

Stellungnahme
des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e. V.
zum Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung
des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des Sozialgerichts Gotha
vom 2. August 2016 (S 15 AS 5157/14), 1 BvL 7/16

Der Paritätische bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu verbundenen Fragestellungen der Sanktionsregelungen des SGB II. Der Paritätische zählt mit über 10.000 rechtlich selbstständigen Mitgliedsorganisationen zu den großen Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. Mit seinen Mitgliedsorganisationen, Einrichtungen und Diensten verfügt er neben fachlicher Expertise über ein erhebliches Erfahrungswissen aus der Sozialen Arbeit in allen Bereichen sozialer Dienstleistungen und Hilfen.

In der Gesamtwürdigung seiner Expertise und Erfahrung und nach ausführlichen Debatten in fachlichen Zusammenschlüssen, Arbeitskreisen und Verbandsgremien ist der Paritätische in den vergangenen Jahren zu der Überzeugung gelangt, Sanktionen als unverhältnismäßigen Eingriff in die Rechte der Betroffenen zu bewerten. Aus Sicht des Paritätischen lassen sich die zur Begründung von Sanktionen typischerweise genannten Ziele auf anderem Weg mit milderem, negative Effekte vermeidenden Instrumenten erreichen und so gravierende Einschränkungen der Teilhabemöglichkeiten von Menschen bis hin zu Kürzungen der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums vermeiden. So würde aus Sicht des Paritätischen etwa das Instrument der kurzen Befristung von Leistungsbestandteilen ausreichen, um dauerhaft Gewähr dafür zu bieten, dass die auch aus Sicht des Paritätischen erforderliche Mitwirkung gewährleistet werden kann. Es trifft deshalb aus Sicht des Paritätischen ausdrücklich nicht zu, dass eine Aufhebung oder Reduzierung des Sanktionswesens zu einer Annäherung des Leistungssystems an ein Modell eines bedingungslosen Grundeinkommens führen würde.

Der Paritätische möchte seine fachliche Expertise und praktischen Erfahrungen nachfolgend zusammenfassen und mit den vorliegenden Erkenntnissen der empirischen Forschung dazu verbinden.

Grundsätzliches

Die Sanktionsregelungen in der heutigen Form wurden mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 01.01.2005 eingeführt. Sie orientieren sich sowohl an den Sperrzeitenregelungen der Arbeitslosenversicherung (§ 159 SGB III) als auch mit bestehenden Sanktionstatbeständen des Sozialhilferechts (§ 26 SGB XII, § 39 a SGB XII). Eine neue Qualität erhielten die Regelungen mit den verschärften Sanktionsregelungen für erwerbsfähige junge Hilfebedürftige unter 25 Jahren. Häufig außer Acht gelassen wird jedoch, dass sich die Struktur der Leistungsempfänger zwischen 2000 und 2005 deutlich verändert hat und es dadurch, trotz partieller Kontinuität der Regelungen, zu einer Verschiebung des Betroffenenkreises und der Effekte von Sanktionen unter den Leistungsberechtigten kam. Bis zum 31.12.2000 wurde zwischen Erwerbsunfähigkeit und Berufsunfähigkeit unterschieden. Erwerbsunfähig war danach, wer wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande war, eine Erwerbstätigkeit in gewisser Regelmäßigkeit auszuüben oder Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen zu erzielen, das ein Siebtel der monatlichen Bezugsgröße (§ 18 SGB IV) überstieg. Berufsunfähig war, wessen Erwerbsfähigkeit wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit auf weniger als die Hälfte derjenigen von körperlich, geistig oder seelisch gesunden Versicherten mit ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen Kenntnissen und Fähigkeiten gesunken war. Hier wurde auf den erlernten bzw. zuletzt länger ausgeübten Beruf Bezug genommen und die Verweisungsmöglichkeiten auf andere, geringwertigere Tätigkeiten eingeschränkt, sodass der Zugang zu Renten wegen Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeit leichter eröffnet war. Seit 2001 wird dagegen nur noch zwischen voller und teilweiser Erwerbsminderung unterschieden: Voll erwerbsgemindert ist dabei, wer täglich weniger als drei Stunden erwerbstätig sein kann, teilweise erwerbsgemindert, wer weniger als sechs Stunden erwerbstätig sein kann. Dabei muss es sich nicht um zusammenhängende Zeiten handeln, sodass auch derjenige, der kaum über eine Stunde zusammenhängend erwerbstätig sein kann, dennoch wenigstens teilweise als erwerbsfähig eingestuft wird. Damit wurde der Kreis der Leistungsberechtigten im SGB II gegenüber der früheren Sozial- und Arbeitslosenhilfe deutlich ausgeweitet, während schon zuvor der Zugang zur Erwerbsminderungsrente beschränkt wurde. Empirische Forschungen und praktische Erfahrungen aus der Arbeit im Paritätischen, die nachfolgend ausgeführt werden, weisen deutlich darauf hin, dass die Zunahme der Sanktionen ab 2005 neben einer zum Teil veränderten, restriktiveren Handhabung der Sanktionsregelungen durch die Jobcenter auch dadurch zu erklären ist, dass physisch und psychisch beeinträchtigte Personengruppen überproportional häufig sanktioniert werden.

