

Prof. em. Dr. iur **Helga Spindler**, Universität Duisburg Essen

Stellungnahme zur „Aussetzung der Sanktionen im Alg II Bezug“ Antrag der Fraktion der PIRATEN- Drucksache 16/4162 – Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 23. Mai 2014

Angesichts der fortgeschrittenen Diskussion zu Zulässigkeit, Sinn und Auswirkungen von Sanktionen im SGB II und der schon umfangreichen Forschung zu dem Thema ist es berechtigt, **zumindest eine zeitlich begrenzte Aussetzung von Sanktionen im SGB II zu fordern**, wobei die Begründung nicht alleine auf den erhöhten Verwaltungsaufwand beschränkt werden sollte.

1.) Die Aussetzung von Sanktionen ist nicht gleichbedeutend mit der völligen Abschaffung von jeglicher Mitwirkungspflicht und der daran geknüpften Sanktionen, sondern würde den Leistungsbeziehern nach 10 Jahren erstmals signalisieren, dass sie nicht weiter nur als Objekte oder Erziehungsbedürftige gesehen werden. Sie würde vorübergehend Druck von den Sachbearbeitern nehmen, die Bezieher in der eigentlich versprochenen „koproduktiven“ Beziehung unterstützen wollen, und im übrigen eine Wirkungsforschung zulassen, die bisher wegen der drohenden Sanktion überhaupt nicht möglich ist. Gerade die zeitliche Begrenzung würde dazu führen, dass sowohl die Befürworter als auch die Gegner eine Chance hätten, ihre Argumente zu überprüfen. Es ist die Möglichkeit aus der Falle von alternativen Extrempositionen herauszufinden (auf der einen Seite ganz mitwirkungsfreie Grundsicherung und auf der andern Seite, Steigerung von Sanktionen, um bedingungsloses Fordern umzusetzen), die im Moment jede politische Veränderung lähmt.

2.) Die Aussetzung von Sanktionen ist schon deshalb nicht überflüssig, weil trotz breiter Bedenken zumindest an verschiedenen Teilaspekten der herrschenden Sanktionspraxis bisher keinerlei Bewegung in die Gesetzgebung und in die Arbeit an der SGB II -Änderung gekommen ist.

3.) Noch nicht einmal in der Frage des Wegfalls der **100 % Sanktion bei U -25ern** als erste Sanktionsstufe, deren Auswirkung auf Lebensverhältnisse und Unterstützungsmöglichkeiten junger Menschen am Beginn ihres Berufslebens besonders gravierend ist und die sowohl schon mehrfach untersucht ist als auch lagerübergreifend Verfassungsbedenken begegnet (Verstoß gegen Verhältnismäßigkeit und Gleichheitsgrundsatz wegen altersabhängiger Ungleichbehandlung) bewegt sich etwas. Hier geht nicht nur um Aussetzung, hier wäre sogar die Forderung: **§ 31a Abs.2 SGB II ersatzlos zu streichen** inzwischen mehrheitsfähig, ohne die Akzeptanz des Gesetzes zu gefährden, weil sich an den regulären Sanktionen nichts ändert.

Dabei ist es gerade wegen der mangelnden Erfahrung dieser Menschen und ihrer Ausgrenzung und Demotivierung nicht hinzunehmen, gemütlich darauf zu warten, dass sich jemand bis zum Bundesverfassungsgericht durchkämpft.

4.) Obwohl hier nicht danach gefragt ist, würde ich gerne den Denkanstoß hinzufügen, alle 15-25- Jährigen aus der Förderphilosophie des SGB II herauszunehmen. Sie sind im Regelfall nur wegen des Status ihrer Eltern ab dem 15. Lebensjahr in einem System, das nicht für ihre Lebenslage geschaffen ist. Ich würde sie wie ihre Altersgenossen nach SGB III fördern . Für alle jungen Menschen gäbe es dann eine einheitliche Förderung und keine Unterscheidung danach, ob ihre Eltern Arbeitslosengeld II beziehen oder nicht.

Bei Entwicklungsschwierigkeiten würde ich die pädagogisch gestützte Jugendberufshilfe (SGB VIII) wieder reaktivieren. Damit würden die Kommunen allerdings wieder in die Pflicht genommen, die sie vorschnell abgegeben haben und es wäre sinnvoll, sie dabei von Seiten des Landes zu unterstützen.

