten regelmäßig, d.h. monatlich bei Kunden unter 25 Jahren, über einen persönlichen Kontakt nachgehalten wird.

Sowohl über die Standards zum „Erstkontakt“ und der „Eingliederungsvereinbarungen im Bestand“ als auch über das „Kundenkontaktdichtekonzept“ stellt die BA sicher, dass über einen regelmäßigen Kontakt zum Kunden, die Integrationsarbeit auf der Grundlage der Eingliederungsvereinbarung umgesetzt und nachgehalten wird.

*b) Eingliederungsprozess basiert auf individuellem Profiling; Anforderungen auf individuellen Fall zugeschnitten. Bessere Berücksichtigung spezifischer Anforderungen von Frauen und Alleinerziehenden.*

Die berufliche und persönliche Situation von Alleinerziehenden stellt hinsichtlich der Integration in das Erwerbsleben und der Sicherung der sozialen Teilhabe besondere Herausforderungen an die Träger der Grundsicherung und die kooperierenden Institutionen.

Mit dem 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit wurde in 2009 ein rechtskreisübergreifender und flächendeckender Integrationsprozess für die Vermittlungsarbeit implementiert, der sämtliche Arbeitsschritte von der Erfassung eines Kundenprofils über die beraterische bzw. vermittlerische Begleitung des Kunden bis zu seiner Eingliederung beschreibt und somit das gesamte Prozess der Integrationsarbeit abbildet.

Dieses Modell beschreibt mit seinen Phasen Profiling, Zielfestlegung, Strategieauswahl und Umsetzung den Referenzprozess für eine fachlich plausible und nachvollziehbar strukturierte Integrationsarbeit. Grundsätzlich ist der Geschäftsprozess „zielgruppenspezifisch und rechtskreisunabhängig“ und auf die individuellen Bedarfe der Kunden ausgerichtet. Damit wird sichergestellt, dass jeder Kunde die Unterstützung erhält, die er aufgrund seiner individuellen Handlungsbedarfe benötigt. Gleichwohl stellen Aspekte für eine ganzheitliche Betreuung von Alleinerziehenden einen besonderen Baustein im Rahmen der Integrationsarbeit mit dem Kunden dar und wurden in den einzelnen Phasen des Integrationsprozesses integriert.

So werden insbesondere in der 1. Phase „Profiling“ im Rahmen der Schlüsselgruppen „Rahmenbedingungen“ und „Qualifikation“ vermittlungsrelevante Handlungsbedarfe im Bereich der familiären Situation, Betreuungsverhältnisse und der beruflichen Qualifikation betrachtet. Sofern die Integrations-



fachkraft diesbezüglich Handlungsbedarfe feststellt, stehen ihr insbesondere nachfolgende Integrationsstrategien zur systematischen Bearbeitung zur Verfügung:

- Familiäre Situation stabilisieren
- Betreuungsverhältnisse für Kinder schaffen bzw. ausbauen
- Berufliche (Teil-) Qualifikation realisieren
- Berufsausbildung vorbereiten
- Schulabschluss erwerben

Die Handlungsstrategien bilden den Ort, an denen Arbeitshilfen, Netzwerkpartner und sonstige prozessrelevante Informationen gebündelt werden und von den Grundsicherungsstellen dezentral erweitert werden können. So können hier wichtige lokale Netzwerkpartner oder bestimmte lokale Verfahrensweisen (z.B. Verfahren zu Organisation der Kinderbetreuung) verankert werden. Speziell zu den Handlungsstrategien steht der Integrationsfachkraft eine Arbeitshilfe zur Verfügung. In dieser Arbeitshilfe ist jede Strategie in Phasen, Akteure und Tätigkeiten unterteilt und gibt Referenzempfehlungen für ein gemeinsames Vorgehen zwischen dem Kunden und der Integrationsfachkraft. Der mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgestimmte „Leitfaden für die Förderung von Alleinerziehenden“ wurde durch die Verknüpfung mit den Handlungsstrategien zum integrierten Bestandteil der Kundenbetreuung. Der Leitfaden verfolgt das Ziel, den Führungs- und Integrationsfachkräften in den Grundsicherungsstellen den Blick für die verschiedenen Handlungsfelder in der Arbeit mit Alleinerziehenden zu schärfen und ihnen einen Abgleich zu ermöglichen, zwischen dem Umsetzungsstand vor Ort und den vielfältigen Möglichkeiten für die Zielgruppe der Alleinerzie-