Anzahl der tatsächlich verhängten Leistungsabsenkungen und Verteilung auf einzelne Pflichtverletzungstatbestände

Die Jobcenter nutzen Sanktionen häufig: nach aktuellsten Zahlen¹ der Bundesagentur für Arbeit vom 09.02.2017 bewirkten Sanktionen im aktuellsten vorliegenden Berichtsmonat Oktober 2016 Kürzungen bei 136.600 sanktionierten, erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Die durchschnittliche Sanktionierung betrug 108 Euro, das entsprach 19 Prozent der Leistungsansprüche. 96 Euro entfielen dabei durchschnittlich auf die Regelleistungen, 12 Euro auf Leistungen für Unterkunft und Heizung. Die Sanktionsquote lag im Oktober 2016 bei 3,9 Prozent bei den unter 25-Jährigen und bei 3,2 Prozent bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt. Das wiegt umso schwerer, als Sanktionen in der Regel für drei Monate² ausgesprochen werden. Dabei hilft es auch nicht, wenn die versäumte Meldung umgehend nachgeholt wird, der Sanktionszeitraum bleibt bestehen.

Die gleitende Jahressumme – zuletzt von November 2015 bis Oktober 2016 – verzeichnet 944.406 Sanktionen. Ein erheblicher Teil davon sind in der Regel Sanktionen für unter 25-Jährige. Er beträgt nach aktuellen Angaben, die sich auf die gleitende Jahressumme von Oktober 2015 bis September 2016 beziehen, bei 238.858 Sanktionen für unter 25-Jährige³. Etwa ein Drittel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion leben in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 18 Jahren. Im gleitenden Jahresdurchschnitt waren von Oktober 2015 bis September 2016 44.382 von 134.390 erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit mindestens einer Sanktion belastet⁴.

Im Jahresdurchschnitt 2015 waren 6.963 Leistungsberechtigte voll sanktioniert⁵, d. h. der Anspruch auf Leistungen des AIG II entfällt vollständig.

Höhe und Umfang der Sanktionen stehen überaus häufig in keiner angemessenen Relation zu der Schwere der Verstöße. Die aktuelle Statistik der Bundesagentur für Arbeit⁶ belegt das: Von den 944.406 Sanktionen (gleitende Jahressumme, November 2015 bis Oktober 2016) waren in 717.548 Fällen Meldeversäumnisse beim Leistungsträger, dem Jobcenter, Grund der Sanktion, etwa wenn man unerlaubt die Region verlassen hatte. Weitere 8.216 Meldeversäumnisse folgten aus verpassten

¹ Bundesagentur für Arbeit 2017.

² Weiterführend Ehrentraut/Plume/Schmutz/Schüssler 2014, S. 14. § 31 b Abs. 1 SGB II sieht eine Möglichkeit der Verkürzung des Zeitraums vor.

³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017: Antwort auf die Fragen von Katja Kipping MdB, Arbeitsnummern 002-005, Berlin, 08.02.2017, S.2 .

⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017: Antwort auf die Fragen von Katja Kipping MdB, Arbeitsnummern 002-005, Berlin, 08.02.2017, S.3.

⁵ Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2017, Graphik 5.

⁶ Bundesagentur für Arbeit 2017, Graphik 2.

Terminen beim ärztlichen oder psychologischen Dienst; allein diese eher geringfügigen Obliegenheitsverletzungen begründen annähernd 77 Prozent aller Sanktionen. Im Vergleich: Auf „fortgesetztes unwirtschaftliches Verhalten“ entfielen nur 361 (!) Sanktionen, das entspricht lediglich 0,038 Prozent aller Sanktionen. Der zweithäufigste Sanktionsgrund waren Verstöße gegen die Eingliederungsvereinbarungen, die die betroffenen Menschen mit den Jobcentern schließen müssen. 95.042 Sanktionen wurden damit begründet. Auf die Weigerung hin, eine Arbeit, Ausbildung oder andere Beschäftigung aufzunehmen (die häufig gut begründet sein kann), erfolgten 91.585 Sanktionen.

