



Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Bundesverfassungsgericht
Vorsitzenden des Ersten Senats
Herrn Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

Geschäftsführendes
Präsidentmitglied

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 320
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 420

E-Mail: Meike.Hinrichs
@Landkreistag.de

AZ: 423-13/0

Datum: 13.2.2017

1 BvL 7/16

Stellungnahme des Deutschen Landkreistages

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Kirchhof,

für den Deutschen Landkreistag danke ich für die Möglichkeit, im

Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung der §§ 31a i.V.m. §§ 31 und 31b SGB II – Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Gotha vom 2.8.2016 (S 15 AS 5157/14) –

als sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfGG Stellung nehmen zu können.

I.

Der Deutsche Landkreistag hält die zur Überprüfung vorgelegten Regelungen der § 31a i.V.m. §§ 31 und 31b SGB II in Bezug auf das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG – Sozialstaatlichkeit –, in Bezug auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie hinsichtlich der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG für mit dem Grundgesetz vereinbar.

Das Grundgesetz erfordert nicht die Gewährung voraussetzungsloser Sozialleistungen. Der Sanktion geht eine Pflichtverletzung oder ein (wiederholtes) Meldeversäumnis des Leistungsberechtigten voraus. Dieser hat selbst die Ursache für die Absenkung der Leistung gesetzt. Er hat es in der Hand, dem durch Erfüllung der gesetzlichen Pflichten entgegenzuwirken.

Zugleich ist auch im Falle der Verhängung von Sanktionen eine Grundversorgung durch die differenzierten Regelungen im SGB II gewährleistet, zu denen

vor allem die Möglichkeit gehört, (ergänzende) Sachleistungen oder geldwerte Leistungen zu erbringen.

Im Folgenden wird zunächst das Konstrukt der Sanktionen rechtlich bewertet. Sodann werden die gestellten Fragen beantwortet. Unsere Erkenntnisse beziehen sich auf die Verwaltungspraxis der Jobcenter – Optionskommunen wie gemeinsame Einrichtungen –, aus deren Rückmeldungen sich unsere Stellungnahme zu einem Großteil speist. Zugleich beziehen wir Daten zu Sanktionen aus der amtlichen SGB II-Statistik ein, die bei der Bundesagentur für Arbeit geführt wird.

II.

1. Sozialpolitische Notwendigkeit von Sanktionen

Nach Überzeugung des Deutschen Landkreistages erfüllen Sanktionen eine wichtige sozialpolitische Funktion. Da das SGB II auf dem gegenseitigen Grundsatz von „Fördern und Fordern“ fußt und eine Mitwirkung des Betroffenen vorsieht, käme es ohne Sanktionsmöglichkeiten zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen. Dies halten wir nicht für angezeigt.

Der generelle Verzicht auf Möglichkeiten der Sanktionierung im SGB II ist aus Sicht der Praxis auch nicht zielführend. Ursache und Wirkung werden zusätzlich zur gesetzlichen Regelung über die individuelle Rechtsfolgenbelehrung im Vorhinein transparent gemacht, und dem Leistungsberechtigten wird gemäß § 24 Abs. 1 SGB X Gelegenheit gegeben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Ohne die Möglichkeit des Sanktionierens ist eine nachhaltige Integrationsarbeit, die auf das erstmalige oder erneute Heranführen an den Arbeitsmarkt gerichtet ist, in seiner Wirksamkeit stark eingeschränkt.

Bereits das Vorhandensein eines Sanktionsinstrumentariums führt in der Regel die gewünschte Motivation und Mitwirkung herbei. Auch dieser Effekt der – im Idealfall gar nicht zur Anwendung gebrachten – Sanktions*möglichkeit* muss in der Gesamtbetrachtung Beachtung finden. Im Rahmen der Heranführung an den Arbeitsmarkt bzw. um überhaupt mit den Leistungsbeziehern ins Gespräch zu kommen, zur Eruiierung von Handlungsbedarfen einer Integration in den Arbeitsmarkt und damit in Verbindung stehenden Qualifizierungs- und sonstigen Maßnahmen wird die Möglichkeit der Sanktionierung von den Jobcentern als unerlässlich angesehen.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Jobcenter ohne Sanktionen bestimmte Leistungsberechtigte nicht mehr erreichen würden. Aufgrund erheblicher Motivationsdefizite in Bezug auf die Mitwirkung an der Eingliederung in Arbeit führt erst der mit Sanktionsmöglichkeiten einhergehende finanzielle Druck in sehr vielen Fällen zum Einlenken, zur Mitwirkung am Integrationsprozess und zur Bereitschaft, Anstrengungen zu unternehmen, den Sozialleistungsbezug zu beenden.

