

DSGT, Wetzlarer Str. 86, 14482 Potsdam

Bundesverfassungsgericht  
An den Vorsitzenden des Ersten Senats  
Herrn Vizepräsidenten Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof  
Postfach 17 71  
76006 Karlsruhe

Potsdam, den 16. März 2017

**1 BvL 7/16**

**Stellungnahme des Deutschen Sozialgerichtstages e.V.**

Sehr geehrter Herr Vizepräsident,

der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. (DSGT) bedankt sich für die ihm eröffnete Möglichkeit, im Verfahren

**zur verfassungsrechtlichen Prüfung der §§ 31a i. V. m. §§ 31 und 31b SGB II  
Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Gotha vom 02.08.2016  
(S 15 AS 5157/14)**

als sachkundiger Dritter nach § 27a Bundesverfassungsgerichtsgesetz Stellung nehmen zu können. Er hat durch seinen Vorstand unter Mitwirkung seiner Kommission SGB II und dessen Vorsitzenden Goldmann (Hannover) folgende Stellungnahme erarbeitet:

## **1. Zusammenfassendes Ergebnis**

Der Deutsche Sozialgerichtstag hält bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung der vorgelegten Sanktionsregelungen nach §§ 31a i. V. m. §§ 31 und 31b SGB II eine differenzierte Betrachtung für geboten und hält an früherer Einschätzung der uneingeschränkten Verfassungsmäßigkeit der Sanktionsregelungen nicht fest. Das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG – Sozialstaatlichkeit - und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erfordert nicht den Verzicht auf jede Sanktionierung in Form von Leistungskürzungen. Leistungskürzungen, die in das physische Existenzminimum durch eine Kürzung der Regelleistungen von mehr als 30 % eingreifen, sind jedoch in der bestehenden Ausgestaltung verfassungswidrig. Im Rahmen des hier sehr engen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums gibt es bei diesen Leistungskürzungen keine ausreichenden materiellen und verfahrensmäßigen Sicherungen zur Gewährleistung des menschenwürdigen Daseins.

## **2. Verfassungsrechtlicher Ansatz**

Auch wenn der Leistungsanspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG dem Grunde nach von der Verfassung vorgegeben ist, kann der Umfang dieses Anspruchs im Hinblick auf die Arten des Bedarfs und die dafür erforderlichen Mittel nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden. Es ist zuvörderst Aufgabe des Gesetzgebers, das Existenzminimum auch unter Einbeziehung der gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche in der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen zu konkretisieren. Dazu gehört auch die Konkretisierung der individuell zumutbaren Mitwirkungsobliegenheiten der Leistungsberechtigten im Rahmen des Verwaltungsverfahrens und der Eigenverantwortung im Hinblick auf die Eingliederung in Arbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Die hierbei erforderlichen Wertungen zur Ausgestaltung des Sozialstaates kommen dem parlamentarischen Gesetzgeber zu. Ihm obliegt auch die Entscheidung, ob das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen gesichert wird.

Zu beachten ist jedoch, dass der Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums enger ist, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter dort ist, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.<sup>1</sup> Diese Vorgaben können ganz konkret auf die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben bezogen werden: Der gesetzlichen Gestaltung bei Leistungen der Abteilungen 1–6 (Nahrung, Bekleidung, Energie, Haushaltsausstattung und

---

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, Rn. 138.

Gesundheit) sind ganz enge Grenzen gesetzt, weiter sind sie in Abteilung 7-12 (Verkehr, Kommunikation, Freizeit etc). Dies gilt nicht nur bei der Ermittlung des Leistungsanspruchs auf einer validen statistischen Grundlage, sondern auch für denkbare Einschränkungen dieses Bedarfs. Zu den Basisbedürfnissen gehört auch das Wohnen in einer Unterkunft, die den Mindeststandards entspricht, also die Kosten der Unterkunft. Weiter sind die Gestaltungsmöglichkeiten und Wertentscheidungen in den Abteilungen 7–12. Diese Abteilungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben machen – je nach Altersgruppe – rund ein Drittel der Regelleistung aus.

