

Stellungnahme



Stellungnahme zum Sanktionsmoratorium des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zur Anhörung am 9.5.2022 im Ausschuss für Arbeit und Soziales

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – BT-Drs. 20/1413

(Sanktionsmoratorium)

Existenzminimum respektieren und ausnahmslos sicherstellen

Deutscher Gewerkschaftsbund

12.05.2022

**Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand**

Martin Künkler

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

E-Mail: martin.kuenkler@dgb.de

Telefon: 030/24 060-729

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

1. Vorbemerkung

Der DGB hat die Materialien zur Anhörung am Mittwoch, den 11.5.2022, um 14:30 Uhr erhalten. Abgabefrist für die Stellungnahme war am Freitag, 13.5.2022, um 10:00 Uhr.

Diese Bearbeitungszeit ist zu knapp und wird dem Gegenstand des Gesetzentwurfs, der Gewährung von existenzsichernden Leistungen, nicht gerecht. Wir bitten für zukünftige Gesetzgebungsverfahren um eine deutlich längere Bearbeitungszeit.

Nach Kenntnis des DGB entspricht das vorgelegte „Sanktionsmoratorium“ nicht mehr den letzten Absprachen in der Koalition. Trifft dies zu, war der an die Verbände versandte Gesetzentwurf somit zum Zeitpunkt des Versands bereits überholt. Wir bitten darum, künftig zu Anhörungen nicht mehr unter Vorlage eines Gesetzentwurfs einzuladen, der nicht mehr dem Stand der politischen Willensbildung entspricht.

2. Zusammenfassung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen Sanktionen, die zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen, entschieden ab. Das Existenzminimum muss immer sichergestellt sein – Minimum ist Minimum! Da die Regelsätze auf Kante genäht sind und das Existenzminimum gerade eben noch so abdecken, stellt jede Kürzung einen Eingriff ins Existenzminimum dar.

Daher bewerten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften das Sanktionsmoratorium positiv: Es stellt – zumindest befristet für 12 Monate – sicher, dass Eingriffe ins Existenzminimum durch Sanktionen deutlich eingeschränkt und Kürzungen über 10 Prozent gesetzlich ausgeschlossen sind. Die Sanktionspraxis wird somit deutlich entschärft und „eingehegt“.



Aus Sicht des DGB sollten zwei Detailregelungen nachgebessert werden: „Zeitversetzte“ Sanktionen im Kontext mit Fördermaßnahmen, die während der Dauer des Sanktionsmoratoriums begonnen werden, sollten ausgeschlossen werden. Zudem sollte klargestellt werden, dass die Möglichkeit, Sanktionen in einem Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach der Pflichtverletzung zu verhängen, keine Anwendung findet.

Der DGB fordert die Regierungskoalition auf, bei der Neugestaltung der Sanktionen im Rahmen des Bürgergeldes nicht hinter die derzeit geltende Weisung zur Sanktionspraxis zurückzufallen und den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen maximalen Kürzungsrahmen nicht auszuschöpfen. Zudem sollten die Zumutbarkeitsregelungen in eine Reform einbezogen und entschärft werden.

3. Bewertung des Sanktionsmoratoriums

Laut dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Rechtsfolgen nach Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II befristet bis zum 31. Dezember 2022 ausgesetzt werden. Danach soll das neue Bürgergeld in Kraft treten, mit dem auch die Mitwirkungspflichten neu geregelt werden sollen.

Die Sanktionen nach Terminversäumnissen in Höhe von 10 Prozent sind nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs, d.h. sie bleiben – laut Gesetzentwurf – unverändert bestehen.

Nach Informationen des DGB hat sich die Regierungskoalition jedoch darauf verständigt, abweichend vom vorliegenden Gesetzentwurf die Sanktionen nach § 31a SGB für ein Jahr auszusetzen. Zudem sollen Sanktionen nicht bereits beim ersten versäumten Termin verhängt werden, sondern erst bei wiederholten, mehreren Terminversäumnissen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen Sanktionen, die zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen, entschieden ab. Das Existenzminimum muss immer sichergestellt sein – Minimum ist Minimum!

Daher bewerten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften das Sanktionsmoratorium positiv: Es stellt – zumindest befristet für 12 Monate – sicher, dass Eingriffe ins Existenzminimum durch Sanktionen deutlich eingeschränkt und Kürzungen über 10 Prozent gesetzlich ausgeschlossen sind.