Die Mitwirkung des Leistungsberechtigten entspricht überdies einem allgemeinen Prinzip im Sozialleistungsrecht. Mitwirkungsverpflichtungen treffen den Leistungsberechtigten in verschiedenen Sozialgesetzbüchern.

2. Leistungsrechtliche Minderungen bei Pflichtverletzungen

Das Grundgesetz erfordert nicht die Gewährung voraussetzungsloser Sozialleistungen¹ und eröffnet damit dem Gesetzgeber einen Spielraum auch in Bezug auf die Schaffung eines Instrumentariums zur Leistungskürzung bei Pflichtverletzungen.

Das Bundessozialgericht geht in einer Entscheidung vom 29.4.2015² davon aus, dass eine Sanktion in Höhe von 30 % verfassungsgemäß sei, weil die dem zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen sich innerhalb des dem Gesetzgeber zukommenden Gestaltungsspielraumes halten würden. Wörtlich führt es aus:

„Dass der Gesetzgeber dabei von Verfassungs wegen schlechterdings gehindert wäre, die Gewährung existenzsichernder Leistungen nach dem SGB II an (Mitwirkungs-)Obliegenheiten zu knüpfen und bei deren Verletzung leistungsrechtliche Minderungen vorzusehen, vermag der Senat nicht zu erkennen [...]. Zudem ist zu bedenken, dass es sich bei den sog. Sanktionen grundrechtsdogmatisch nicht um einen Eingriff, sondern um eine abgesenkte Form der Leistungsgewährung handelt [...].“³

Diese grundlegende verfassungsrechtliche Einordnung des Sanktionsinstrumentariums der §§ 31 ff. SGB II teilen wir. Insbesondere der in § 31a Abs. 1, 2 SGB II vorgesehene gestufte Minderung des Arbeitslosengeldes II und der ergänzenden Erbringung von Sachleistungen kommt eine wesentliche Bedeutung zu.

3. Erbringung ergänzender Sachleistungen

Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 % kann das Jobcenter auf Antrag des Leistungsberechtigten in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen – etwa durch Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen – oder geldwerte Leistungen erbringen, § 31a Abs. 3 S. 1 SGB II. Es hat dies ohne die Einräumung von Ermessen überdies in den Fällen zu tun, in denen Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben, § 31a Abs. 3 S. 3 SGB II.

Durch diese Vorschriften im SGB II wird auch im Falle einer Sanktionierung sichergestellt, dass der zum Leben unbedingt erforderliche Bedarf abgedeckt wird.

Der Gewährung ergänzender Sachleistungen, geldwerter Leistungen sowie von Direktzahlungen an Vermieter und z. B. Versorgungsdienstleister im Falle von Leistungsabsenkungen steht auch nicht die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums entgegen. Denn der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei in seiner Entscheidung, ob er die existenzsichernden Bedarfe durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen deckt⁴.

Das Bundessozialgericht erachtet Sanktionen insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit der Gewährung ergänzender Sachleistungen für zulässig und

¹ BVerfG, NJW 2010, 2866.

² B 14 AS 19/14 R.

³ B 14 AS 19/14 R, Rn. 52.