Erkenntnisse über die Fehlerhaftigkeit der Leistungsabsenkungen

Dass Sanktionen dazu auch nicht immer begründet sind, belegt die Antwort der Bundesregierung⁷ auf eine Parlamentarische Anfrage der Bundestagsabgeordneten Katja Kipping, MdB (Die LINKE) im Bundestag. Danach wurden 2016 18.876 von 50.805 eingelegten Widersprüchen gegen Sanktionen ganz oder teilweise stattgegeben, zurückgewiesen wurden 29.432 Widersprüche. Von den Fällen, in denen sich der Widerspruch nicht erledigte und die vor Gericht gingen, gaben die Richter in 2.108 von 5.485 Fällen den Betroffenen Recht, nur in 1.120 Fällen wurden die Klagen abgewiesen, in 2.220 Fällen erledigte sich die Klage, etwa durch Rücknahme. Die Zahlen erlauben damit Zweifel, dass Sanktionen zurückhaltend und als letztes Mittel angewandt werden. Insgesamt hat man den Betroffenen durch Sanktionen im Jahr 2015 Leistungen im Umfang von 170 Millionen Euro nicht ausgezahlt. Zwischen 2007 und 2015 kumulieren sich die so eingesparten Beträge auf 1,7 Milliarden Euro⁸.

Erkenntnisse über die Wirkungen von Sanktionen

Dass die hohe Zahl der Sanktionen nicht auf die Weigerung, zumutbare Arbeit anzunehmen, oder grundsätzlich mangelnde Motivation und Eigeninitiative zurückzuführen sind, ist inzwischen wissenschaftlich gut belegt, selbst durch aktuelle Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Die Autorinnen und Autoren der Studie stellen fest, dass die „Sanktionsregelungen nur formal für alle gleich sind“. Das führen die Forscher u. a. auf „Negativzuschreibungen in den Akten“ und „mangelndes Wissen wenig Gebildeter zu institutionellen Vorgaben“ (Zahradnik/Schreyer/Moczall/Gwschind/Trappmann 2016) zurück. Auch der Sozialexperte Stefan Sell folgert: „Wer übrig bleibt im großen Fangnetz der Sanktionen sind die Leute, die nicht mutwillig, böswillig gegen irgendetwas

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017: Antwort auf die Fragen von Katja Kipping MdB, Arbeitsnummern 002-005, Berlin, 08.02.2017, S. 4.

⁸ Die WELT vom 02.05.2016, im Internet:

<https://www.welt.de/newsticker/news1/article154949393/Jobcenter-haben-vergangenes-Jahr-170-Millionen-Euro-gegen-Sanktionen-einbehalten.html>, Stand: 21.02.2017.

verstoßen, sondern die beispielsweise bestimmte Dinge gar nicht verstehen“ (zitiert nach Sell 2016). Das bestätigt frühere Ergebnisse einer umfassenden Studie der Hans-Böckler-Stiftung: „In der weit überwiegenden Zahl der Fälle ist eine verhaltenssteuernde Wirkung von Sanktionen auf die Sanktionierten nicht erfolgt oder nicht erkennbar. In einigen Fällen war eine solche Wirkung schon deshalb nicht möglich, weil die sanktionierten Verhaltensweisen nicht Ausdruck der Weigerung oder der anhaltenden Unfähigkeit waren, die behördlichen Anforderungen zu erfüllen, sondern aus einer akzidentiellen Situationskonstellation folgten.“ (Ames 2009, 169)

Vor diesem Hintergrund sind Sanktionen aus Sicht des Paritätischen auch häufig nicht geeignet, das damit verbundene Ziel zu erreichen. Sanktionen wirken sich erheblich auf das Verhältnis zwischen Jobcenter-Sachbearbeitungen und Betroffenen aus. Die Sachbearbeitungen müssen in der Lage sein, „die widersprüchlichen Anforderungen von Beratung und Kontrolle, von Fallgestaltung und rechtlicher Konsequenz, von Beziehungspflege im Einzelfall und notwendiger Drohkulisse unter gegebenen praktischen Umständen“ (Karl 2011, 126) in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, ohne dass die notwendigen Qualifikationen in der Ausbildung der Sachbearbeitungen regelmäßig angemessen Berücksichtigung finden und die Sachbearbeitungen auch nicht nach fachlichem Ermessen über ein ausreichendes Ausmaß an Förderinstrumenten verfügen können. So stellt etwa Berlit fest: „Der umfassenden Obliegenheit zu Eigeninitiativen, deren Nichtbeachtung sanktionsbewehrt ist (§ 31), stehen – wie jenseits der existenzsichernden Geldleistung – keine gesicherten Rechtsansprüche auf passgenaue, ausreichende und erfolversprechende Eingliederungsleistungen gegenüber“ (Berlit 2013b: § 2 SGB II, Rz 4). Das bestätigt auch eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung zu den Wirkungen von Sanktionen im SGB II: „Oft haben die Behördenmitarbeiter von der Spezifität der Anforderung, die sie stellen, keine oder nur vage Kenntnis. Sie kennen zum Beispiel die Verhältnisse in spezifischen Ein-Euro-Jobs nicht. In der Art der gestellten Anforderungen und in der Bewertung von Verhaltensweisen offenbaren sich vielfältige Formen von Kommunikationsstörungen zwischen Klienten und Behördenmitarbeitern. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben zu wenig Zeit, häufig nicht die Qualifikation und insbesondere nicht den Freiraum, um in der Kommunikation mit den Klienten deren Motive, Probleme und Lebensumstände kennenzulernen und zu berücksichtigen. Dazu stehen sie selbst vor zu vielen auf andere Zwecke und Ziele gerichteten behördlichen und politischen Anforderungen (Ames 2009, 155).