### Methodische Hinweise

Sanktionen werden in zwei unterschiedlichen Statistiken als Bestands- und als Zugangszahl geführt. Die Bestandszahl sagt aus, wie viele Personen zum Stichtag eine wirksame Sanktion haben, und die Bewegungszahl, wie viele Sanktionen in einem bestimmten Zeitraum neu ausgesprochen wurden. Werden für eine Person mehrere Sanktionen im maßgeblichen Zeitraum ausgesprochen, so werden diese in den Bewegungsdaten auch mehrfach berücksichtigt. Die Sanktionsquote für erwerbsfähige Leistungsberechtigten setzt die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer gültigen Sanktion zu allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Beziehung. Im Zähler sind nur die zurzeit noch wirksamen Sanktionen enthalten. Im Nenner sind alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten enthalten. Dabei ist zu beachten, dass diese Bezugsgröße auch einen Anteil von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten enthält, die nicht verpflichtet sind, eine Arbeit aufzunehmen, weil ihnen eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist.

Zu- und Abgänge in und aus der Grundsicherung können nicht nach Zugangs- und Abgangsgründen valide differenziert werden. Differenzierte Abgangs-

henden tätig zu werden. Der Leitfaden zielt darauf ab, Rahmenbedingungen und ein differenziertes Angebot für Alleinerziehende zu schaffen und aufzustellen, welches eine nachhaltige Integration unterstützt. Beinhaltet ist weiterhin ein Portfolio der Leistungen des SGB II inklusive einer Liste von externen Ansprechpartnern/Dritten

Damit schafft die BA einen Rahmen für den Integrationsprozess in dem sowohl die individuellen Anforderungen an den Kunden als auch die Bedingungen vor Ort zur Integration von Frauen, insbesondere Alleinerziehende, Rechnung getragen wird.

c) *Gewährleistung einer fortlaufenden Begleitung des Eingliederungsprozesses, keine Einstellung des Fallmanagements, auch bei Nichterreicherung der Ziel bzw. Zwischenziele.*

Die BA hat die Einführung von Kriterien für den Zugang in das bFM und den Abgang verbindlich geregelt (Geschäftsanweisung Nr. 01 vom 13. 01. 2010).

Die Betreuung soll beendet werden, wenn die entsprechenden Handlungsbedarfe behoben wurden und eingeschätzt werden kann, dass der Hilfebedürftige auch ohne Betreuung im FM Integrationsfortschritte erzielt bzw. in Beschäftigung integriert werden kann. Die Überprüfung der Fortführung ist alle sechs Monate vorzunehmen. Die Betreuung im FM soll in der Regel nicht länger als zwei Jahre andauern. Die Gründe für die Beendigung sind zu dokumentieren. In jedem Einzelfall ist eine individuelle Bewertung über die Fortsetzung der Betreuung oder den Abschluss des FM-Prozesses vorzunehmen. Damit wird in den überwiegenden Fällen gewährleistet, dass Fallmanager solange mit dem Kunden arbeiten, bis die Integrationsziele erreicht wurden.

gründe werden aber beim Abgang von Arbeitslosen und Arbeitssuchenden erfasst. Die Zahl der Abgänge von Arbeitssuchenden ist kleiner als die Zahl der Abgänge von Arbeitslosen, weil zahlreiche Personen, die ihre Arbeitslosigkeit beenden, weiter als Arbeitssuchende geführt werden, z.B. beim Eintritt in eine Maßnahme der Arbeitsförderung oder in Arbeitsunfähigkeit oder nach Beschäftigungsaufnahme für einen Übergangszeitraum. Die Abgangsgründe von Arbeitssuchenden sind wenig aussagekräftig - der Anteil der Kategorie "Sonstiges/Keine Angabe" beträgt 53% - weil nach Übergang von Arbeitslosigkeit in Arbeitssuche der Abgangsgrund - z.B. Beschäftigungsaufnahme - wegfällt und der Abgang des Arbeitssuchenden dann unter "Sonstiges/keine Angabe" gebucht wird. Tabelle T3 enthält die Auswertungen für Arbeitssuchende, sie sollte nicht verwendet.

