



DV 21/11 AF III
27. Mai 2011

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zur Anhörung im Ausschuss Arbeit und Soziales am 6. Juni 2011 zu den Anträgen „Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen“ (DIE LINKE) und „Rechte der Arbeitssuchenden stärken – Sanktionen aussetzen“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN); BT-Drucks. 17/5174 und 17/3207¹

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.

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Matthias Köpp. Die Stellungnahme wurde in der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auf Basis von Beratungen in der Arbeitsgruppe SGB II, des Arbeitskreises Grundsicherung und Sozialhilfe und des Fachausschusses Sozialpolitik, soziale Sicherung, Sozialhilfe erarbeitet.

- 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 Personenkreisen 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 Arbeitsuchende 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 Arbeitsuchende 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 Diskussionsbeiträgen² und Stellungnahmen³ bewertet. Dabei wird grundsätzlich

² Vgl. Diskussionsbeitrag des Deutschen Vereins zur geplanten Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in NDV 2003, 369, 372 f.

³ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zu dem Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in NDV 2003, 496, 502 f.; Erste Änderungsbedarfe zum SGB II in NDV 2005, 261 f.; Aktualisierte Änderungsbedarfe zum SGB II in NDV 2006, 2 und Stellungnahme

anerkannt, dass eine leistungsrechtliche Reaktion eröffnet sein muss, wenn der Leistungsberechtigte seinen Pflichten nicht nachkommt.⁴ Dem liegt der Gedanke zugrunde, 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,⁵ zweitens nur wenige Sanktionen wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes verhängt werden⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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 Ge-

des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in NDV 2006, 355.

⁴ Siehe bereits DV in NDV 2003, 502.

⁵ 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. An dieser Zahl hat sich übrigens seit 2003 nichts wesentlich geändert.

⁶ 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>).

⁷ Siehe DV in NDV 2003, 502.

⁸ Siehe DV in NDV 2003, 502.

sprächspartnern 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.⁹ 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.¹⁰ 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

⁹ Vgl. dazu Richers/Köpp: Wer nicht arbeitet, soll dennoch essen, in: DÖV 2010, 1000, 1003 f.

¹⁰ Siehe DV, in: NDV 2006, 355.

Jugendlichen weiter fortgesetzt werden muss. Die Sanktionsentscheidung entfaltet keine Sperrwirkung für die Jugendhilfe.¹¹ Soweit von einer derartigen Sperrwirkung ausgegangen wird,¹² 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 Unterkunft- 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.¹³ 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.

¹¹ 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, 400.

¹² Vgl. Struck, in: Wiesner, SGB VIII, § 13 Rdnr. 22.

¹³ So bereits DV in NDV 2003, 502.