5.) Die Aussetzung von Sanktionen lässt sich auch in Teilschritten durchführen, die Gestaltungsspielräume für Erwerbslose und Jobcentermitarbeiter erhöhen und vor allem sinnlosen Druck abbauen und trotzdem die Auffassung, bzw. Erfahrung berücksichtigt, dass zumindest in manchen Fällen Sanktionen notwendig sind, damit Verpflichtungen eingehalten werden.

6.) Ein solcher Teilschritt wäre , die besonders hohen Sanktionen (Totalsanktion 100% und/oder 60 % Kürzungen) auszusetzen und die weiter durchgeführten Kürzungen bei jeweils nicht mehr als 30 % zu belassen. (Hier könnte sich z.B. der Kreis Düren mit dem DGB treffen.) Nach der Wirkungsforschung kumulieren hier die sozialen und sonstigen Verelendungstendenzen. Besonders negative Auswirkungen entstehen, wenn Eltern betroffen sind. Es werden hier nämlich, auch im Gegensatz zur früheren Sozialhilfe, Familien in Haftung genommen. In den schlimmsten Fällen, wenn etwa Alleinerziehende 100% gekürzt werden, müssen Kinder bereits ihre Eltern vom Regelsatz miternähren.

7.) An dieser Stelle ist der Vollständigkeit halber und auch bezugnehmend auf die Untersuchung des ISG darauf hinzuweisen, dass parallel mit der Überarbeitung im SGB II die 100 % Sanktionen im SGB III, die Sperrzeiten, überprüft werden müssen. Die riesige Zahl von Sperrzeiten bis zu 12 Wochen müsste parallel deutlich verringert werden. Wieder ganz wegfallen sollte die „Hartz“- Sperrzeit, wenn sich jemand nicht pünktlich 3 Monate vor Beginn der Arbeitslosigkeit meldet (§ 159 Abs.1 Ziff.7 SGB III).Diese Frist wird aus vielerlei Gründen oft vergessen, hilft den meisten auch kaum zu früherer Anschlussbeschäftigung und trägt zu einer Kürzung eines Versicherungsanspruchs bei.

8.) Ein kleinerer, aber ebenfalls wirkungsvoller Teilschritt wäre eine technisch-verfahrensrechtliche **Änderung im § 39 Nr. 1 SGB II**. Damit würde der **Widerspruch** gegen einen Verwaltungsakt , der Leistungen herabsetzt oder Leistungen zur Eingliederung regelt, **wieder aufschiebende Wirkung bekommen**, wie bei vielen anderen Entscheidungen im Verwaltungsrecht, wo kein zwingendes öffentliches Interesse am sofortigen Vollzug besteht. Damit verzichtet man überhaupt nicht auf die Sanktionsdrohung, sondern gibt nur den Betroffenen, die dagegen etwas einwenden wollen, etwas Zeit, die Begründung für ihre Ablehnung zu formulieren und ermöglicht statt der überstürzten Eilverfahren von vornherein die gründlichere Überprüfung der Entscheidung.

9) Ein weiterer Teilschritt wäre die Aussetzung von Sanktionen nur bei Fördermaßnahmen . Im Gegensatz zur Verpflichtung eine konkrete Arbeit aufzunehmen, ist heute auch jede Fördermaßnahme mit Sanktionen belegt. Dazu gehören als Eingliederungsmaßnahmen etwa Ein -Euro –Jobs, Bewerbungstrainings und Praktika aller Art, die nicht unbedingt eine Zukunft auf dem Arbeitsmarkt eröffnen. Diese Förderung würden damit freiwillig und würde sich dadurch mehr auf den Nutzen für Arbeitslose ausrichten, gäbe ihnen eine gleichberechtigte Mitsprachemöglichkeit, die sie heute nicht haben.

Bezüglich Fördermaßnahmen wird aus unterschiedlichen Gründen schon länger im Rückblick freimütig zugegeben, dass Fehler gemacht wurden. Z.B. „ Wir haben 80 % Blödsinn finanziert“ (ehemaliger Geschäftsführer der Regionaldirektion Berlin Brandenburg Jens Regg am 20.11. 2010 in der Berliner Morgenpost.). Nach meinen Untersuchungen wird vor allem

in der Diskussion um den sozialen Arbeitsmarkt sowohl vom Hamburger Sozialsenator Detlef Scheele, als auch von allen Parteien und den meisten Wohlfahrtsverbänden mit vielen Beispielen eingestanden, dass bisher viele Ein-Euro-Jobs „sinnfrei“ waren und jungen Menschen, die überproportional hineingezwungen wurden, sogar schaden konnten. Hier wäre es ein Gebot des Anstands, die Sanktionen auszusetzen. Sowohl das ISG, als auch der DGB und der Deutsche Verein stimmen hier in der Kritik überein. Die Akzeptanz in der übrigen Bevölkerung wäre ebenfalls nicht gefährdet, wenn Sanktionen auf die Verweigerung der Arbeitsaufnahme und Bewerbungen auf dem ersten Arbeitsmarkt beschränkt würden.