### Wichtige Ergebnisse einer statistischen Analyse

2010 waren jahresdurchschnittlich insgesamt rund 136.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit mindestens einer Sanktion nach § 31 SGB II belegt. Darunter waren 39.000 oder 28% erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) unter 25 Jahren. Der Anteil der sanktionierten jüngeren eLb war deut-

lich größer als an allen eLb, entsprechend haben sie auch mit 4,4% eine überdurchschnittlich hohe Sanktionsquote (im Vergleich zu 2,8% für alle eLb und zu 2,4% für ältere eLb). Im Jahr 2010 wurden insgesamt 827.000 Sanktionen neu ausgesprochen, und auch hier war der Anteil der jüngeren eLb mit 32% deutlich größer als ihr Anteil am gesamten Bestand (18%) als auch am gesamten Zugang (25%). Der mit Abstand wichtigste Sanktionsgrund war das Meldeversäumnis (60%), gefolgt von der Verletzung einer Pflicht in der Eingliederungsvereinbarung (17%) und der Weigerung eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit oder eine sonstig vereinbarte Maßnahmen aufzunehmen, aus- oder fortzuführen (12%). Dabei ist der Sanktionsgrund Meldversäumnis bei jüngeren eLb mit 65% noch stärker vertreten als bei älteren eLb mit 58%.

Die detaillierten Ergebnisse können der Tabelle T1-Sanktionen entnommen werden.

Die Analyse der Abgänge von Arbeitslosen nach Gründen zeigt, dass junge Arbeitslose im RK SGB II deutlich häufiger ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. einer Ausbildung beenden als ältere Arbeitslose (25 bis unter 65 Jahre); der Anteil dieser Beendigungsgründe beträgt bei Jüngeren 61% im Vergleich zu 51% bei Älteren. Entsprechend ist der Anteil der Abgänge in Nichterwerbstätigkeit (plus Sonstiges/keine Angabe) bei Jüngeren mit 39% deutlich kleiner als bei Älteren mit 49%. Dabei fällt aber auf, dass der Beendigungsgrund "fehlende Verfügbarkeit/Mitwirkung" bei Jüngeren mit einem Anteilswert von 14% mehr als doppelt so groß ist wie bei Älteren mit 6%. Die Ergebnisse sind in der Tabelle T2-Alo-Abgang\_mit\_zkT enthalten.

### Sanktionen nach Art der gekürzten Leistung, nach Sanktionsgründen sowie Bewegung von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern (eLb) nach Altersgruppen

Deutschland (hochgerechnete Werte)