Auf der anderen Seite stehen Leistungsberechtigte, die oft hochgradig verunsichert sind, die häufig in unterschiedlicher Weise beeinträchtigt sind und die mit der Komplexität der Regelungen häufig überfordert sind. Nach Erfahrungen aus dem

Paritätischen aus der Praxis der Dienste und Beratungen vor Ort ist es dabei regelmäßig nicht der Unwille zur Mitwirkung, der zu Obliegenheitsverstößen führen kann, sondern es sind häufig falsche Einschätzungen, fahrlässiges Handeln, praktische Hindernisse oder Scham, die zu Verdrängung führt. In dieser Situation haben Sanktionen den Effekt, dass sie die Betroffenen unter zusätzlichen Stress setzen und damit gerade nicht zu einem konstruktiven Vermittlungsverfahren beizutragen vermögen. Die mangelnde Evidenz von Sanktionen trägt nicht dazu bei, diesem Eindruck abzuweichen. Es gibt auch keinerlei Beleg dafür, dass der erhebliche Eingriff für den Regelfall geeignet sein könnte, wenigstens künftige Obliegenheitsverletzungen zu verhindern.

Viele von Sanktionen betroffene Menschen stehen dem Vermittlungssystem nach ihrem eigenen Empfinden ohnmächtig gegenüber, haben Schwierigkeiten, Anliegen und Interessen zu artikulieren und wissen nicht um ihre Möglichkeiten, Bescheide des Jobcenters anzufechten. Die Sachbearbeiter in den Jobcentern haben kaum persönliche Bezüge zur Lebenssituation der besonders oft sanktionierten Menschen und sind vielfach durch negative Zuschreibungen gegenüber den Sanktionierten vorgeprägt. Die Sanktionen reproduzieren damit, so das Fazit der Forscher⁹, soziale Ungleichheit. Das trifft nicht nur selten „die Richtigen“, sondern überwiegend „die Falschen“ – und viele davon noch mehrfach, denn in den vergangenen Jahren ist der Anteil der Menschen, die gleich mehrfach sanktioniert werden, erheblich gestiegen. Waren es im Juni 2010 noch 17 Prozent der Sanktionierten, die mehrfach betroffen waren, waren es im Juni 2016 schon 29 Prozent. Zu der Zeit waren 7.400 Menschen von vier oder mehr Sanktionen betroffen. Für diese Menschen sind elementare Rechte faktisch außer Kraft gesetzt, denn sie haben nicht einmal mehr Anspruch auf eigentlich zum Existenzminimum zählende Leistungen, denn schon ab der dritten Sanktion innerhalb eines Jahres können, wie das Internetprotal O-Ton-Arbeitsmarkt resümiert, „die Hartz-IV-Leistungen einschließlich Miet- und Heizkosten sowie Kranken und Rentenversicherungsbeiträge vollständig eingestellt werden. Für Unter-25-Jährige gelten verschärfte Bedingungen. Hier entfällt bereits bei der ersten Verletzung ihrer Pflichten der komplette Regelbedarf, bei der zweiten werden auch die Unterkunftskosten nicht mehr übernommen.“¹⁰

Sanktionen und Existenzminimum

Wie bereits angeführt, lassen die Erfahrungen aus der Praxis erhebliche Zweifel zu, ob die Sanktionen in einem angemessenen Verhältnis zu den Gründen stehen bzw. ob überhaupt regelmäßig eine individuelle Abwägung dazwischen erfolgt. Bei

⁹ Vgl. Zahradnik/Schreyer/Moczall/Gwschind/Trappmann 2016.