Der offenbar nun gefundene neue Kompromiss bleibt hinter der Vereinbarung des Koalitionsvertrags zurück. Dort heißt es: „Bis zur gesetzlichen Neuregelung schaffen wir ein einjähriges Moratorium für die bisherigen Sanktionen unter das Existenzminimum (...)“. Da die Regelsätze das Existenzminimum abdecken (sollen), führt jede Kürzung – auch die nach derzeitigem Recht zulässigen Kürzungen bis 30 Prozent sowie die beim Sanktionsmoratorium vorgesehenen Kürzungen von 10 Prozent – zu einer Unterschreitung des Existenzminimums. Dies hatte auch das Bundesverfassungsgericht bei seinen Sanktionsurteil 2019 explizit so festgestellt.



Im Vergleich zu dem vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf stellt der nun gefundene Kompromiss jedoch eine Verbesserung dar, da die Sanktionen nach Terminversäumnissen eingeschränkt und die Sanktionsregelungen insgesamt deutlicher entschärft werden.

4. Grundsätzliche DGB-Bewertung der Sanktionen

Zerrbild von „inaktiven Arbeitslosen“

Für den DGB ist das deutliche Übergewicht beim Fordern einer der Hauptkritikpunkte am bisherigen Hartz-IV-System. Das Konzept des „aktivierenden Sozialstaats“ unterstellt, dass Arbeitslose „aktiviert“ werden müssen. Es geht davon aus, dass in vielen Fällen Arbeitslose bisher nicht ausreichend „aktiv“ seien und dass das Problem vorrangig im Verhalten der Betroffenen und weniger in mangelnden Arbeitsplätzen liege. Damit wird das Problem der Arbeitslosigkeit individualisiert und in den Verantwortungsbereich des Arbeitslosen verschoben.

Das Bild vom „passiven“ Arbeitslosen ist dabei hinsichtlich seiner empirischen Evidenz nicht hinterfragt worden. Soweit Untersuchungen vorliegen, zeigen diese, dass sich nur ein sehr kleiner Teil der Hilfebezieher/innen im System „einrichtet“ und dass dafür die subjektiven Lebensumstände (wie z.B. Krankheit, Trennung vom Partner, psychische Erkrankungen) erheblich sind. Das Gros der Hilfeempfänger/innen braucht keine Aktivierung, sondern (neben qualifikationsgerechten Arbeitsplätzen) passgenaue Hilfen bei der beruflichen Eingliederung sowie ggfs. sozial flankierende Leistungen (z.B. Kinderbetreuung, Schuldenberatung).

Prinzip der Gegenseitigkeit

Steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen müssen sich legitimieren lassen um ihre Akzeptanz zu erhalten. Dabei sind vorherrschende Gerechtigkeits- und Wertvorstellungen zu beachten. Im deutschen Sozialstaatsverständnis ist das Prinzip der Gegenseitigkeit strukturprägend. Gegenseitigkeit beschreibt gemeinsame Wertvorstellungen über das eigene Verhalten als (potentieller) Leistungsberechtigter und den notwendigen Beitrag zu einem Gemeinwesen. Es besteht eine starke normative wechselseitige Bindung in Form von Rechten und Pflichten. Die Solidarbereitschaft und die Bereitschaft als Steuerzahler eine Fürsorgeleistung zu finanzieren korrespondieren mit der Erwartung, dass der Leistungsbezug an „gute Gründe“ geknüpft ist und Arbeitslose bereit sind, über eine Arbeitsaufnahme ihren Leistungsbezug zu beenden. Entsprechend diesem Prinzip der Gegenseitigkeit steht es für den DGB außer Frage, dass grundsätzlich der Bezug von Sozialleistungen mit Verpflichtungen verbunden werden kann. Entscheidend ist die Frage, *welchen* Auflagen und Pflichten Leistungsberechtigte nachkommen müssen und *wie* die leistungsrechtlichen Konsequenzen bei einer Pflichtverletzung ausgestaltet sind.

Diesem Prinzip der Gegenseitigkeit sind jedoch enge Grenzen gesetzt, sobald es um die Sicherstellung des Existenzminimums geht.



Existenzminimum ausnahmslos sicherstellen

Aus Sicht des DGB verbieten sich Sanktionen bei Regelsätzen, die so bemessen sind, dass sie kaum das Nötigste abdecken. Mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz 2011 hat der Gesetzgeber das physische und soziokulturelle Existenzminimum neu definiert. Er reagierte damit auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2010, mit der die Regelsätze für nicht verfassungskonform erklärt worden sind¹. Laut Bundesverfassungsgericht (2014), ist der Gesetzgeber bei der Festlegung der Regelsätze an die Grenze dessen gegangen, was die Verfassung erlaubt. Die Regelsätze sind „auf Kante genäht“ und nur gerade eben noch so verfassungskonform². Das heißt, der Gesetzgeber hat die Regelsätze nicht „großzügiger“ bemessen als es die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebieten, sondern auf einem sehr niedrigen Niveau, das nicht mehr unterschritten werden darf. Damit stellt sich bei derzeitiger Gesetzeslage jede Kürzung des Regelsatzes durch Sanktionen als eine Unterschreitung des Existenzminimums dar.