⁴ BVerfGE 125, 175.

erhebt keine verfassungsrechtlichen Bedenken⁵. Insbesondere führt es in einer Entscheidung vom 9.11.2010 aus:

„Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken bestehen hier nach Überzeugung des Senats bereits deshalb nicht, weil die Beklagte dem Kläger nach dem konkreten Geschehensablauf im streitigen Zeitraum bereits mit dem Bescheid vom 2.11.2007 ergänzende Sachleistungen ‚in angemessenem Umfang‘ angeboten und der Kläger von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat. Es bedurfte vor diesem Hintergrund hier keiner Entscheidung darüber, ob die gesetzlich geregelten Absenkmöglichkeiten als ein dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns genügender Ausdruck der verfassungsrechtlich bestehenden Selbsthilfeobliegenheit als Kehrseite der Gewährleistungspflicht des Staates anzusehen sind.“⁶

Dem ist zuzustimmen. Insbesondere erachten wir es als verfassungsrechtlich unproblematisch, die Gewährung von Sachleistungen von der Antragstellung durch den Betroffenen abhängig zu machen. Dies entspricht dem allgemeinen Antragserfordernis im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das in § 37 SGB II seinen expliziten Ausdruck findet.

Von besonderer Bedeutung ist aus unserer Sicht daher der Umstand, dass im der Vorlage zugrundeliegenden Fall vor dem SG Gotha der Kläger keine ergänzenden Sachleistungen beantragt hat. Damit hat der Betroffene die ihm generell-abstrakt in Gestalt der gesetzlichen Regelungen angebotenen Sozialleistungen letztlich nicht in Anspruch genommen und hat damit auf die Deckung eines Großteils seiner existenzsichernden Bedarfe verzichtet. Gegen das Antragserfordernis bestehen keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken.

Im Hinblick auf die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen orientieren sich die allermeisten Jobcenter an den Fachlichen Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit zu §§ 31, 31a, 31b SGB II⁷. Darin heißt es in Ziffer 31.48:

„Die zu erbringenden Sachleistungen beziehen sich auf den Teil des Arbeitslosengeldes II, der über 30 % der Minderung hinausgeht. Sachleistungen sind insbesondere in Form von Gutscheinen zu erbringen. Im Gutschein sind die Warengruppen, die davon erfasst sind, zu benennen. Als Orientierungswert für die Ermittlung der ergänzenden Sachleistungen kann für alle Leistungsberechtigten ein Betrag in Höhe von 50 % des vollen Regelbedarfs nach § 20 Abs. 2 – für das Jahr 2014: 196,00 € gerundet⁸ – zugrunde gelegt werden.“

Wurde beispielsweise der Regelbedarf um 60 % gemindert, ist die Höhe des Orientierungswertes von 196 € mit dem 30 % übersteigenden Minderungsanteil (bei 60 % Minderung entspricht dies 30 %) zu multiplizieren und der gerundete Betrag als Gutschein zu gewähren. In der Summe der verbleibenden Leistung für den Regelbedarf und dem Wert der Sachleistung sollen der leistungsberechtigten Person mindestens Leistungen in Höhe eines halben Regelbedarfs für einen Alleinstehenden (196 €) verbleiben.“

Diese pauschale Berechnung ergänzender Sachleistungen übernehmen einige wenige kommunale Jobcenter hingegen nicht und treffen ihre Entscheidung auf einer anderen konzeptionellen Grundlage. Dies geschieht beispiels-

⁵ Unter Bezugnahme auf das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010: BSG vom 9.11.2010, B 4 AS 27/10 R, und vom 15.12.2010, B 14 AS 92/09 R.

⁶ B 4 AS 27/10 R, Rn. 34.

⁷ Aktuelle Fassung vom 22.4.2014.

⁸ Dieser Wert beträgt aktuell, d. h. unter Zugrundelegung der seit 1.1.2017 geltenden Regelsätze 204,50 €, gerundet 205 €.

weise unter Betrachtung des für Ernährung, für Gesundheitspflege und für Hygiene und Körperpflege (ohne Tabakwaren) vorgesehenen Anteils des Regelbedarfs, der aktuell bei 188 € liegt (46 % des vollen Regelbedarfs). Eine weitere sehr vereinzelt anzutreffende Variante einer alternativen Berechnung ist die Heranziehung der im Regelsatz für Ernährung und Gesundheitspflege vorgesehenen Bedarfe. Nach dieser Berechnung liegt der Mindestbetrag derzeit bei 158 €. Die Dauer der Leistungsabsenkung spielt bei der Entscheidung, ob Sachleistungen gewährt werden, keine Rolle.