¹⁰ Quelle: www.o-ton-arbeitsmarkt/newsletter/hartz-iv-mehrfachsanktionen-auf-dem-vormarsch, Stand: 10.02.2017.

Meldeversäumnissen und anderen Sanktionstatbeständen handelt es sich nicht um Straftaten, sondern um Obliegenheitsverletzungen, Verpflichtungen gegen sich selbst, die zum Teil sehr leicht entstehen können.

Allein die Vorgaben in den Leistungsanträgen bergen eine Fülle von Verpflichtungen und Anforderungen, die nicht nur für Menschen mit Beeinträchtigungen, etwa auch mangelnden Sprach- oder Lesekenntnissen, kaum zu überwinden sind. Hauptbestandteil eines Antrags ist der sechsseitige Hauptantrag („HA“), zu dem es die zwölfseitigen Ausfüllhinweise („AH“) gibt. Im Hauptantrag werden die allernotwendigsten Daten erhoben, die jeder Mensch stets zur Hand haben sollte, etwa die Rentenversicherungsnummer. Erfragt wird auch, ob und wie die Bedarfsgemeinschaft und die Haushaltsgemeinschaft zusammengesetzt sind, was für den nicht-rechtskundigen Leistungsberechtigten grundsätzlich schwer einzuschätzen ist. Um Ansprüche und Ersatzansprüche der Beteiligten erheben zu können, stehen darüber hinaus die Anlage „WEP“ (Weitere Personen ab 15 Jahren in der Bedarfsgemeinschaft, vier Seiten), „KI“ (Kinder, zwei Seiten), vor allem aber die für „KDU“ (Kosten der Unterkunft und Heizung, zwei Seiten), „EK“ (Einkommenserklärung, vier Seiten), „VM“ (Vermögenserklärung, vier Seiten) sowie je nach Lebenssituation „VE“ (Anlage für Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaften, eine Seite), „SV“ (zur Sozialversicherung von Menschen im Arbeitslosengeld II-Bezug, zwei Seiten), „MEB“ (bei Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung, drei Seiten), „HG“ (zur Hilfebedürftigkeit in Haushaltsgemeinschaften, zwei Seiten), „EKS“ (zur Einkommenssituation bei Selbstständigkeit, sechs Seiten) und allein vier verschiedene Formulare zur Erhebung etwaiger Unterhaltsansprüche, „UH1“ bis „UH 4“ sowie eine Anzahl weiterer Erhebungsformulare für weitere besondere Lebenssituationen. Ganz wichtig ist angesichts der Fülle von erhobenen Daten die fortlaufende Aktualisierung, etwa wenn sich das Einkommen, die Heizungs- oder Mietkosten verändern, auch die „VÄM“, die Veränderungsmitteilung. Dazu kommen die umfangreichen Meldepflichten der Leistungsberechtigten, die etwa im Krankheitsfall ihre Erkrankung in jedem Fall unverzüglich anzuzeigen haben. Spätestens vor Ablauf des dritten Krankheitstages müssen sie eine ärztliche Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung vorlegen. Wegen der Erreichbarkeitsobliegenheit muss bei einer mehrtägigen Abwesenheit separat Urlaub beantragt werden, die Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben dabei einen Urlaubsanspruch von 21 Werktagen. Wurde der Urlaub nicht zuvor genehmigt, entfällt auch der Leistungsanspruch für die Zeit. Notwendig ist auch nach kurzem Urlaub eine persönliche Rückmeldung in den Jobcentern, ansonsten entsteht eine sanktionsbewehrte Obliegenheitsverletzung.

In seinem Urteil zu den lebenslangen Freiheitsstrafen hat das Bundesverfassungsgericht 1977 u. a. festgestellt¹¹, dass selbst in dem Fall schwerster Straftaten das Existenzminimum zu gewährleisten ist: „Die grundlegenden Voraussetzungen individueller und sozialer Existenz des Menschen müssen erhalten bleiben. Aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ist daher - und das gilt insbesondere für den Strafvollzug - die Verpflichtung des Staates herzuleiten, jenes Existenzminimum zu gewähren, das ein menschenwürdiges Dasein überhaupt erst ausmacht.“ (BVerfG 1977, RNR 152) Es wird betont: „Jede Strafe muss in einem gerechten Verhältnis zur Schwere der Straftat und zum Verschulden des Täters stehen.“ (BVerfG 1977, RNR 152) Gemessen daran stellt sich umso dringlicher die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen bei Obliegenheitsverstößen. Dabei kommt es in der Regel nach den Eindrücken aus der Praxis regelmäßig nicht zu individuellen Abwägungen, sondern die Sanktionen folgen in der Verwaltungspraxis etablierten Regelgrößen. So kann etwa eine bloße Verspätung bei der Teilnahme an einer Eingliederungsmaßnahme mit einer Kürzung der Regelleistungen um 30 Prozent für die Dauer von drei Monaten sanktioniert werden, bei einer nochmaligen Verspätung durch eine 60-prozentige Kürzung. Derartige Kürzungen bei Obliegenheitsverpflichtungen haben schwerwiegende Folgen für die Leistungsberechtigten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Regelsatzbeschluss vom 23.07.2014¹² festgestellt, dass der Gesetzgeber sich mit den knappen Spielräumen zur Gewährleistung eines notwendigen internen Ausgleichs an der „Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“ (BVerfG 2014, 121), bewegt.

