

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

**Anhörung im
Bundestagsausschuss
für Arbeit und Soziales
29.06.2015**

zum

a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE **Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV** (BT-Drs. 18/3549)

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. **Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen** (BT-Drs. 18/1115)

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen - Sanktionsmoratorium jetzt** (BT-Drs. 18/1963)



Zusammenfassende Bemerkungen:

Der DGB teilt die in den drei Anträgen zum Ausdruck kommende Kritik an den Sanktionen im Hartz-IV-System grundsätzlich. Dies gilt sowohl hinsichtlich der gesetzlichen Ausgestaltung und auch der konkreten Umsetzung in vielen Jobcentern.

Die Sanktionen müssen dabei in Verbindung mit anderen konstituierenden Merkmalen des Hartz-IV-Regimes gesehen werden: Dem schnellen finanziellen Abgleiten nach Verlust des Arbeitsplatzes in ein der Sozialhilfe entsprechendes Leistungssystem, den nach Auffassung des DGB nicht existenzsichernden Regelbedarfen, der fast uneingeschränkten Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen und den weit gefassten Mitwirkungspflichten. Hilfeempfänger/innen, die in diesem engen Korsett nicht „mitspielen“, sollen durch Sanktionen zur Verhaltensänderung veranlasst werden und dies oft unabhängig von einem konkreten Job- oder Maßnahmenangebot. Denn das Gros der Sanktionen wird wegen Meldeversäumnissen und nicht wegen der Ablehnung von Angeboten verhängt.

In ihrem Zusammenwirken üben diese Eckpfeiler des Hartz-IV-Systems eine hochgradig disziplinierende Wirkung auf Hilfeempfänger/innen und indirekt darüber hinaus auf alle Arbeitnehmer/innen aus. Dieses rigide System ist dabei politisch gewollt, auch um die Konzessionsbereitschaft von Arbeitnehmer/innen hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen zu erhöhen und damit den politisch gewünschten Niedriglohnsektor zu fördern.

Das Fördern und Fordern steht im deutlichen Missverhältnis zu Lasten des Förderns. Während die Eingliederungsmaßnahmen nur im Ermessen der Jobcenter stehen und angesichts begrenzter Haushaltsmittel der Jobcenter nur unzureichend eingesetzt werden (können), wird das Fordern groß geschrieben. Der anhaltende Misserfolg des Hartz-IV-Systems wirksame Hilfen für Langzeitarbeitslose und Langzeitbezieher/innen zur Verfügung zu stellen, zeigt, wie einseitig das Fordern im Vordergrund steht.

Die Beziehung zwischen Vermittler bzw. Fallmanager und Hilfebedürftigen findet vor dem Hintergrund einer strukturellen Asymmetrie statt. Diese Asymmetrie lässt sich an zahlreichen Gesetzesnormen ablesen, wie an den nicht existenzsichernden Regelbedarfen, der scharfen Zumutbarkeitsregelung, den Sanktionsregeln etc.. Die Asymmetrie ist durch die Verknüpfung von Arbeitsförderung und anderen sozialen Dienstleistungen mit der Sicherung des Existenzminimums systemimmanent. So sind Aushandlung und Abschluss der

Eingliederungsvereinbarungen nicht frei gewählt. Die Eingliederungsvereinbarungen beziehen sich nur auf die aktiven Förderleistungen, können durch Verwaltungsakt ersetzt werden und sie sind kein Instrument zur Steuerung der Geschäftspolitik der Jobcenter. Dieses hoheitliche Verhältnis zwischen Jobcenter und Hilfeempfänger/in erkennt aber den Charakter des Dienstleistungsprozesses Eingliederung. Um erfolgversprechend zu sein, muss dieser zusammen von Vermittler/Fallmanager und Arbeitssuchenden als hochkomplexe individuelle und kooperative Leistung erbracht werden. Eine Eingliederung als hoheitliche (Zwangs-)Maßnahme ist meist zum Scheitern verurteilt. Die Philosophie des SGB II ist jedoch eine paternalistische und kein auf Kooperation setzender Eingliederungsprozess.