Jahresdurchschnitt und Jahressumme

Hinweise: bei Untergrößen ist eine Mehrfachnennung möglich

Merkmale	Deutschland 2010					
	insgesamt		unter 25 Jahren		25 bis unter 65 Jahren	
	Jahresdurchschnitt/Jahressummen					
	absolut/Anteil	Anteil	absolut/Anteil	Anteil	absolut/Anteil	Anteil
<b>Bestand eLb mit Kürzung nach Art der geminderten Leistung</b>						
<b>Bestand eLb insgesamt</b>	4.894.219		883.126		4.011.056	
Anteil in %	100,0		18,0		82,0	
<b>Bestand eLb mit mind. 1 Sanktion insgesamt</b>	136.449	100,0	38.529	100,0	97.920	100,0
	100,0		28,2		71,8	
<b>Sanktionsquote insgesamt in %</b>	2,8		4,4		2,4	
darunter: eLb mit Kürzung Regelleistung	127.800	93,7	33.792	87,7	94.008	96,0
eLb mit Kürzung Mehrbedarfe	1.353	1,0	551	1,4	802	0,8
eLb mit Kürzung Leistungen für Unterkunft und Heizung	22.421	16,4	12.947	33,6	9.474	9,7
eLb mit Wegfall Zuschlag Alg	3.490	2,6	314	0,8	3.176	3,2
<b>Anzahl neu festgestellter Sanktionen nach Gründen im Jahr</b>	Jahressummen					
<b>Anzahl im Jahr neu festgest. Sanktionen insgesamt</b>	827.323	100,0	262.017	100,0	565.306	100,0
Anteil in %	100,0		31,7		68,3	
darunter: Weigerung Abschluß einer Eingliederungsvereinbarung	3.277	0,4	889	0,3	2.388	0,4
Verletzung Pflichten der Eingliederungsvereinbarung	142.619	17,2	34.339	13,1	108.280	19,2
Weigerung zumutbare Arbeit, Ausb., AGH oder sonst. vereinbarte Maßnahmen aufzunehmen, aus- oder fortzuführen	102.436	12,4	28.521	10,9	73.916	13,1
Weigerung Aufnahme von zumutbarer Arbeit	14.366	1,7	4.767	1,8	9.599	1,7
Abbruch Eingliederungsmaßnahme	20.126	2,4	9.305	3,6	10.821	1,9
Versäumnis: Meldung	497.666	60,2	169.850	64,8	327.817	58,0
Versäumnis: ärztliche bzw. psychologische Untersuchung	6.442	0,8	1.883	0,7	4.559	0,8
Minderung des Einkommens bzw. Vermögens	2.197	0,3	502	0,2	1.694	0,3
Fortsetzung unwirtschaftlichen Verhaltens	388	0,0	104	0,0	284	0,1
festgestellte Sperrzeit	19.198	2,3	5.774	2,2	13.423	2,4
begründete Sperrzeit	18.608	2,2	5.647	2,2	12.961	2,3
<b>Zugang und Abgang eLb in und aus der Grundsicherung</b>	Jahressummen					
Zugang	2.052.876		512.879		1.539.997	
Anteil in %	100,0		25,0		75,0	
Abgang	2.341.452		583.379		1.758.073	
Anteil in %	100,0		24,9		75,1	

**Abgang an Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II nach Abgangsgründe**

Deutschland

Jahressumme 2010, Datenstand: April 2011

Abgangsstruktur	Abgang von Arbeitslosen					
	Insgesamt		darunter Altersgruppen			
			[+]15 - 24 Jahre		25 bis unter 65 Jahre	
	absolut	Anteil	absolut	Anteil	absolut	Anteil
[_]Gesamt	5.243.256	100,0	884.502	100,0	4.358.598	100,0
Anteil in %	100,0		16,9		83,1	
davon: <b>Erwerbstätigkeit</b>	1.479.491	28,2	235.784	26,7	1.243.702	28,5
davon: Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt	904.682	17,3	127.988	14,5	776.689	17,8
- Erwerbstätigkeit ohne nähere Angabe	76.750	1,5	9.291	1,1	67.459	1,5
- durch Dritte/priv. AV vermittelt	17.525	0,3	2.609	0,3	14.916	0,3
- Wiedereinstellung gleicher AG	36.212	0,7	3.035	0,3	33.176	0,8
- selbst gesucht	582.234	11,1	84.394	9,5	497.838	11,4
- durch Beteiligung BA/JC integriert	43.563	0,8	5.905	0,7	37.658	0,9
- durch BA/JC vermittelt	148.398	2,8	22.754	2,6	125.642	2,9
Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt	521.535	9,9	99.145	11,2	422.390	9,7
Sonstige Erwerbstätigkeit	53.274	1,0	8.651	1,0	44.623	1,0
- Selbständigkeit	46.810	0,9	2.856	0,3	43.954	1,0
- Wehr-/Zivildienst	6.464	0,1	5.795	0,7	669	0,0
<b>Ausbildung u. sonst. Maßnahmeteilnahme</b>	1.280.803	24,4	306.652	34,7	974.134	22,3
- Ausbildung	126.703	2,4	104.885	11,9	21.807	0,5
- Sonstige Ausbildung/Maßnahme	1.154.100	22,0	201.767	22,8	952.327	21,8
<b>Nichterwerbstätigkeit</b>	1.919.066	36,6	244.275	27,6	1.674.783	38,4
- Arbeitsunfähigkeit	1.397.236	26,6	119.520	13,5	1.277.714	29,3
- Fehlende Verfügbar./Mitwirkung	391.328	7,5	121.777	13,8	269.547	6,2
- Sonstige Nichterwerbstätigkeit	130.502	2,5	2.978	0,3	127.522	2,9
- Sonderregelungen et al.	123.878	2,4	2.846	0,3	121.032	2,8
- Ausscheiden aus Erwerbsleben	6.624	0,1	132	0,0	6.490	0,1
<b>Sonstiges/Keine Angabe</b>	563.896	10,8	97.791	11,1	465.979	10,7
darunter: Keine Angabe	169.738	3,2	24.883	2,8	144.741	3,3

Erstellungsdatum: 17.05.2011, Statistik Datenzentrum © Statistik der Bundesagentur für Arbeit  
Der Inhalt unterliegt urheberrechtlichem Schutz.