Der Paritätische möchte auch an dieser Stelle darauf hinweisen, dass die Regelleistungen den Leistungsberechtigten häufig de facto nicht vollständig zur Verfügung stehen: Wie auch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zeigt, besteht etwa zwischen tatsächlichem Zahlungsanspruch bei den Wohnungskosten und dem nachgewiesenen Bedarf häufig eine Lücke. Für den Berichtsmonat März 2016 etwa weist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit¹³ im Durchschnitt der sog. Regelleistungsberechtigten in ganz Deutschland eine durchschnittliche Bedarfshöhe von 230 Euro monatlich für die Kosten der Unterkunft aus, der ein durchschnittlicher Zahlungsanspruch von 208 Euro der Regelleistungsberechtigten gegenübersteht.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 21.06.1977, Az. 1 BvL 14/76 (Lebenslange Freiheitsstrafe).

¹² BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23.07.2014 - 1 BvL 10/12 – RNR 121.

¹³ Bundesagentur für Arbeit 2016: Bedarf und Zahlungsanspruch von Regelleistungsberechtigten (RLB) Deutschland nach Ländern und Kreisen. Berichtsmonat März 2016. Nürnberg. Im Internet fortlaufend aktualisiert unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Leistungen-Einkommen-Bedarfe-Wohnkosten/Leistungen-Einkommen-Bedarfe-Wohnkosten-Nav.html> , Stand: 25.10.2016.

Das entspricht einer Differenz von ziemlich genau zehn Prozent der Bedarfssumme. Vor allem aber entspricht es einem Geldbetrag, der für einen Empfänger knapper Regelleistungen eben nicht einfach mal so finanziert werden kann und schränkt die Möglichkeiten für einen Ausgleich weiter ein.

Der häufig zur Rechtfertigung von Sanktionen angeführte Einwand, die Betroffenen könnten etwa über Schonvermögen einen Ausgleich erreichen, geht in der Praxis an der Lebenswirklichkeit des betroffenen Personenkreises vorbei. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht nach aktuellen Daten aus seinem Datenpanel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) davon aus, dass lediglich 49,8 Prozent der Leistungsbezieher keine Schulden haben. 28,4 Prozent haben dagegen Schulden bis zu 5.000 Euro, 14,4 Prozent der Leistungsbezieher haben Schulden zwischen 5.001 und 20.000 Euro und 7,4 Prozent Schulden in Höhe von 7,4 Prozent. Schulden gehen regelmäßig damit einher, dass es eine Person oder Institution gibt, die auf die Rückzahlung der Schulden drängt. Damit ist das Einkommen von Leistungsbeziehern stets akut von einer Pfändung bedroht, soweit kein Pfändungsschutzkonto eingerichtet wurde. Allein diese Möglichkeit ist vielen Betroffenen jedoch nicht bekannt. Nach überschlägigen Berechnungen ist anzunehmen, dass auf etwa 2,5 Leistungsbezieher lediglich ein Pfändungsschutzkonto ¹⁴kommt. In einer Vielzahl von Fällen wird deshalb das Einkommen noch dadurch reduziert, dass ein Teil des Einkommens gepfändet oder für erbrachte Darlehen (oder eine der über eine Million Sanktionen jährlich ...) vom Einkommen abgehen. Obwohl dieses Einkommen den Betroffenen nie zur Verfügung steht, geht es etwa bei der prozentualen Festlegung von Kürzungen bei Sanktionen mit in die Berechnung ein. Das belegt, dass die Annahme, es gebe gerade bei nicht nur Kurzzeitbeziehern von Grundsicherungsleistungen finanzielle Reserven, mit denen Kürzungen durch Sanktionen kompensiert werden können, in der Regel nicht zutrifft.

