

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung eines Sanktionsmoratoriums (Sanktionsmoratorium)**

### **Vorbemerkung:**

Der Paritätische begrüßt die vollständige, wenn auch nach dem vorliegenden Entwurf nur befristete, Aussetzung der Sanktionen im SGB II. Dies entspricht der Forderung des Verbandes und ist ein dringend notwendiger Schritt, um sanktionsbedingte Einschnitte in das soziokulturelle Existenzminimum der Leistungsberechtigten abzuwenden. Dies ist umso dringlicher, als das Existenzminimum u. a. infolge von stark gestiegenen, aber ungedeckten Energiepreisen und pandemiebedingten Mehrbelastungen der Leistungsberechtigten nicht verlässlich gedeckt ist. Durch einen Verzicht auf Sanktionen wird einer weiteren Unterschreitung des soziokulturellen Existenzminimums vorgebeugt. Sanktionen führen regelmäßig zu weitreichenden Kürzungen des Existenzminimums, die nicht zu rechtfertigen sind, insbesondere wenn im Haushalt lebende Kinder mit sanktioniert werden. Der Paritätische plädiert dafür, Sanktionen dauerhaft abzuschaffen.

Die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung enthält die Einigung darauf, ein einjähriges Moratorium für die bisherigen Sanktionen zu schaffen. Der vorliegende Referentenentwurf löst diese Vereinbarung nicht annähernd ein. Das gilt insbesondere, wenn das Moratorium erst im Sommer 2022 in Kraft treten würde, wie es das BMAS im Faktenblatt zum Gesetzentwurf in Aussicht gestellt hat. Aus Sicht des Paritätischen ist es auch angesichts des sehr überschaubaren Regelungsbedarfs unverständlich, warum das Sanktionsmoratorium nicht deutlich früher auf den Weg gebracht wurde. Das gilt umso mehr, da das BMAS im Referentenentwurf für die Verwaltung selbst keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Umsetzung erwartet, sondern im Gegenteil von 3,4 Millionen Euro Einsparungen bei den Trägern der Grundsicherung und 17.000 Stunden weniger Aufwand bei den Bürgerinnen und Bürgern ausgeht. Es ist auch nicht einzusehen, warum das Sanktionsmoratorium unabhängig von einer Neuregelung zum 31.12.2022 außer Kraft treten soll. Ob ein geplantes Bürgergeld tatsächlich zum Jahresbeginn 2023 in Kraft treten wird, bleibt ungewiss. Das Sanktionsmoratorium ist deshalb ohne Befristung in Kraft zu setzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 05.11.2019 entschieden, dass Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten während des Bezugs von Arbeitslosengeld II teilweise verfassungswidrig sind. Die Möglichkeit, Regelbedarfsleistungen bereits bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung im Sinne des § 31 Abs. 1 SGB II um 60 Prozent zu mindern und bei einer erneuten Pflichtverletzung ganz wegfallen zu lassen, wurde mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.07.2006 (BGBl. I S. 1706) eingeführt. Mit seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht 2019 eine mehr als dreizehnjährige, verfassungswidrige Sanktionspraxis beendet. Aus Sicht des Paritätischen verweist das auf Defizite des Rechtsschutzes der von Sanktionen betroffenen Menschen und auf fehlende Unterstützungsmöglichkeiten in der Beratung.

Der Paritätische bedauert, dass, soweit ersichtlich, seitens der Bundesregierung bislang keine Bemühungen unternommen wurden, um sicherzustellen, dass das Existenzminimum unterschreitende Leistungen künftig deutlich schneller überprüft und durch bedarfsgerechte Erhöhungen beseitigt werden können.

Im Jahr 2020 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 171.112 Sanktionen neu festgestellt. Nur 8.717 entfielen auf Sanktionen wegen der Nichterfüllung von Pflichten aus einer Eingliederungsvereinbarung, die die Bundesregierung selbst durch eine Teilhabevereinbarung ersetzen möchte. Die weit überwiegende Zahl der Leistungsminderungen wird mit einfachen Meldeversäumnissen beim Jobcenter begründet. Dennoch betrug die durchschnittliche Leistungskürzung bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im gleichen Jahr monatlich 76 Euro, und das grundsätzlich über eine Sanktionsdauer von drei Monaten hinweg. Das ist unverhältnismäßig und belegt, dass ein Verzicht auf Sanktionen nicht nur möglich, sondern auch dringend notwendig ist.