Sanktionen haben nach Auffassung des DGB (nur) dann eine Berechtigung, wenn eine zumutbare und sinnvolle Verpflichtung der Arbeitssuchenden durch eigenes Verschulden ohne wichtigen Grund nicht erbracht wurde. Dies setzt aber voraus, dass zunächst auch ein sozialstaatlich zumutbares Angebot, sei es Arbeit oder eine Eingliederungsmaßnahme, gemacht wurde. Gerade hieran mangelt es jedoch in vielen Fällen in der Praxis. Dort werden Mitwirkungspflichten eher schematisch eingefordert und kontrolliert. Daraus entsteht erheblicher Verwaltungsaufwand und eine Ursache für viele Rechtsstreitigkeiten, wodurch wiederum erhebliche Verwaltungskapazitäten gebunden werden.

Die Sanktionsregelungen halten dem Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums nach Auffassung des DGB nicht stand, jedenfalls dann nicht, wenn die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen oder anderen geldwerten Leistungen nur nach Ermessen des Leistungsträgers erfolgt. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2010 ist das Grundrecht auf Gewährung einer menschenwürdigen Existenz durch die Zusicherung der materiellen Voraussetzungen, die für die physische Existenz und ein Mindestmaß an Teilhabe erforderlich sind, umzusetzen. Kürzungen in das Existenzminimum hinein sind hoch problematisch unterhalb des physischen Existenzminimums nach Auffassung des DGB verfassungswidrig. Dies gilt umso mehr, als durch die Ausdehnung der Kürzungen auch auf die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft faktisch eine Mithaftung der Familie für das vermeintlich falsche Handeln eines Einzelnen erfolgt.

Soweit Sanktionen auf eine erwünschte Verhaltensänderung hinzielen, müssen diese beendet werden, so bald die Verhaltensänderung eingetreten ist. Dies ist bisher im Grundsatz nicht möglich. D.h., das Sanktionsrecht muss flexibilisiert

und mehr am Einzelfall ausgerichtet werden.

Der Geschäftsführende DGB-Bundesvorstand hat am 2.09.2013 einen Forderungskatalog zum grundlegenden Umbau des Sanktionsrechts beschlossen. Darin werden eine Entschärfung der Sanktionen und flexiblere Einzelfallhandhabungen einschließlich der Rücknahme von Sanktionen bei Verhaltensänderung gefordert. Außerdem sollten positive Anreize ins SGB II aufgenommen werden. Besonders die schärfere Bestrafung von unter 25-Jährigen, die Unterschreitung des physischen Existenzminimums bei wiederholter Sanktionierung sowie die Kürzungen der Unterkunftskosten lehnt der DGB ab. Bei den sog. 1-Euro-Jobs sollten die Sanktionen komplett gestrichen werden, denn diese Maßnahme ist kein Arbeitsmarktinstrument, sondern kann allenfalls der sozialen Stabilisierung dienen.

Die DGB-Vorschläge im Einzelnen¹:

1. Die Sanktionen sollten zukünftig stärker auf den Einzelfall ausgerichtet werden, indem den Vermittlern bzw. Fallmanagern in den Jobcentern ein Entscheidungsspielraum hinsichtlich Umfang und Rücknahmemöglichkeit einer Sanktion eingeräumt wird. Bisher haben die Vermittler keinerlei Ermessensspielraum und eine Rücknahme der Sanktionierung ist nur in wenigen Ausnahmen möglich. Eine flexiblere Gestaltung der Sanktionshöhe und Rücknahmemöglichkeit soll insbesondere mit Blick auf die Fragen, ob es sich um einen erstmaligen Mitwirkungsverstoß handelt und hinsichtlich der Relevanz bei der Arbeitsmarktintegration ermöglicht werden.
2. Vor dem Fordern und Sanktionieren muss zunächst das Fördern der Jobcenter gestärkt werden. Die Eingliederungsvereinbarungen sollen individueller als bisher auf den Einzelfall zugeschnitten werden und dabei den Hilfeempfängern auch Rechte auf aktive Förderung eingeräumt werden. Hinsichtlich der flankierenden sozialen Leistungen der Kommunen (z. B. Schulden- oder Suchtberatung) soll ein Rechtsanspruch auf diese Hilfen eingeführt werden.
3. Die Vermittlungsbemühungen des Jobcenters dürfen sich nicht auf eine beliebige Beschäftigung unabhängig von der Qualifikation der Arbeitsuchenden und der erzielbaren Entlohnung erstrecken. Durch die Vermittlung in Niedriglohnverhältnisse bis zur Grenze der Sittenwidrigkeit würde sonst einem Lohndumping Vorschub geleistet. Deshalb sollen die Jobcenter nur Jobangebote vermitteln, deren Entgelt tariflichen Mindestlohnbe-