10.) Eine gesonderte Betrachtung benötigen die **Meldeversäumnisse**, zu denen ich auch eine eigene Untersuchung angestellt habe. (Nochmals: Meldeversäumnisse- Anlässe und Rechtsfolgen, info also Heft 2/2013 S 53-55) und die zahlenmäßig besonders angestiegen sind. Leider haben sie nicht immer damit zu tun, dass man zu mehr Gesprächen über konkrete Vermittlungs- und Arbeitsangebote einlädt, sondern sie dienen gelegentlich nur allgemeinen Informationsbedürfnissen, die ohne Nachteile nachgeholt werden können. Es werden auch Missverständnisse, Kommunikationsprobleme (Der Paritätische), übliche Alltagsversehen, wie eine einmalige Terminverwechslung sanktioniert. Die Sanktionierung von Meldeversäumnissen dient sicherlich einem berechtigten Interesse zur Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Verwaltung und fordert etwas, was zu den üblichen Anforderungen in allen Lebensbereichen gehört. Trotzdem müssen die Voraussetzungen für eine Sanktionierung nicht so eng gefasst sein, wie im bisherigen Gesetz. Gerade bei dieser Fallgruppe ist im übrigen eine Gleichbehandlung mit SGB III- Beziehern geboten. Eine **Aussetzung könnte hier unter einschränkenden Bedingungen erfolgen**, so wie sie schon in der Rechtsprechung und Literatur herausgearbeitet sind.

11.) Abschließend noch zur Forschungslage: Dem IAB ist zuzustimmen, dass die Wirkungen von Sanktionen schon vielfach erforscht ist. Die Zusammenstellung der Forschungsergebnisse konzentriert sich allerdings sehr auf eine eindimensionale Wirkungsbetrachtung, nämlich die Auswirkungen auf die Arbeitssuchintensität und die Anspruchslöhne und allgemein auf die Abgangswahrscheinlichkeit aus dem Leistungsbezug. Die Gründe für die Ablehnung von Arbeitsangeboten und Maßnahmen, auch die ex ante Wirkung darauf, inwieweit Dumpinglöhne und gesellschaftlich nicht erwünschte Arbeitsbedingungen hingenommen und damit gefördert werden, scheint sich der dargestellten Forschung zu verschließen.

Auch in der ISG Untersuchung, die viel Aufschluss über Wahrnehmung und Auswirkung von Sanktionen in NRW liefert, wird diese Frage nur am Rande gestreift. Einem Teilauftrag des Landtags NRW, nämlich hinsichtlich „der Ursachen von Sanktionen zu untersuchen, welche konkreten Anforderungen hinter den nichterfüllten Pflichten standen und warum diese Pflichten nicht erfüllt wurden“, (Landtagsdrucksache 15/1309, S.3) ist damit eigentlich noch nicht nachgegangen worden.

Ergänzend zu den Untersuchungen ist auf die umfangreichere Zusammenstellung zu verweisen, die sich u.a. auch mit den sozial- und verfassungsrechtlichen Beurteilungen befasst: Ehrentraut/ Plume/ Schmutz/ Schüssler: Sanktionen im SGB II. WISO Diskurs, Bonn 2014, Expertise im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung.

Aus meiner juristischen Erfahrung, die die zur gerichtlichen Entscheidung gebrachten Einzelfälle vor Augen hat, kann ich nur bestätigen, dass in der Praxis auch ungeprüft sehr fragwürdige Angebote gemacht werden und oft an ausreichender juristischer Beratung fehlt. Zweitens würde eine Zumutbarkeitsvorschrift, die nicht ohne Rücksicht auf Qualifikation und Arbeitserfahrung einer Person die Annahme jeder Arbeit jenseits der Sittenwidrigkeitsgrenze fordern würde (§ 10 SGB II) Sanktionen auf ein für eine Mehrheit akzeptables Maß beschränken können.

Köln, Mai 2014