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

Der Paritätische weist auf die weiter bestehenden Forschungsdefizite bezüglich der Auswirkungen von Sanktionen hin. So betonen etwa Ehrentraut et al in einer Analyse für die Friedrich-Ebert-Stiftung auf die „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

---

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

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

Sanktionen – so der Eindruck aus den vorliegenden Befunden – wird kaum nachgedacht.“<sup>3</sup> Mit der Abschaffung der Sanktionen müssen Alternativen zu den Sanktionen und die positiven Effekte der Abschaffung aus der Perspektive der Berechtigten stärker in den Blick genommen werden.

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

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

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

Kern des Gesetzentwurfs ist die Schaffung einer Übergangsregelung zur befristeten Aussetzung aller Sanktionen im SGB II. Ein entsprechendes Vorhaben war im Koalitionsvertrag unter dem Begriff „Sanktionsmoratorium“ formuliert worden. Im Zeitraum ab dem zeitnah angestrebten Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 31.12.2022 soll es weder neue noch bestehende Sanktionen geben; letztere werden außer Kraft gesetzt. Allerdings sollen Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit dem Hinweis an die Leistungsberechtigten erfolgen, dass etwaige Sanktionen nach dem Ende des Moratoriums eintreten können.

Das Sanktionsmoratorium wird als notwendige Zwischenphase bis zum Inkrafttreten neuer Sanktionsregelungen im Zuge der für Anfang 2023 angekündigten Bürgergeldreform begründet. Die Bürgergeldreform soll die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neuregelung der Sanktionen mit sich bringen, denn bislang gibt es nur eine veränderte Handhabung der Sanktionen auf der Grundlage von Weisungen. Die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen aus der Zeit der Pandemie sollen ausgewertet und in die Konzeption des Bürgergeldes einbezogen werden; auf eine gesonderte Evaluierung des Sanktionsmoratoriums wird jedoch verzichtet.

### **Bewertung:**

Der Paritätische bewertet das vorlegte Sanktionsmoratorium als sinnvollen Zwischenschritt, um die Sanktionen im Zuge der Bürgergeldreform ganz abzuschaffen.

---

<sup>3</sup> Ehrentraut, Oliver/Plume, Anna-Marleen/Schmutz, Sabrina/Schüssler, Reinhard, 2014: Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, S. 5.

Während des Sanktionsmoratoriums vorgenommene Zuweisungen in Maßnahmen der Arbeitsförderung dürfen nicht mit Sanktionsandrohungen versehen werden, denn sie beziehen sich auf zukünftig wohlmöglich geltende, aber mangels gesetzlicher Neuregelung noch hinlänglich unklarer Regelungen. Das sorgt für Unsicherheit bei den betroffenen Leistungsberechtigten und untergräbt Vertrauen, sich auf längerfristige Förderungen einzulassen. Der Paritätische fordert, solche „Sanktionen auf Vorrat“ zu unterlassen.

Nach den zurückliegenden langen Phasen der Kontaktbeschränkungen müssen die Jobcenter Leistungsberechtigte verstärkt wieder motivierende Beratungsangebote und Möglichkeiten der Förderung ohne Sanktionsdruck unterbreiten, sodass diese Menschen gut in ihrer jetzigen Situation abgeholt und unterstützt werden. Das Sanktionsmoratorium bietet dafür einen passenden Rahmen wie auch für den zeitlichen Vorlauf zu einer Bürgergeldreform, die Beratung auf Augenhöhe und eine nachhaltige Arbeitsvermittlung verspricht. Der Paritätische plädiert dafür, dass die Jobcenter frühzeitig neue Ansätze einer „Vertrauenskultur“ in ihrer Arbeit etablieren, in der Leistungsberechtigte mit Respekt und auf Augenhöhe begegnet und ihre Bedürfnisse und Wünsche bei Beratung und Förderung berücksichtigt werden.

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

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

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

Berlin, den 02.03.2022  
Gez. Dr. Ulrich Schneider

Kontakt:  
Dr. Joachim Rock, E-Mail: [sozialpolitik@paritaet.org](mailto:sozialpolitik@paritaet.org)  
Tina Hofmann, E-Mail: [arbeitsmarkt@paritaet.org](mailto:arbeitsmarkt@paritaet.org)