Darüber hinaus ist es möglich, dass wegen Deckungslücken im Bereich einmaliger, nicht laufender Bedarfe die Erbringung von Leistungen als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II in Betracht kommt⁹. Davon wird in der Praxis in Abhängigkeit vom Einzelfall Gebrauch gemacht, obgleich dies genau genommen keine Auswirkung auf die laufenden Bedarfe hat. Daher sei dies lediglich der Vollständigkeit halber erwähnt.

Überdies kann der zuständige Träger nach § 31a Abs. 1 S. 6 SGB II sowie nach § 31a Abs. 2 S. 4 SGB II die Minderung der Leistungen ab dem Zeitpunkt einer Erklärung des Leistungsberechtigten in Bezug auf eine nachträgliche Erfüllung seiner Verpflichtungen und unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf 60 % des Regelbedarfs begrenzen bzw. die Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II von der Kürzung ausnehmen. Auch insofern besteht eine Möglichkeit, die finanzielle Wirkung von Leistungskürzungen durch eigenes Verhalten zumindest abzumildern.

Wohnungslosigkeit als Folge einer Sanktion kann nur bei vollständiger Mitwirkungsverweigerung des Leistungsberechtigten drohen, weshalb sich der Verlust der Unterkunft eher als eine theoretische Möglichkeit denn als unvermeidliche Folge der Regelungen der §§ 31 ff. SGB II darstellt. In der Praxis wird dieser Zustand u. a. durch eine Darlehensgewährung vermieden. Daneben kann das Jobcenter während des Minderungszeitraumes zusätzlich die Abschläge für Stromzahlungen in nachgewiesener Höhe als Zuschuss direkt an den Energieversorger zahlen, wenn dieser auf Grund von offenen Zahlungen die Abstellung des Stroms ankündigt.

4. Vorliegen eines wichtigen Grundes

Außerdem ist die Verhängung einer Sanktion nach § 31 Abs. 1 S. 2 sowie nach § 32 Abs. 1 S. 2 SGB II dann nicht statthaft, wenn der Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für sein Verhalten vorbringen kann. Dies können etwa gesundheitliche Einschränkungen wie psychische Erkrankungen, familiäre sowie andere persönliche Gründe sein. Damit existiert in sämtlichen tatbestandlichen Fällen von Pflichtverletzungen stets eine Art Verschuldenskomponente. Die gesetzliche Vermutung im Sinne eines Vertretenmüssens kann vom Leistungsberechtigten entkräftet werden.

Mithin weist die Prüfung des Vorliegens einer Pflichtverletzung neben einer objektiven auch eine subjektive Komponente auf. Dabei ist lediglich eine subjektiv empfundene Unzumutbarkeit in Bezug auf bestimmte Tätigkeitsbereiche oder die „Unterwertigkeit“ der Beschäftigung nicht maßgeblich. Daher besteht neben der ergänzenden Erbringung von Sachleistungen insbesondere in Gestalt dieser subjektiven Komponente ein zusätzlicher Schutz des Leistungsberechtigten.

⁹ BSG, Urteil vom 29.4.2015, B 14 AS 19/14 R, Rn. 58.

III.

Zu den Fragen im Einzelnen:

1. Stellenwert und Anzahl von Sanktionen in der Verwaltungspraxis der Jobcenter

In der Praxis der Jobcenter kommen Sanktionen eher selten vor, wie die im Verhältnis zur Zahl der Leistungsberechtigten niedrigen Sanktionsquoten¹⁰ belegen. In der jüngsten Jahresstatistik zu Sanktionen aus dem Jahr 2015 betrug der Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion 131.520 (davon 30.268 Personen unter 25 Jahre). Das entspricht einer Sanktionsquote im Verhältnis zur Gesamtzahl der Gruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von 3,0 %. Bemerkenswert ist hierbei, dass die Sanktionsquoten seit 2012 rückläufig sind und auch in den Jahren davor stets im Bereich zwischen 2,4 % und 3,4 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten lagen.