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit genauer Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung. Alle übrigen Rechte vorbehalten.

Zitierhinweis: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Abgang an Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II nach Abgangsgründen, [Erstellungsort], Jahressumme 2010, Datenstand: April 2011

## Abgang an Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II nach Abgangsgründen

Deutschland

Jahressumme 2010, Datenstand: April 2011

Abgangsstruktur	Abgang von Arbeitsuchenden						
	Insgesamt		darunter Altersgruppen				
			[+]15 - 24 Jahre		25 bis unter 65 Jahre		
	absolut	Anteil	absolut	Anteil	absolut	Anteil	
[_]Gesamt	2.888.658	100,0	639.278	100,0	2.243.290	100,0	
Anteil in %	100,0		22,1		77,7		
davon: <b>Erwerbstätigkeit</b>	207.321	7,2	37.068	5,8	170.240	7,6	
davon. Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt	188.554	6,5	29.294	4,6	159.256	7,1	
- Erwerbstätigkeit ohne nähere Angabe	80.743	2,8	11.371	1,8	69.370	3,1	
- durch Dritte/priv. AV vermittelt	3.134	0,1	630	0,1	2.504	0,1	
- Wiedereinstellung gleicher AG	3.321	0,1	333	0,1	2.987	0,1	
- selbst gesucht	59.278	2,1	10.166	1,6	49.111	2,2	
- durch Beteiligung BA/JC integriert	6.322	0,2	812	0,1	5.510	0,2	
- durch BA/JC vermittelt	35.756	1,2	5.982	0,9	29.774	1,3	
Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt	2.282	0,1	347	0,1	1.935	0,1	
Sonstige Erwerbstätigkeit	16.485	0,6	7.427	1,2	9.049	0,4	
- Selbständigkeit	9.305	0,3	638	0,1	8.658	0,4	
- Wehr-/Zivildienst	7.180	0,2	6.789	1,1	391	0,0	
<b>Ausbildung u. sonst. Maßnahmeteilnahme</b>	225.323	7,8	161.685	25,3	63.618	2,8	
- Ausbildung	177.623	6,1	149.276	23,4	28.329	1,3	
- Sonstige Ausbildung/Maßnahme	47.700	1,7	12.409	1,9	35.289	1,6	
<b>Nichterwerbstätigkeit</b>	933.484	32,3	175.107	27,4	756.193	33,7	
- Arbeitsunfähigkeit	421.359	14,6	29.693	4,6	391.643	17,5	
- Fehlende Verfügbar./Mitwirkung	416.809	14,4	142.755	22,3	274.013	12,2	
- Sonstige Nichterwerbstätigkeit	95.316	3,3	2.659	0,4	90.537	4,0	
- Sonderregelungen et al.	81.379	2,8	2.537	0,4	78.249	3,5	
- Ausscheiden aus Erwerbsleben	13.937	0,5	122	0,0	12.288	0,5	
<b>Sonstiges/Keine Angabe</b>	1.522.530	52,7	265.418	41,5	1.253.239	55,9	
darunter: Keine Angabe	212.834	7,4	44.798	7,0	167.353	7,5	

Erstellungsdatum: 17.05.2011, Statistik Datenzentrum © Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Der Inhalt unterliegt urheberrechtlichem Schutz.

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigung und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit genauer Quellenangabe gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung. Alle übrigen Rechte vorbehalten.