Ausgehend von diesem Maßstab sind Sanktionen, die eine Leistungskürzung ein Drittel des Regelsatzes übersteigen oder gar in die Kosten der Unterkunft hineinwirken, nur zu rechtfertigen, wenn sie zunächst tatsächlich die erwünschten Wirkungen belegbar zeigen. Je stärker der Kernbereich des Daseins betroffen ist, umso größer ist jedoch nicht nur die Rechtfertigung bezogen auf die konkrete und belegbare Eignung und Erforderlichkeit der Sanktion im Hinblick auf das mit ihr verfolgte Ziel, sondern es sind Sicherungsmechanismen erforderlich, um das physische Existenzminimum etwa durch Sachleistungen zu sichern. Die nachfolgende Betrachtung der Wirkweisen von Sanktionsentscheidungen zeigen jedoch schon die grundsätzlichen Grenzen dieses Instrumentariums. Es kommt hinzu, dass höhere Sanktionen sogar besonders zweifelhaft sind.

Darüber hinaus gelten auf der Durchsetzungs- und Vollzugsebene besondere verfassungsrechtliche Anforderungen, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass aufgrund von Unverständnis, fehlender Einsichtsfähigkeit oder gar wegen psychischer Krankheiten das sanktionsbewehrte Verhalten eingetreten ist. Das Bundesverfassungsgericht hat sehr eindeutig im Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung hervorgehoben, dass für einen Arbeitslosen, der aus Unerfahrenheit, Unverständnis für Verwaltungsvorgänge, aus Unachtsamkeit oder anderen Gründen, welche nicht als "wichtig" im Sinne der gesetzlichen Norm gelten, seine Meldepflicht nicht einhält, die ausnahmslos pauschale Kürzung des Arbeitslosengeldes unzumutbar ist.<sup>2</sup> Das gelte erst recht, wenn sich die Säumnis dieses Arbeitslosen überhaupt nicht nachteilig auf das Leistungssystem ausgewirkt hat. Dabei ging es in dieser Entscheidung um eine Leistungskürzung von lediglich zwei Wochen.

### **3. Gesetzliche Zielsetzung für Sanktionen**

Aus den Gesetzesmaterialien zum SGB II ist nicht mit hinreichender Gewissheit zu klären, welche grundsätzlichen und wissenschaftlichen Überzeugungen den Gesetzgeber bei der Konstruktion eines Sanktionssystems geleitet haben. Im Zentrum stand die allgemeine Idee eines aktivierenden Sozialstaats, der die Eigenverantwortung des Einzelnen stärken soll und die Mitwirkung der Hilfebedürftigen bei der Eingliederung in Arbeit einfordert (§§ 1,2 SGB II). Es scheint so, dass die Konstruktion der Sanktionen aus dem

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 1987 – 1 BvL 15/83 –, BVerfGE 74, 203-218, Rn. 43

alten Recht der Sozialhilfe des Bundessozialhilfegesetzes und dem Sperrzeitenrecht mehr oder weniger ohne vorherige empirische Überprüfung entlehnt worden ist, um dem Schlagwort des Forderns Nachdruck zu verleihen.

Dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch auf dem in den Einzelregelungen unterschiedlich konsistent durchgesetzten Grundsatz von Fördern und Fordern aufbaut, liegt in der Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers. Grundsätzlich ist es auch legitim, bei einem steuerfinanzierten Leistungssystem Mitwirkungshandlungen der Leistungsberechtigten zur Beendigung der eigenen Hilfebedürftigkeit einzufordern. Dies kann auch der Begrenzung dieser von der Allgemeinheit erbrachten Leistungen dienen und rechtfertigt auch Zwangsinstrumente bis hin zu Leistungskürzungen. Für die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung ist dies bezogen auf Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG geklärt. Die Verfassung erlaubt dem Gesetzgeber, Ansprüche auf Arbeitslosengeld zu beschränken, sofern die Beschränkung einem Zweck des Gemeinwohls dient und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Die Schranken, die dem Gesetzgeber dabei auferlegt sind, ergeben sich im Rahmen der existenzsichernden Leistungen des SGB II aus dem Schutz der Menschenwürde des Art. 1 GG. Die Ausgestaltung der Reaktion auf Obliegenheitsverletzungen unterliegt daher dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die derzeitigen Sanktionsregelungen sind nach Auffassung des Deutschen Sozialgerichtstages aus zwei Aspekten nicht mehr verhältnismäßig. Einerseits wird die einmal verhängte Sanktion auch dann bis zum Ende der festgesetzten Dauer aufrechterhalten, wenn die Mitwirkungshandlung nachgeholt wird. Vorgesehen ist derzeit nur für unter 25-Jährige bei vollständigem Entzug des Alg II im Rahmen einer Ermessensentscheidung (§ 31a Abs. 2 S. 4 SGB II). Ansonsten ist bei vollständigem Entzug des Alg II und erfolgter Nachholung lediglich eine Begrenzung der Sanktion auf 60% möglich (§ 31a Abs. 1 S. 6 SGB II). Verhältnismäßigkeit könnte nur angenommen werden, wenn die Sanktion mit dem Zeitpunkt der Nachholung beendet wird. Dieser Grundsatz bestand im Übrigen bereits unter Geltung des BSHG.

Andererseits ist bei jedem Entzug von Geldleistungen durch die Sanktion von Amts wegen zu prüfen, ob die Sicherstellung des Existenzminimums Sachleistungen erfordert. Insofern ist die derzeitige Regelung ebenfalls nicht verhältnismäßig, sofern nicht minderjährige Kinder im Haushalt leben. Nur bei Sanktionen über 30% wird auf Antrag des Betroffenen im Rahmen von Ermessen geprüft, ob Sach- oder geldwerte Leistungen erbracht werden (§ 31a Abs. 3 SGB II).

#### **4. Tatsächliche Grundlagen für Sanktionen**

Es ist inzwischen erforscht, dass in den meisten Fällen von Sanktionen ein sehr vielschichtiges und häufig verwobenes Ursachengefüge zu Grunde liegt. In der Regel wird in einer äußerst komplexen Lebens- und Problemlage der Versuch unternommen, ein bestimmtes persönliches Verhalten durch den Einsatz eines Drohszenarios und eines ge-

wissen Zwangs sowie der Inkaufnahme einer Mangelsituation zu bewirken. Die Studie von Ames<sup>3</sup> hat dazu festgestellt, dass „die Verhaltensanforderung auf bestimmte Motive, Motivationsdefizite, Kompetenzen, Kompetenzdefizite und behindernden Lebensumstände des oder derjenigen trifft, der oder die eine Anforderung erfüllen soll.“ An der grundsätzlichen Einschätzung dieser Lebenssituationen besteht in der Regel auch bei den übrigen Beteiligten in einem solchen Verfahren kein Zweifel. Allerdings berücksichtigt das Verwaltungsverfahren in der Regel die komplexen Situationsanalysen nicht; das übliche Verwaltungsverfahren ist nicht darauf eingestellt, eine entsprechende Analyse vorzunehmen, und der Gesetzgeber hat eine Situationsanalyse nicht vorgesehen.