Betrachtet man die Sanktionsquoten der Personen unter 25 Jahren, ergibt sich bezogen auf das Jahr 2015 zwar eine höhere Quote von 4,2 %, die aber noch immer als gering anzusehen ist.

Zudem ist es von Belang, zwischen den verschiedenen Sanktionsarten zu unterscheiden: So waren beispielsweise im Jahr 2015 von den 978.809 neu festgestellten Sanktionen 740.486 und damit gut 75 % auf Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II zurückzuführen, die mit einer vergleichsweise moderaten Leistungskürzung i.H.v. 10 % der Regelleistung einhergehen.

Zwei weitere größere Bereiche von Leistungskürzungen sind mit jeweils etwa 100.000 Fällen die Tatbestände des § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II (Weigerung der Erfüllung von Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung) und des § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 3 SGB II (Weigerung bezüglich der Aufnahme oder Fortsetzung einer Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit sowie Maßnahmeabbruch). Damit entfallen auf diese beiden Bereiche jeweils etwa 10 % der Sanktionierungen.

Unsere Erkenntnisse aus den kommunalen Jobcentern belegen in diesem Zusammenhang außerdem, dass die Sanktionen nach § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB II wegen Maßnahmeabbrüchen eher in den Hintergrund treten und nur selten einschlägig sind. Dies resultiert aus der individuellen Feststellung von Handlungsbedarfen und dem darauf aufbauenden gezielten Instrumenteneinsatz. Komplette Absenkungen bzw. Absenkungen um 60 % des nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs werden schließlich nur äußerst selten vorgenommen.

Betrachtet man die durchschnittliche Höhe der Kürzungen durch Sanktionen bezogen auf alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion, so wird deutlich, dass sich die Praxis auch diesbezüglich moderat zeigt, gerade in Anbetracht der de lege lata vergleichsweise drastischen Kürzungsschritte bis hin zum vollständigen Leistungswegfall: Im Jahr 2015 betrug die durchschnittliche Höhe der Kürzung 108 €, wobei sich 96 € auf Regel- und Mehrbedarfe und 12 € auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung bezogen.

¹⁰ Nachfolgende Daten aus: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II – Zeitreihe zu Sanktionen nach Ländern Januar 2007 bis September 2016, Tabellen 1, 2 und 3 sowie eigene Berechnungen auf Grundlage dieser Daten.

Gleiches gilt für die Gruppe der Personen unter 25 Jahren, bei der dieser Durchschnittswert 126 € betrug. Damit ergibt sich im Jahr 2015 eine durchschnittliche Höhe von Leistungskürzungen von 19,4 % (bei unter 25-Jährigen 28,1 %).

2. Umgang der Jobcenter mit Sanktionen

Die Jobcenter setzen das vorhandene Sanktionsinstrumentarium bei Pflichtverletzungen nach §§ 31 ff. SGB II verantwortungsvoll und mit Augenmaß um, d. h. dass sie bestrebt sind, im Wege guter Beratung, Aufklärung und Motivation etwa in Bezug auf die in der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II niedergelegten Pflichten dem Entstehen von Pflichtverletzungen präventiv entgegenzuwirken. So wird beispielsweise versucht, Meldeversäumnisse gar nicht erst entstehen zu lassen, indem Erinnerungsanrufe o. ä. erfolgen.

Auch vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die Regelungen der §§ 31 ff. SGB II aus dem SGB II nicht wegzudenken sind, deren konkreter Einsatz im Tagesgeschäft aber eine eher randständige Bedeutung zukommt.

3. Fehleranfälligkeit der Leistungsabsenkungen

Eine besonders hohe Fehleranfälligkeit von Sanktionsbescheiden ist im Vergleich etwa zu Leistungsbescheiden nicht erkennbar. Leistungsabsenkungen werden im Rechtsbehelfsverfahren eher selten aufgehoben.

Insgesamt verzichten die Jobcenter nicht wegen einer etwaigen Fehleranfälligkeit auf die Festsetzung von Leistungsabsenkungen, da es sich bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen um eine gebundene Entscheidung handelt. Im Rahmen der Anhörung vor Verhängung einer Sanktion wird das Vorliegen eines wichtigen Grundes nach § 31 Abs. 1 S. 2 sowie § 32 Abs. 1 S. 2 SGB II geprüft.