In seinem Sanktionsurteil 2019 hat dies auch das Bundesverfassungsgericht explizit so festgestellt, wengleich das Gericht diese Unterschreitung unter bestimmten Bedingungen für zulässig erachtete.

Nachhaltige Integration als Maßstab

Das Bundesverfassungsgericht hielt Kürzungen bis 30 Prozent für zulässig, wenn die Annahme des Gesetzgebers, dass mit Sanktionen eine positive Wirkung auf die Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden kann, verifizierbar ist.

Ein belastbarer Nachweis für diese Annahme steht aber weiterhin aus. Die Ergebnisse der Wirkungsforschung zu Sanktionen in der Vergangenheit ergeben kein einheitliches Bild. Sofern ein Teil der Untersuchungen einen positiven Effekt ausweisen, da es nach Sanktionen vermehrt zu Arbeitsaufnahmen komme, haben diese Untersuchungen den Makel, dass die Qualität der aufgenommenen Arbeit und die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses nicht Gegenstand der Untersuchungen war.

Sofern es aber nur zu einer sehr kurzen Beschäftigung, ggf. in Form prekärer Arbeit, kommt, kann nicht von einem positiven Integrationseffekt gesprochen werden, der einen Eingriff ins Existenzminimum legitimieren könnte.

Armutslagen nicht zusätzlich verschärfen

Das Sanktionsmoratorium kommt zur richtigen Zeit, denn die Besonderheiten der aktuellen Situation liefern weitere gute Gründe, die Sanktionen jetzt auszusetzen: Die in der Pandemie auf ein besorgniserregendes Maß angewachsene Langzeitarbeitslosigkeit sinkt zurzeit nur sehr langsam und sehr geringfügig. Die Chancen von Langzeitarbeitslosen auf eine

¹ BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09

² BVerfG vom 23.07.2014, 1 BvL 10/12



Arbeitsaufnahme sind weiterhin ausgesprochen niedrig. Es fehlt somit nicht an der Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen, sondern an Arbeitsmöglichkeiten bzw. guten Fördermaßnahmen.

Zudem belasten die stark steigenden Preise, die geringe Anpassung der Regelsätze zum Jahresbeginn deutlich unterhalb der Inflationsrate sowie die pandemiebedingten Mehrausgaben Grundsicherungsbeziehende sehr stark. Das Sanktionsmoratorium stellt zumindest sicher, dass in dieser angespannten Situation keine weitere Leistungskürzung von mehr als 10 Prozent hinzukommen kann, die die materiellen Notlagen abermals drastisch verschärfen würde. Allerdings bleibt ein finanzieller Ausgleich für Preissteigerungen und Mehrbelastungen weiterhin dringend erforderlich, denn die Einmalzahlung in Höhe von 200 Euro an Grundsicherungsbeziehende ist nicht ansatzweise kostendeckend.

Sanktionen als Prekarisierungsmotor

Die Sanktionsdrohung wirkt über die Sanktionierten hinaus generell disziplinierend auf alle Arbeitsuchenden im Hartz-IV-Bezug. Die Sanktionen müssen im Zusammenhang mit den Zumutbarkeitsregelungen bewertet werden, nach denen bei Hartz IV jede legale Arbeit als zumutbar gilt. Über die Sanktionsdrohung wird heute ein Druck aufgebaut, auch prekäre, niedrig entlohnte Arbeit oder eine Arbeit unterhalb der erworbenen Qualifikation annehmen zu müssen. Wer sich heute nichts anderes zuschulden kommen lässt, als auf einer tariflichen Entlohnung oder einer Arbeit mit Sozialversicherungsschutz zu bestehen, dem droht eine Kürzung um 30 Prozent. Die Sanktionsandrohung verschärft so die ohnehin gegebene Macht-Asymmetrie auf dem Arbeitsmarkt zu Lasten der abhängig Beschäftigten und zu Gunsten der Unternehmen: Arbeitsuchende, die wissen, dass sie bei Ablehnung einer Arbeit sanktioniert werden, können nicht frei und selbstbewusst mit Arbeitgebern über Arbeitsentgelte und -bedingungen verhandeln. Diese Schwächung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer/innen steht gewerkschaftlichen Interessen diametral entgegen.

In der Arbeitslosenversicherung ist für die Arbeitsförderung gesetzlich normiert, dass die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert werden soll und unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken ist. Die Hartz-IV-Sanktionen dürfen diese Ziele nicht wie heute konterkarieren.