Zitierhinweis: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Abgang an Arbeitsuchenden im rechtskreis SGB II nach Abgangsgründen, [Erstellungsort], Jahressumme 2010, Datenstand: April 2011

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)543**

27. Mai 2011

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)

- b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechte der Arbeitsuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)

**Lara Schwarzlos, Schleswig**

**Sanktionsentscheidungen im SGB II**

Verfahren, die Sanktionsentscheidungen zum Gegenstand haben, machen in der gerichtlichen Praxis einen nicht unerheblichen Anteil aus. Sie gestalten sich zudem häufig ermittlungintensiv, da weniger um Rechtsfragen als um Tatsachen gestritten wird. Beweisaufnahmen mit Zeugenvernehmungen (z.B. zur Frage, ob ein Vorstellungsgespräch mit welchem Inhalt stattgefunden hat, ob ein Absagetelefonat geführt wurde etc.) sind an der Tagesordnung. Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass vielfach bereits die formalen Voraussetzungen für eine Sanktionsentscheidung nicht vorliegen. Aufgrund fehlender nachweisbarer Rechtsfolgenbelehrungen sind vielfach Sanktionsentscheidungen ohne inhaltliche Überprüfung aufzuheben. Als besonders unglücklich erweist sich in diesem Zusammenhang der zentrale Ausdruck „über Nürnberg“, die dem Sachbearbeiter vor Ort keine Gewissheit über die Absendung z.B. eines Einladungsschreibens vermittelt, noch zu einem entsprechenden Aktenvorgang führt.

Der bis zum 31.03.2011 geltende § 31 SGB II gehörte zu den unübersichtlichsten Regelungen im ganzen Gesetzbuch. Die Neufassung der Sanktionsregelungen zum 01.04.2011 führt zu einer Entzerrung der Regelungen und einem abgestuften Verfahren. § 31 SGB (n.F.) enthält nunmehr allein die Sanktionstatbestände (Pflichtverletzungen), § 31a SGB II regelt die Sanktionshöhe bei festgestellter Pflichtverletzung und § 31b SGB II Beginn und Dauer. Mit der

Neufassung sind einige von der Rechtsprechung gerügte, im Wesentlichen handwerkliche Fehler, beseitigt worden, ohne eine grundsätzliche inhaltliche Neuausrichtung vorzunehmen. So ist die Sanktionsanordnung für den Fall des Nichtabschlusses einer Eingliederungsvereinbarung entfallen, da hierfür das mildere Mittel des die Eingliederungsvereinbarung ersetzenden Verwaltungsaktes nach § 15 Abs. 1 S. 2 SGB II zur Verfügung steht.

Gleichfalls ist eine Klarstellung des Wiederholungsfalles vorgenommen worden. Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt erst dann vor, wenn die erstmalige Pflichtverletzung bereits zu einer Sanktionsentscheidung geführt hat. Nur ein solches Vorgehen kann sich berechtigt auf die der Sanktion beigemessene Warnfunktion stützen. Der gelegentlich zu beobachtenden Praxis der Sammlung von Pflichtverletzungen, z.B. bei Nichtwahrnehmung von Melde-terminen, um sodann eine Kaskade von nahezu zeitgleichen Sanktionsbescheiden zu erlassen, ist damit die Grundlage entzogen.

Zu erwägen wäre indes ein gänzlicher Verzicht auf Sanktionsschärfungen zugunsten einer normalen Kumulierung von Erstsanktion mit Folgesanktionen. Dies würde sowohl die Rechtsfolgenbelehrung als auch die Berechnung vereinfachen. Die weitere Frage, ob eine Pflichtverletzung, wenn sie keine Wiederholungssanktion auslösen kann, gleichwohl eine einfache Sanktion auslöst und mit einer berechtigten Wiederholungssanktion kumuliert werden

muss (vgl. Beispiel in Groth/Luik/Siebel-Huffmann, Das neue Grundsicherungsrecht 2011, Rn. 411 f), entfielen ebenfalls.