In jedem Fall bedeuten Sanktionen von 30 Prozent und mehr einen vollständigen Verlust der Möglichkeiten zur soziokulturellen Teilhabe. Sanktionen werden deshalb von den Leistungsberechtigten in der Regel als Strafmaßnahme, die dazu noch unverhältnismäßig erscheint, wahrgenommen. Gerade gemessen an mit den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Recht geschützten Ansprüchen, auch von Straftätern, wirkt das Strafmaß der Sanktionen wie ein Wertungswiderspruch.

¹⁴ Eigene Berechnung auf der Basis von Saarländischer Landtag 2013: Pfändungsschutzkonten an saarländischen Banken, Drucksache 15/497 vom 27.05.2013; Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland 2014: Hintergrundinformationen zur Grundsicherung im Jahr 2013.

Die Sozialrechtsprechung hat das in der Vergangenheit durchaus berücksichtigt. So hat das SG Chemnitz etwa die Sanktion gegen eine junge Mutter aufgehoben, die beim Jobcenter zur Vorsprache eingeladen worden war, um die Dauer ihrer Elternzeit zu bestimmen. Die Leistungsberechtigte hatte sich dabei um einen Tag geirrt und die Auskunft einen Tag nach dem Termin erbracht. Die dennoch verhängte Kürzung der Regelleistung um dreimal 32,30 Euro (entsprechend dreimal 10 Prozent des Regelsatzes) sah das SG Chemnitz als unverhältnismäßig an, da ein derart schwerwiegender Eingriff ein schwerwiegendes Fehlverhalten erfordere. Das Vergessen eines Termins sei stattdessen ein Augenblicksversagen, das trotz Vorkehrungen jedem passieren könne, zudem seien keine negativen Folgen für die Arbeit der Behörde ersichtlich. Schließlich hätte die Behörde die Frage auch telefonisch oder schriftlich klären können.

Das SG Düsseldorf erachtete eine Sanktion nach einem verpassten Termin zur Erörterung der beruflichen Situation als unverhältnismäßig. Hier kritisierte das Gericht, dass die Sanktionstatbestände des SGB II eine Berücksichtigung der subjektiven Vorwerfbarkeit nicht zuließen. Insgesamt erscheint die Sozialrechtsprechung jedoch als uneinheitlich. Zumindest eine Konkretisierung der Verhältnismäßigkeitskriterien scheint aus Sicht des Paritätischen angezeigt. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum § 120 Abs. 1 AFG 1987¹⁵, mit dem eine festgeschriebene, zweiwöchige und pauschale Kürzung bei Meldeversäumnissen als unzulässig beurteilt wurde, legt dies aus Sicht des Paritätischen ebenfalls nahe.

Auswirkungen der Sanktionen auf unter 25-Jährige

Eine Studie von Nivorozhkin und Wolff (2012) untersuchte die Ex-post-Effekte von Sanktionen für unter 25-Jährige Männer in Deutschland: „Im Ergebnis zeigt die Analyse von Nivorozhkin und Wolff (2012) eine Unwirksamkeit der Sonderregelungen. Weder kurz- noch langfristig hilft das striktere Sanktionsregime, die jungen Leistungsbezieher (hier nur männliche Leistungsbezieher) schneller wieder in Arbeit zu bringen. Langfristig (bis zu drei Jahre nach Ende der Sanktionierung) hat das striktere Vorgehen sogar negative Effekte. So sinkt nicht nur das Einkommen, sondern es steigt auch die Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen – letztendlich das Gegenteil der erhofften Ziele. (Ehrentraut et al 2014, 30)

Nicht-intendierte Effekte werden demgegenüber seltener untersucht und sind empirisch ohnehin schwer messbar, da die Betroffenen häufig aus dem System

¹⁵ BVerfG, 10.02.1987 – 1 BvL 15/83.

verschwinden (was in einzelnen Studien sogar positiv als intendierter Effekt gewertet wird). In Betracht kommen etwa „Resignation bei den Betroffenen und der Kontaktverlust der Arbeitsvermittler zu den Leistungsbeziehern. Beide Aspekte können ein „Verschwinden“ vom Arbeitsmarkt bedingen. Daneben birgt die Einkommensreduktion die Gefahr von sozialer Isolation, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Kleinkriminalität, Schwarzarbeit, Verschuldung oder gar Obdachlosigkeit.“ (Ehrentraut et al 2014, 31)

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Rechtsvereinfachung im SGB II fordert¹⁶ – wie auch der Paritätische – die vollständige Abschaffung der besonderen Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige, auch Kürzungen für Unterkunft und Heizung sollten nicht mehr möglich sein.