Der Einsatz des Sanktionsinstruments muss auch im Lichte anderer pädagogischer Vorgehensweisen bewertet werden, wie sie beispielsweise in der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Familienhilfe eingesetzt werden. Gerade die komplexe Situation der möglicherweise länger andauernden Erwerbslosigkeit mit sämtlichen negativen, psychischen, physischen und mentalen Konsequenzen erfordert aus unserer Sicht eine stärker pädagogische als juristische Herangehensweise. Es ist angesichts der weitreichenden Forschungserkenntnisse im Bereich der Pädagogik und Psychologie nicht einfach nachzuziehen, dass die Beeinflussung persönlicher Verhaltensweisen in komplexen und schwierigen Lebenssituationen vorrangig oder nahezu einzig durch den Einsatz mittelbaren Zwangs erreicht werden soll. Sozialpolitisch ist diese Einschätzung unvollständig und fehlerhaft. Besonders zu betonen ist die jüngste Studie des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, wonach beispielsweise höhere Sanktionen als 30 % kein geeignetes Mittel mehr zur Verhaltensänderung sind, weil sie die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht erhöhen, sondern senken<sup>4</sup>. Auch diese Erkenntnisse nähren Zweifel an der inhaltlichen Eignung des Sanktionsinstruments zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit vor allem bei hohen Sanktionen.

In diese Betrachtung ist einzubeziehen, dass Sanktionen und Sanktionsmöglichkeiten einer geringeren rechtsstaatlichen Kontrolldichte unterliegen, als dies beispielsweise bei strafrechtlich vorgesehenen Geldstrafen in Form von Tagessätzen der Fall ist. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die subjektive Vertretbarkeit des Verhaltens. Im Gegensatz zum Strafrecht wird bei den Sanktionen aber nicht die Vorwerfbarkeit – etwa auch im Sinne einer vielleicht eingeschränkten Schuldfähigkeit – betrachtet, sondern die Frage, ob für das Verhalten ein wichtiger Grund vorliegt. Vor dem Hintergrund der komplexen psychischen und seelischen Situation von Langzeitarbeitslosen erscheint dies sowohl in der Analyse als auch in der verwaltungspraktischen Anwendung hoch problematisch.

In einer weiteren Studie haben van den Berg et al. ermittelt, dass bereits vergleichsweise milde Sanktionen in Höhe von 10 % des maßgeblichen Regelbedarfs aufgrund von Meldeversäumnissen die Abgangsraten der unter 25jährigen Leistungsberechtigten in Be-

---

<sup>3</sup> Anne Ames, Ursachen und Wirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, Hans-Böckler-Stiftung, Edition 242, Düsseldorf 2009

<sup>4</sup> IAB Kurzbericht 52017, Schnellere Arbeitsaufnahme., aber auch Nebenwirkungen, Nürnberg 2017

schäftigung um mehr als 36 Prozent erhöht haben. Folglich sollte nach dieser Studie eine Sanktionierung von 30 Prozent des Regelbedarfs mit noch deutlichen Arbeitsanreizen und Anreizen zur Kooperation mit den Jobcentern verbunden und damit ausreichend sein. Diesem Trugschluss unterliegt auch der Gesetzgeber, wenn er die Sanktionsmöglichkeiten in eben diesem Umfang zulässt.

Vollkommen außer Betracht bleibt bei der aktuellen Anwendungspraxis der Sanktionen die Frage nach den Ursachen des sanktionierten Verhaltens, welches sich nach Ames<sup>5</sup> auf Seiten der sanktionierten Leistungsberechtigten zu verortenden Gegebenheiten analytisch unterscheiden lässt:

- Ansprüche an Arbeit und an die eigene Rolle als Arbeitender,
- Ablehnung bestimmter Implikationen der behördlichen Definition der Klientenrolle,
- fehlende Motivation zur Erfüllung der behördlichen Erwartungen,
- belastende und behindernde Lebensumstände,
- psychische Belastungen und Behinderungen der Handlungsfähigkeit.

In bemerkenswerter Weise wurde in den Fallstudien von Ames nachgewiesen, dass in fast allen Sanktionsfallgeschichten zwei oder mehr dieser Faktoren als Ursachen des sanktionierten Verhaltens zusammengewirkt haben. Was schließlich beeinflussend und was ausschlaggebend gewesen sei, entziehe sich in der Regel selbst den Rekonstruktionsmöglichkeiten der agierenden Subjekte, so Ames.