Als problembehaftet stellt sich außerdem – neben der besonderen Problematik der schärferen Sanktionen für unter 25jährige Leistungsberechtigte – das Einschneiden von Sanktionen in den Bereich der Kosten der Unterkunft dar. Oftmals ist mit einer solchen Sanktion der Einstieg in mietrechtliche Probleme bis hin zur fristlosen Kündigung und Räumungsklage gewählt. In Fällen von mehrköpfigen Bedarfsgemeinschaften führt die Sanktionierung auch des KdU-Anteils eines Mitgliedes dazu, dass die weiteren Mitglieder (oftmals die Vertragspartner des Vermieters) dessen Unterkunftskostenanteil aus ihren Regelleistungen mitfinanzieren müssen. Beschränkte sich die Sanktion hingegen maximal auf die Regelleistung (bzw. andenkbar wäre im Fall der Einkommenszielung die Einschränkung von Freibeträgen), könnten die weiteren Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zwar gleichwohl vom Sanktionsbetroffenen faktisch in Anspruch genommen werden, die nicht sanktionierten Mitglieder hätten jedoch zumindest die Möglichkeit, die Auszahlung ihrer Regelleistungen an sich zu verlangen und den Betroffenen auf eventuell ergänzende Sachleistungen zu verweisen.

Bedenken bestehen gegen die schärferen Sanktionen bei unter 25jährigen Leistungsempfängern gegenüber älteren Leistungsempfängern für vergleichbare Pflichtverletzungen. Entweder wäre zu evaluieren, inwieweit junge Leistungsempfänger sich stärker Eingliederungsbemühungen entziehen oder die Sonderregelungen sind aufzuheben.

Die gänzliche Abschaffung der Sanktionsregelungen nicht gleichfalls sachgerecht. Es gibt Teilgruppen in der heterogenen Masse der Leistungsberechtigten nach dem SGB II, deren Entfernung vom Arbeitsmarkt nur durch ein sanktionsbewehrtes Fordern begegnet werden kann. Das BVerfG hat bislang keine Entscheidungen zu Absenkungen von existenzsichernden Leistungen (auch nicht zur Vorgängervorschrift des § 25 BSHG) getroffen. Es hat jedoch angedeutet, dass existenzsichernde Sozialleistungen nicht voraussetzungslos gewährt werden müssen (BVerfG, Beschluss vom 07.07.2010, 1 BvR 2556/09). In der gerichtlichen Praxis ist zu beobachten, dass ein großer Teil der Sanktionsentscheidungen auf Meldeversäumnissen beruht. Eine wünschenswerte Interaktion zwischen Leistungsträger und Leistungsempfänger über Belange der Eingliederung in Arbeit ist jedoch nicht möglich, wenn ein Kontakt gar nicht hergestellt werden kann.

Der Einführung einer verpflichtend anzurufenden Ombudsstelle ist kritisch gegenüber zu stehen, da

Soweit die Neufassung seit 01.04.2011 eine „Kenntnis“ der Rechtsfolgen auch ohne Belehrung genügen lassen will, ist dies einerseits eine formale Schlechterstellung der Betroffenen. Andererseits wird der Nachweis einer solchen Kenntnis im Gerichtsverfahren regelmäßig nicht gelingen dürfen. Zugunsten einer Vermeidung noch aufwendigerer Beweisverfahren (zunächst zur Kenntnis, sodann zur Pflichtverletzung) sollte stets die schriftliche Rechtsfolgenbelehrung (mit Ausnahme der Tatbestände nach § 31 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 SGB II, die sinnvollerweise gar keine Belehrung/Kenntnis erfordern) Sanktionsvoraussetzung sein. Erforderlich ist hier eine klare, auf das abgeforderte Verhalten (Einhaltung der EGV, Terminswahrnehmung etc.) bezogene Rechtsfolgenbelehrung. Einer Belehrung über denkbare wichtige Gründe in der konkreten Lebenssituation des Betroffenen bedarf es nicht.

Ebenso fällt nach den objektiven Regeln der Beweislast der Nachweis eines wichtigen Grundes für eine verwirklichte Pflichtverletzung nach wie vor in die Sphäre des Leistungsempfängers. Eine Verschiebung dergestalt, dass der Leistungsträger auch nach gehöriger Amtsermittlung stets das Nichtvorliegen eines wichtigen Grundes nachweisen müsse, ist nicht sachdienlich, da ein Negativum im Regelfall nicht bewiesen werden kann.

Eine noch weitere Flexibilisierung des Sanktionsinstrumentariums bedürfte klarer gesetzlicher Vorgaben. Sanktionsvorschriften, die auf Tatbestandsebene zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten und auf Rechtsfolgenseite Ermessen erfordern, sind aus gerichtlicher Perspektive (Normenklarheit) nicht zu begrüßen.

insoweit ein weiteres Verfahren neben der Anhörung und dem Widerspruchsverfahren mit entsprechendem Verwaltungsaufwand installiert würde. Vorzugswürdig ist eine Stärkung der vorhandenen Verfahren.