Nicht-intendierte Effekte von Sanktionen

Eine Untersuchung der Effekte von Sanktionen ist methodisch voraussetzungsvoll, bis heute sind intendierte und nicht-intendierte Effekte von Sanktionen deshalb vergleichsweise wenig erforscht. Das muss überraschen, da sowohl die dauerhaft hohe Zahl der Sanktionen als auch die erhebliche Kürzung der Regelleistungen für die Betroffenen Legitimitätsanforderungen stellen, die aus Sicht des Paritätischen derzeit nicht eingelöst sind. Häufig werden positive Effekte von Sanktionen, etwa eine Arbeitsaufnahme, auf der Grundlage bloßer Korrelationen von Sanktion einerseits und dem Ausscheiden aus dem Leistungssystem andererseits nahegelegt, ohne tatsächlich belegt zu sein. Dies unterstreichen etwa auch Ehrentraut et al. (2014) in ihrer umfassenden Untersuchung für die Friedrich-Ebert-Stiftung: „Die vertiefte Analyse lässt nicht nur einen lückenhaften Forschungsstand zu bestimmten Fragen erkennen, sondern nicht selten zudem eine ausschließlich auf quantitative Wirkungen verengte Forschungsperspektive. Sogenannte „nicht-intendierte“ Effekte wie z. B. gesundheitliche Folgen, Verschuldung oder Rückzug vom Arbeitsmarkt werden eher selten in die Untersuchungen einbezogen. Diese verengte Perspektive schränkt nicht nur die Interpretationsmöglichkeiten, sondern auch die Ableitung von Konsequenzen für die Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis erheblich ein. Über Alternativen zu Sanktionen – so der Eindruck aus den vorliegenden Befunden – wird kaum nachgedacht.“ (Ehrentraut et al 2014, 5)

Erkenntnisse über die Verwaltungspraxis der Jobcenter zur Bestimmung der Höhe der Sachleistungen bei Leistungsabsenkungen von mehr als 30 Prozent

Das verwaltungsinterne Controlling der Jobcenter beruht wesentlich auf einem Kennzahlensystem. Dieses führt dazu, dass Abweichungen von bestimmten

¹⁶ Vgl. ASMK 2014

Durchschnittswerten hinterfragt werden können. Dafür, dass die Jobcenter flächendeckend zu erreichende Sanktionsquoten vorgeben, liegt derzeit kein Beleg vor. Es ist aber in hohem Maße plausibel, dass Sanktionen auch genutzt werden, um finanzielle Ressourcen einzusparen, auch weisen persönliche Aussagen von Beschäftigten, ehemaligen Beschäftigten und Aussagen von Betroffenen darauf hin, dass Sanktionen auch genutzt werden, um Ausgaben zu reduzieren. Die so realisierten Einsparungen sind, wie bereits auf Seite vier ausgeführt, mit 1,7 Milliarden Euro im Zeitraum von 2007 bis 2015¹⁷, beträchtlich.

Literatur und Quellen:

Ames, Anne 2009: Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Düsseldorf.

Ames, Anne 2010: Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (NDV), Band 90, S. 1-12.

Apel, Helmut/Engels, Dietrich 2013: Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Köln.

ASMK 2014: Bericht über die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts – einschliesslich des Verfahrensrechts – im SGB II (AG Rechtsvereinfachung im SGB II) vom 02.07.2014.

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

Bundesagentur für Arbeit 2017: Zeitreihe zu Sanktionen (Monatszahlen). Deutschland mit Ländern. Nürnberg.

Deutscher Bundestag 2017: Auswirkungen von Sanktionen im SGB II. Überblick über qualitative Studien in Deutschland. WD 6-3000-004/17. Berlin.

¹⁷ Vgl. FN 8.

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

Grießmeier, Nicolas 2013: Der disziplinierende Staat – eine kritische Auseinandersetzung mit Sanktionen bei Arbeitslosengeld II-Empfängern aus Sicht der Sozialen Arbeit und der Menschenrechte. Grünwald.

Karl, Ute/Müller, Hermann/Wolff, Stephan 2011: Gekonnte Strenge im Sozialstaat. Praktiken der (Nicht-)Sanktionierung in Jobcentern, Zeitschrift für Rechtssoziologie, 32, Heft 1, S. 101-129.

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

Nivorozhkin, Anton/Wolff, Joachim 2012: Give them a break! Did Activation of Young Welfare Recipients Overshoot in Germany? (A Regression Discontinuity Analysis).

Sell, Stefan 2016: Sanktionen und Mehrfachsanktionen gegen das Existenzminimum der Menschen in der Willkürzone und der Hinweis auf ein (eigentlich) unverfügbares Grundrecht . Blogbeitrag vom 3.11.2016. Im Internet: <http://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de/2016/11/238.html>, Stand: 21.02.2017.