¹ Siehe DGB-Newsletter *arbeitsmarkt aktuell*, Nr. 4 2013.

dingungen bzw. wenn im konkreten Fall kein Tarifvertrag anzuwenden ist, ortsüblichen Bedingungen für vergleichbare Tätigkeit entsprechen. Bei Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns muss dieser die Untergrenze für die Vermittlungsbemühungen sein, soweit tarifliche Mindestentgelte nicht einen höheren Lohn vorsehen.

4. Die Ablehnung von sozialrechtlichen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (so genannte Ein-Euro-Jobs) darf nicht sanktionsbewehrt sein. Ein-Euro-Jobs sind in der Logik des Gesetzes Eingliederungsmaßnahmen und kein Instrument zur Disziplinierung von Arbeitsuchenden. Sie sollten nach Auffassung des DGB nur auf freiwilliger Basis und eng mit sozialpädagogischer Begleitung verknüpft eingesetzt werden.
5. Das Gesetz sieht derzeit Leistungskürzungen in völlig unzumutbarem Umfang vor. Bisher ist sogar die völlige Einstellung der Leistungen möglich. Leistungskürzungen sollten nach Auffassung des DGB auf maximal 30% des jeweiligen Regelsatzes begrenzt werden. Eine Kürzung über 30% hinaus verletzt die Hilfeempfänger in ihrem physischen Existenzminimum, das anders als die Bedarfe zur sozialen Teilhabe nicht im Ermessen des Gesetzgebers liegt. Mit einer Abschaffung der über 30% hinausgehenden Kürzungen würde zugleich ein Anliegen von Vermittlern und Fallmanagern in den Jobcentern aufgegriffen, die sich überwiegend kritisch zu den schärferen Sanktionen äußerten. Auf jeden Fall muss nach Auffassung des DGB zumindest ein Rechtsanspruch auf geldwerte Leistungen (Sachleistung oder Gutscheine) für den über 30% hinausgehenden Kürzungsbetrag eingeführt werden.
6. Die Kosten der Unterkunft (Wohnung und Heizung sind vom verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimum eingeschlossen) sollten in keinem Fall gekürzt werden dürfen. Mietschulden bedrohen die gesamte Familie (Bedarfsgemeinschaft) in ihrem Grundrecht. Zur Vermeidung von Mietschulden und Obdachlosigkeit sollten Unterkunftskosten von der Sanktionierung ausgenommen bleiben.
7. Die bisher bestehende Altersdiskriminierung Jugendlicher ist zu beseitigen. Derzeit wird den Jugendlichen der Regelsatz bereits bei der ersten Pflichtverletzung komplett gestrichen. Die schärfere Sanktionierung hat keine empirische Grundlage, wie auch das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit festgestellt hat. Mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot ist sie außerordentlich kritisch.

8. Die Vermittler bzw. Fallmanager sollten die Möglichkeit erhalten, positive Anreize im Einzelfall zu setzen. Damit soll die Arbeitsmarktintegration befördert werden, etwa durch eine Zusatzleistung (z.B. Durchhalte- oder Erfolgsprämie bei Eingliederungsmaßnahmen oder ein ÖPNV-Ticket als Hilfe für die Jobsuche). Die Rechte und die Beratung (siehe Punkt 9) von Hartz-IV-Bezieher/innen sollen gestärkt werden.
9. Die Beratung der Hartz IV-Bezieher durch unabhängige Anlaufstellen sollte ausgebaut werden. Darüber hinaus gehend kann zur Vermeidung von für die Jobcenter und Sozialgerichte aufwändigen Rechtsstreitigkeiten die Einrichtung einer Schiedsstelle sinnvoll sein. Dies könnte eine hauptamtliche Ombudsperson oder auch ein ehrenamtlicher Sozialrichter sein

Die Einrichtung von Ombudsstellen sollte anders als im Antrag der Grünen vorgesehen nicht obligatorisch vorgeschrieben werden, sondern im Zusammenwirken mit dem örtlichen Jobcenterbeirat in jedem Einzelfall erörtert werden. Wenn auf örtlicher Ebene eine Einrichtung sinnvoll erscheint, sollte diese auch erfolgen.