Die Feststellung der Nichtanwendbarkeit von Gesetzen obliegt allein dem Bundesverfassungsgericht.

Zusammenfassung:

- Wegfall der Sondersanktionen für U25 (§ 31a Abs. 2 SGB II n.F.) oder Evaluierung
- Wegfall der Verschärfungsvorschriften
- Generelle Freistellung der KdU, ggf. alternativ Kürzung von Freibeträgen
- Erfordernis der vorherigen, schriftlichen Rechtsfolgenbelehrung (Ausnahme: § 31 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 SGB II n.F.) nach definierten Kriterien, differenziert nach den an den Betroffenen gestellten Anforderungen (EGV, Meldetermin, Maßnahme etc.)

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)547**

30. Mai 2011

**Information für den Ausschuss**

Stellungnahme des Netzwerkes Grundeinkommen

**zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 06. Juni 2011 zum**

**a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen (BT-Drucksache 17/5174)**

**b) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Rechte der Arbeitssuchenden stärken - Sanktionen aussetzen (BT-Drucksache 17/3207)**

Zu genannten Anträgen nimmt das Netzwerk Grundeinkommen wie folgt Stellung:

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.

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.

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 Folgemaßnah-



men 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))

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))

Sanktionen und Leistungseinschränkungen widersprechen nicht nur dem Grundrecht auf eine Siche-

rung der Existenz- und Ermöglichung der gesellschaftlichen Teilhabe und dem menschenrechts- und völkerrechtswidrigen Verbot von Zwangsarbeit. Sie öffnen außerdem der behördlichen Willkür gegen Menschen Tür und Tor. Das wird am Sanktionsregime der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch, SGB II) deutlich: So sind Sanktionen in 42 Prozent (Stattgabe Widersprüche gegen Sanktionen in 2010) bzw. in 60 Prozent (Erfolge Sozialklagen gegen Sanktionen in 2010) der Fälle selbst nach der derzeit grundrechtswidrigen Gesetzeslage rechtswidrig. Diese Quote rechtswidriger Sanktionen nach dem § 31 SGB II ist seit Inkrafttreten des SGB II von einem hohen Wert auf genanntes sehr hohes Niveau gestiegen.

Die im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geforderte Aussetzung der Sanktionen ist zwar begrüßenswert. Eine nur zeitweise Aussetzung der Sanktionen entspricht aber trotz aller in diesem Zeitraum der Aussetzung zu realisierenden Verbesserungen bezüglich der Vermittlungs- und Forderungspraxis prinzipiell nicht grundsätzlichen Anforderungen an ein grundrechtskonformes Transfersystem. Denn nach Realisierung der genannten Verbesserungen und nach Beendigung des Aussetzens der Sanktionen sind laut Antrag weiterhin Sanktionen und Leistungseinschränkungen möglich.

Der im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderte gesetzliche Ausschluss der Unterschreitung oder gar des Versagens des menschenwürdigen Existenzminimums aufgrund der Grundsätze des Forderns bzw. aufgrund von Sanktionen oder Leistungseinschränkungen ist begrüßenswert. Er erfüllt eine grundsätzliche Anforderung an die grundrechtskonforme Ausgestaltung von sozialen Transfersystemen, nämlich den Verzicht auf Nötigungen und Gewalt gegen Menschen durch einen existenziellen Zwang und soziale Ausgrenzungen.

Beide Anträge greifen aber dennoch zu kurz: Grund- und Mindestsicherungssysteme führen aufgrund ihrer Bedürftigkeitsprüfungen ebenfalls zur 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 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) Derzeit beträgt die Quote der verdeckten Armut in Deutschland fast 50 Prozent. (Irene Becker/Richard Hauser: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag. Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, 2010, S. 138)

Neben der Abschaffung aller Sanktionen und Leistungseinschränkungen ist also die Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfungen erforderlich, um menschenrechts- und grundrechtskonforme Transfersysteme zu gestalten. Darüber hinaus ist auch deren Ausgestaltung auf einem tatsächlich die Existenz und Teilhabe sichernden Niveau dringend nötig.

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