Im Widerspruchsverfahren sind Rücknahmen von Sanktionen teilweise auf Sachverhalte zurückzuführen, die erst im Rahmen des Verfahrens vorgetragen werden. Dies ist zum Teil auch der Tatsache geschuldet, dass Leistungsberechtigte auf die Anhörung nicht reagieren.

Sowohl in den Widerspruchsverfahren als auch in den Klageverfahren sind verhältnismäßig oft formelle Fehler der Grund für eine Abhilfe/Stattgabe. Zum Beispiel legt die Rechtsprechung strenge Maßstäbe an eine rechtswirksame Eingliederungsvereinbarung an. So müssen darin die vom Leistungsberechtigten geforderten Bemühungen (z. B. Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit oder Maßnahme) und die hierfür vom Jobcenter zu erbringenden Gegenleistungen (z. B. Übernahme der Fahrtkosten zum Erreichen des Arbeitsgelegenheit oder Bildungsträger) in ausreichender Form dokumentiert worden sein. Soll die Teilnahme an einer konkreten Eingliederungsmaßnahme verbindlich über eine Eingliederungsvereinbarung geregelt werden, so sind insbesondere Maßnahmeträger, Tätigkeitsort, konkreter zeitlicher Umfang und die Höhe der Mehraufwandsentschädigung zu benennen. Erfolgt dies nicht, führt dies oftmals zur Aufhebung von Sanktionsentscheidungen in einem sozialgerichtlichen Verfahren – unabhängig von einem tatsächlich schuldhaften Verhalten der einzelnen Person. Zugleich wird von den Gerichten moniert, dass zu umfangreiche Eingliederungsvereinbarungen für die Betroffenen nicht mehr verständlich seien. In diesem Spannungsfeld müssen sich die Jobcenter bewegen.

4. Wirkung von Sanktionen

Die Wirkung von Sanktionen auf das Verhalten der betroffenen Personen ist unterschiedlich. Es ist festzustellen, dass einerseits Lerneffekte eintreten, indem demjenigen bewusst wird, dass Pflichtverletzungen durchaus Konsequenzen haben. Ein Teil der Betroffenen setzt sich daraufhin mit Vermittlungsvorschlägen intensiver auseinander, entwickelt eine gesteigerte Bereitschaft, eine Beschäftigung aufzunehmen, und unternimmt eigenständig Aktivitäten.

Überdies können in vielen Fällen im Rahmen der Anhörung zu den Sanktionen weitere Vermittlungseinschränkungen bzw. Handlungsbedarfe aufgedeckt werden, die zwar nicht gegen die Sanktion sprechen, aber für die Vermittler wertvolle Hinweise für die weitere Arbeit mit dem Leistungsberechtigten liefern. Insofern ist auch hier eine nicht zu unterschätzende Wirkung gegeben.

Bei Personen, die bereits aufgrund der Androhung einer Sanktion mitwirken, verzeichnen die Jobcenter häufig Fälle, in denen sich Leistungsberechtigte dadurch zunächst zwar nur widerwillig aktivieren lassen, aber dann im Beratungsprozess aktiv mitwirken und eine positive Entwicklung nehmen. Generell überwiegen bei dieser Personengruppe Meldeversäumnisse. Sanktionen nach § 31 SGB II kommen demgegenüber kaum vor und wenn, bleiben sie meist ein einmaliges Ereignis. Ohne Sanktionsmechanismus würde ein Teil dieser Gruppe aber mit Sicherheit auch den Verpflichtungen nicht so konsequent nachkommen.