Anmerkungen zu einzelnen Aspekten:

Das dem Hartz-IV-System zugrunde liegende Bild des zu aktivierenden Arbeitslosen ist im Ansatz verfehlt. Damit wird das Problem Arbeitslosigkeit individualisiert und in den Verantwortungsbereich der Arbeitslosen verschoben. Dabei ist die fehlende Nachfrage nach Arbeitskräften mit Profilen, wie sie viele Hartz-IV-Bezieher/innen aufweisen, das zentrale Problem, das aber politisch nicht ausreichend adressiert wird und in der Arbeit der Jobcenter kaum eine Rolle spielt. Auch die Arbeitsförderung in den Jobcentern ist unzureichend. Die Vermittler bzw. Fallmanager sind als Kontrolleure tätig, wenn Hilfeempfänger/innen nicht das geforderte Verhalten auf dem Arbeitsmarkt oder auch im Umgang mit anderen Obliegenheiten (Terminwahrnehmung, Beibringung von Unterlagen etc.) zeigen.

Das Bild vom oftmals passiven Arbeitslosen ist dabei empirisch nicht belegt. Soweit Untersuchungen vorliegen, zeigen diese, dass sich nur ein sehr kleiner Teil der Hilfebezieher/innen der Eingliederung verweigert und dass dabei subjektive Lebensumstände (wie z.B. Krankheit, familiäre Probleme) erheblich

sind². Hartz-IV-Bezieher/innen brauchen im Regelfall keine Aktivierung, sondern neben qualifikationsgerechten Arbeitsplätzen passgenaue Hilfen bei der beruflichen Eingliederung, sowie ggf. sozial flankierende Leistungen.

Dieser Befund lässt sich auch aus der Sanktionsstatistik der BA ablesen. Die in den letzten Jahren nur leicht rückläufige Gesamtzahl der festgestellter Sanktionen beläuft sich zwar immer noch auf gut 1 Mio. (für das Jahr 2014), die Sanktionen wegen Verweigerung einer Aufnahme oder Fortführung von Arbeit, Ausbildung oder einer Maßnahme machen aber nur knapp 12% aus und sind stärker rückläufig als die Gesamtzahl aller Sanktionen. Das Gros der Sanktionen machen mit 75% die Meldeversäumnisse aus.

Unverständlich sind die großen regionalen Unterschiede bei den Sanktionsquoten, die sich nicht durch eine unterschiedliche Arbeitsmarktlage ausreichend erklären lässt. So betrug die Sanktionsquote in Berlin im Februar 2014 4,2%, wohingegen bei ebenfalls schwierigen Arbeitsmarktbedingungen in Bremen „nur“ 2,4% der Hartz-IV-Bezieher/innen sanktioniert wurden (bei bundesweit 2,9% im Durchschnitt).

Bei Betrachtung verschiedener Altersgruppen weisen junge Menschen unter 25 Jahren weiterhin die höchste Sanktionsquote auf. Im Jahr 2014 lag diese bei 4,6% im Vergleich zu 3,2% bei allen Erwerbsfähigen und „nur“ 1,0% bei über 50-Jährigen. Dies spricht dafür, dass Jugendliche einerseits zwar intensiver betreut werden, andererseits aber auch einem härteren Maßstab hinsichtlich ihrer Mitwirkung unterliegen. In Verbindung mit den schärferen Sanktionen für Jugendliche bis hin zur völligen Streichung der Leistung ist dies nicht akzeptabel. Denn die vermeintliche Erzwingung der Mitwirkung wird häufig dadurch unterlaufen, dass sich Jugendliche komplett der Betreuung entziehen und ihren Lebensunterhalt z.B. mit Gelegenheitsjobs, über Schulden oder gar Kleinkriminalität bestreiten. Der dadurch erreichte statistische „Erfolg“ in Form eines Rückgangs der Leistungsberechtigten ist ein Scheinerfolg, sowohl was die Integration junger Menschen als auch die gesamtgesellschaftlichen Kosten angeht.