Willkür in der Sanktionspraxis

Hinzu kommt: Die Sanktionspraxis war in der Vergangenheit sehr von Willkür und Ungerechtigkeiten geprägt. Eine Studie von Franz Zahradnik und anderen (2016) belegt eine „deutlich höhere Sanktionswahrscheinlichkeit bei Personen mit formal geringer Bildung (max. Volks-/Hauptschulabschluss)“. Die Sanktionsbetroffenheit korreliert mit den kommunikativen Fähigkeiten und dem Bildungsabschluss der Leistungsberechtigten. Je niedriger der Bildungsabschluss desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden.

Aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit ist zudem bekannt, dass die Sanktionshäufigkeit in den einzelnen Jobcentern extrem unterschiedlich ist. Diese Unterschiede lassen sich nicht mit der unterschiedlichen Aufnahmefähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte erklären.



Eine Praxis, bei der das Sanktionsrisiko vom Wohnort und dem Bildungsniveau abhängt, ist völlig inakzeptabel.

5. Vorschlag zur Verbesserung des Sanktionsmoratoriums

Der DGB geht davon aus, dass es in der Regierungskoalition nach dem zuletzt gefundenen Kompromiss keine weitere Bereitschaft gibt, das Sanktionsmoratorium substantziell nachzubessern und alle Sanktionen auszusetzen.

Es sollten jedoch zumindest zwei Detailregelungen verbessert werden:

- Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Zeitraum des Sanktionsmoratoriums weiterhin mit Hinweis auf die Rechtsfolgen erfolgen, die bei Pflichtverletzungen nach Ende des Moratoriums, eintreten können. Im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften auch „zeitversetzte“ Sanktionen im Kontext mit in der Zeit Moratoriums begonnener Maßnahmen auszuschließen. Dies kann technisch erreicht werden, indem klargestellt wird, dass keine Rechtsfolgebelehrung erfolgt. Alternativ könnte der § 31 SGB II, der die Pflichtverletzungen definiert, ebenfalls für die Dauer des Sanktionsmoratoriums ausgesetzt werden.
- Laut § 31b Abs. 1 Satz 5 SGB II können Sanktionen in einem Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach der Pflichtverletzung verhängt werden. Es sollte klargestellt werden, dass dieser Satz keine Anwendung auf Pflichtverletzungen während des Sanktionsmoratoriums findet.

6. Anforderungen an die Neugestaltung der Sanktionen im Rahmen des Bürgergeldes

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass die Koalition mit den vereinbarten Eckpunkten zur Ausgestaltung des Bürgergeldes verstärkt auf positive Anreize sowie auf eine Politik der Befähigung und Ermöglichung statt auf eine Bestrafung von Fehlverhalten setzt. So wird das Weiterbildungsgeld den Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen erleichtern und auch der vorgesehene Bonus für die Teilnahme an sonstigen Fördermaßnahmen setzt einen positiven Anreiz. Der Wegfall des Vermittlungsvorrangs und die angekündigte kooperative Arbeitsweise der Jobcenter, bei der Integrationsziele und -schritte im Rahmen der Teilhabevereinbarung zukünftig im Einvernehmen vereinbart werden sollen, führen dazu, dass ein Teil der Konflikte erst gar nicht entstehen, die in der Vergangenheit Sanktionen auslösten.

Der DGB fordert die Regierungskoalition auf, bei der Neugestaltung der Sanktionen im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes

- nicht hinter die Standards der derzeit geltenden Weisung der Bundesagentur für Arbeit zurückzufallen, die die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts provisorisch regelt; d.h. u.a., verschärfte Sanktionen für junge Erwachsene sind auszuschließen und von der Begrenzung der maximal zulässigen Kürzungshöhe darf es keine Ausnahmen geben;



- bei der angekündigten Berücksichtigung von „vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen und praktischen Erfahrungen“ zur Wirkung von Sanktionen auf eine nachhaltige, dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt abzustellen und die Qualität und Dauer der Arbeitsverhältnisse, die nach einer Sanktion aufgenommen werden, in den Blick zu nehmen;
- den vom Bundesverfassungsgericht unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig erklärten Kürzungsrahmen von bis zu 30 Prozent nicht auszuschöpfen und den maximalen Kürzungsbetrag niedriger anzusetzen. Nicht alles, was unsere Verfassung erlaubt, ist auch sozial- und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll;
- die Zumutbarkeitsregelungen müssen dringend in die Neugestaltung der Sanktionen einbezogen werden. Die bestehenden Regelungen, nach denen nahezu jede legale Arbeit als zumutbar gilt, fördern Dequalifizierungsprozesse und drängen Leistungsberechtigte in den Niedriglohnsektor und in prekäre Arbeitsverhältnisse. Notwendig ist stattdessen, Aufstiegsmobilität zu fördern – auch im Hinblick auf bestehende Fachkräfteengpässe. Deshalb sollten die Zumutbarkeitsregelungen entschärft und am Leitbild Gute Arbeit orientiert werden.