

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

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

Vorbemerkung:

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

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

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

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

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 05.11.2019 entschieden, dass Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten während des Bezugs von Arbeitslosengeld II teilweise verfassungswidrig sind. Die Möglichkeit, Regelbedarfsleistungen bereits bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung im Sinne des § 31 Abs. 1 SGB II um 60 Prozent zu mindern und bei einer erneuten Pflichtverletzung ganz 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 diese lange Dauer einer schließlich in Teilen als verfassungswidrig beurteilten Sanktionspraxis auf Defizite des Rechtsschutzes der von Sanktionen betroffenen Menschen und auf fehlende Unterstützungsmöglichkeiten in der Beratung. Der Paritätische bedauert, dass, soweit ersichtlich, seitens der Bundesregierung bislang keine Bemühungen unternommen wurden, um sicherzustellen, dass Eingriffe in das Existenzminimum oder das Existenzminimum unterschreitende Leistungen künftig deutlich schneller problematisiert und beseitigt bzw. angepasst werden können.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung:

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

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

Nach einer Kurzinformation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags⁵ ist rechtlich nicht ausgeschlossen, dass Sanktionen nach Ablauf des Moratoriums nachgeholt werden, sofern die Pflichtverletzung nicht länger als sechs Monate zurückliegt. Der Bundestag ist hier aufgefordert, eine nachholende Sanktionierung nach Ablauf des Moratoriums rechtsverbindlich auszuschließen. Während des Sanktionsmoratoriums vorgenommene Zuweisungen in Maßnahmen der Arbeitsförderung dürfen nicht mit Sanktionsandrohungen versehen werden, denn sie beziehen sich auf zukünftig 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 in seiner ursprünglichen Fassung hätte dafür einen passenden Rahmen darstellen können. Der Paritätische plädiert dafür, dass die Jobcenter frühzeitig neue Ansätze einer „Vertrauenskultur“ in ihrer Arbeit etablieren, in der Leistungsberechtigte mit Respekt und auf Augenhöhe begegnet und ihre Bedürfnisse und Wünsche bei Beratung und Förderung berücksichtigt werden.

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

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

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

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

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

Berlin, den 13.05.2022
Gez. Dr. Ulrich Schneider

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