Die BA-Statistik weist im Jahresdurchschnitt 2014 7.500 vollsanktionierte erwerbsfähige Hilfebezieher/innen auf, davon sind knapp 4.000 unter 25 Jah-

² siehe IAB Forschungsbericht 3/2010, S. 4: „Die vielfältigen, auch eigeninitiativ ergriffenen Maßnahmen der Hilfebezieher widersprechen deutlich dem bisweilen in der Öffentlichkeit präsenten Bild des passivierten Transferleistungsempfängers, der es als erstrebenswert empfindet, ein Leben im Hilfebezug zu führen.“

ren. D.h. diesen Personen wird das notwendige Existenzminimum komplett entzogen, mit der Gefahr, dass sie dann aus dem Fokus der Behörden komplett abtauchen. So sprechen sich auch gerade die mit Jugendlichen arbeitenden Fallmanager der Jobcenter gegen die Totalsanktionen aus³.

Eine aktuelle Studie des Deutschen Jugendinstituts belegt, dass gerade das Hartz-IV-System mit seinen Sanktionen dazu beiträgt, dass rund 20.000 junge Menschen als sog. *drop outs* komplett aus der Betreuung von Jobcenter, Jugendamt oder einer sonstiger Stelle herausgefallen sind mit unklarem Verbleib⁴.

Hier besteht nach Auffassung des DGB dringender Handlungsbedarf, nicht nur hinsichtlich der Errichtung von Jugendberufsagenturen bzw. einer besseren Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen, Jobcenter und Jugendämter. Die Angebote der Jugendhilfe müssen grundsätzlich ausgebaut werden und besser mit den anderen Akteuren verzahnt werden.

Das Konzept, junge Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher stärker zu sanktionieren, ist gescheitert. Es widerspricht auch pädagogischen Ansätzen, wie sie sich auch in deutlich milderen Sanktionen im Jugendstrafrecht zeigen. Jugendliche Leistungsbezieher sollen nicht frustriert, sondern zur Verbesserung ihrer beruflichen Perspektiven gefördert werden. Das Gleichgewicht zwischen Fördern und Fordern ist dem Gesetzgeber hier vollends aus dem Blick geraten.

Die härteren Sanktionen für junge Menschen verstoßen nach Auffassung des DGB auch gegen die Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). Ziel dieses Gesetzes ist, Benachteiligungen aus Gründen u.a. des Alters zu verhindern oder zu beseitigen (§1 AGG). Hinsichtlich der Sanktionsregelungen im SGB II sind unter 25-Jährige offensichtlich benachteiligt.

Zwar besagt §10 AGG, dass eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters zulässig ist, wenn sie objektiv und angemessen ist. Allerdings kommt eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA (Kurzbericht 10/2010) zu dem Ergebnis, dass aus Sicht der Vermittler/innen in Jobcentern und Optionskommunen die härteren Sanktionen gegen unter 25-Jährige nicht angemessen sind. Diese seien wenig sinnvoll im Hinblick auf

³ IAB-Forum 1/2010: Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II. Wer nicht hören will, muss fühlen?, S. 84.

⁴ Tatjana Mögling, Frank Tillmann u. Birgit Reißig: Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen, Düsseldorf 2015.

nachhaltige Integrationen und die Folgen von Sanktionen (z.B. Verschuldung, Schwarzarbeit, Kleinkriminalität) können die Eingliederung ins Erwerbsleben erschweren.

Die Studie kommt zu dem Fazit: „Während das Jugendstrafrecht – auch aus pädagogischen Gründen – beansprucht milder zu sein als das Erwachsenenstrafrecht, ist dieses Prinzip im SGB II umgedreht. Dabei scheint Deutschland eine Sonderstellung einzunehmen; Großbritannien und Frankreich etwa kennen keine strikteren Sanktionen für Jüngere.“

Der IAB-Bericht kritisiert auch Sanktionen, die zu einer Kürzung der Mietzahlungen für Jugendliche oder Erwachsene führen, als kontraproduktiv für die Eingliederung. Auch nach Auffassung des DGB sind Mietschulden und drohender Wohnungsverlust für die soziale und berufliche Eingliederung verheerend.