Eine weitere Personengruppe stellt sich differenzierter dar. Oftmals sind diese Leistungsberechtigten schon länger im SGB II-Bezug und sind schwer motivierbar. Sanktionen von bis zu 30 % bewirken in einigen Fällen noch keine Reaktion bzw. Veränderung in der Zusammenarbeit (meist, wenn ein kleiner Nebenverdienst vorliegt). Ab 40 % bis 60 % Sanktionshöhe wird aber zumindest Pflichten insoweit nachgekommen, dass keine weitere Leistungskürzung ausgesprochen werden muss. Hieraus ebnet sich auch der Weg in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Der vollständige Entfall des Arbeitslosengeldes II kommt hier so gut wie nicht vor. Einige Leistungsberechtigte äußern klar, dass sie Beratungstermine nur wahrnehmen, da sie sonst sanktioniert würden. Ohne Sanktionsmöglichkeit würden sich diese Personen größtenteils der Beratung des Jobcenters entziehen. Auch auf die Beratung folgende Unterstützungsangebote oder Aufforderungen würden obsolet. Oftmals werden Menschen auf diese Weise zudem aus der sozialen Isolation herausgeholt.

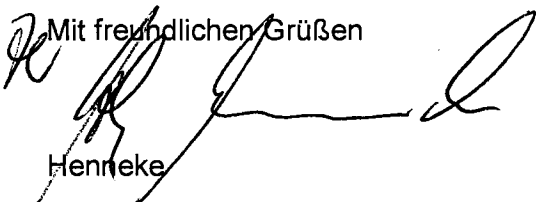
Die Personengruppe derjenigen, die nicht auf Sanktionierungen ansprechen, ist sehr klein. Auch der vollständige Wegfall des Arbeitslosengeldes II bewirkt in diesen Fällen keine oder selten eine Reaktion. Ein Nachholen der Pflichten wird hier in aller Regel nicht angeboten. Bei dieser kleinen Gruppe fällt immer wieder auf, dass Personen augenscheinlich über eine andere „Einnahmequelle“ verfügen (müssen), um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten (z. B. illegale Tätigkeiten, Zuwendungen von Dritten), so dass der Entzug von Sozialleistungen nicht zwingend zu einer Änderung im Verhalten führt. Liegen derartige Anhaltspunkte vor, gehen die Jobcenter dem nach. Dies führen wir vorliegend nicht weiter aus, da es ohne Bezug zur Sanktion steht.

Darüber hinaus ist der Personenkreis der unter 25-Jährigen zu betrachten. Hier zeigt sich, dass mit der wiederholten Sanktion, die dann auch die Bedarfe für Unterkunft und Heizung umfasst, ein erzieherischer Effekt erzielt werden kann. Vor allem bei dieser Gruppe der jungen Menschen bewirkt man mit Sanktionen nach Erfahrung der Jobcenter am meisten. Es handelt sich hier oftmals um noch „unreife“ Menschen, die anders nur schwer erreicht werden können. Es ist davon auszugehen, dass ohne die Möglichkeit der Sanktionierung in diesen Fällen ein aktives Handeln zur Beendigung der Arbeitslosigkeit unterblieben wäre.

In diesem Zusammenhang sei auf aktuell vorliegende neue Erkenntnisse in Bezug auf die Wirkungen von Sanktionen auf die Gruppe der unter 25-Jährigen hingewiesen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hat Folgendes festgestellt: Werden unter 25-jährige Arbeitslosengeld II-Bezieher innerhalb eines Jahres zum zweiten Mal sanktioniert, verstärkt sich die Wirkung auf die Abgangsrate in Beschäftigung. Die Übergangsrate in Beschäftigung fällt aufgrund einer ersten Sanktion für Leistungsbezieher in einer Bedarfsgemeinschaft mit nur einer Person um 108,9 % höher aus als ohne erste Sanktion. Aufgrund einer zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten erhöht sie sich um weitere 151,3 %. Beide Effekte sind statistisch signifikant¹¹.

IV.

Nach alledem erachten wir die vorgelegten Regelungen der §§ 31 ff. SGB II als vereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG – Sozialstaatlichkeit – und dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Darüber hinaus sehen wir vor diesem Hintergrund auch das die Beibehaltung, die Aufgabe oder den Wechsel des Arbeitsplatzes¹² umfassende Grundrecht in Art. 12 GG als nicht verletzt an.

Mit freundlichen Grüßen

Henneke

¹¹ IAB-Kurzbericht 5/2017, Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, im Internet unter <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb0517.pdf>.

¹² BVerfGE 9, 338, 344 ff.