Nicht aufgeklärt ist bisher insbesondere die Frage, ob und in welchem Umfang Betroffene den Sanktionen durch Substitution oder andere Methoden ausweichen. Eine Beendigung des Sozialleistungsbezugs durch „Abgang“ in die Kriminalität, Prostitution oder Schwarzarbeit oder in Lebensumstände ohne ausreichende finanzielle Mittel unterhalb des menschenwürdigen Daseins ist weder Erfolg noch Ziel von Sanktionen, die Mitwirkungshandlungen zur Integration in den Arbeitsmarkt durchsetzen sollen. Vor allem besteht die Gefahr, dass bei einem Abgleiten in die oben genannten Bereiche Kosten für die Gesellschaft verursacht werden, die in keinem Verhältnis zu dem Schutzgedanken für die Gemeinschaft stehen, die Sanktionen bei Obliegenheitsverletzungen haben sollen.

Grundsätzlich tritt der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. dafür ein, dass das Instrument der Sanktionen sowohl verfassungsrechtlich als auch sozialpolitisch deutlich stärker hinterfragt wird. Darüber hinaus tritt der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. dafür ein, dass im Falle von komplexen Zielwidersprüchen zwischen der Grundsicherungsbehörde und betroffenen Leistungsberechtigten ein psychologisch/pädagogisches Verfahren zur Herbeiführung von Einsicht und Verhaltensänderung – übrigens beiderseitig - eingesetzt wird.

---

<sup>5</sup> Anne Ames, a. a. O.

## **5. Fehleranfälligkeit der Leistungsabsenkungen**

Der Gesetzgeber hat in § 31 Abs. 1 Satz 2 sowie § 32 Abs. 1 Satz 2 SGB II festgelegt, dass die Verhängung einer Sanktion dann nicht statthaft ist, wenn der Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für sein Verhalten vorbringen kann. Diese auf den ersten Blick als Sicherung gegen willkürliches Verhalten vorgesehene Regelung beinhaltet jedoch in der tatsächlichen Beurteilung der Lebenssachverhalte und der juristischen Umsetzung erhebliche Probleme.

Zunächst muss die Verwaltungsbehörde die Bereitschaft aufbringen, einen unter Umständen äußerst komplexen Lebenssachverhalt, der durch verschiedenste Beeinträchtigungen der Person geprägt ist, intensiv aufzuklären. Bereits hier wird es in der praktischen Umsetzung schwierig. In der Regel verfügt die Behörde über keine ausreichende Kenntnis der gesamten Lebensumstände, um einen zu Grunde liegenden Lebenssachverhalt angemessen zu bewerten. Außerdem werden grundsätzlich weder psychologische noch pädagogische Bewertungen des Sachverhalts vorgenommen. Vielmehr erfolgt eine Prüfung ausschließlich der im Spektrum der behördlichen Sicht verfügbaren Tatbestände des zugrundeliegenden Sachverhalts. Die mitunter vorliegenden Ursachen sanktionierten Verhaltens, wie fehlende Motivation, die behördlichen Anforderungen zu erfüllen, oder belastende und behindernde Lebensumstände sowie insbesondere starke psychische Belastung und Behinderung der Handlungsfähigkeit sind jedoch vielfach einer einfachen Sachverhaltsbewertung nicht zugänglich.

In der gerichtlichen und obergerichtlichen Praxis hat sich zudem eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit dafür gezeigt, dass durch die Verwaltungsbehörden verhängte Sanktionen aufgehoben oder zumindest im Vergleichsweg abgeschwächt wurden, als dass sie uneingeschränkt bestätigt wurden. Aus unserer Sicht sprechen dafür mehrere Gründe:

Zum einen sind von der Sozialgerichtsbarkeit in der Vergangenheit die formellen Anforderungen bei Sanktionen sehr hoch angesetzt worden. Dies hat ggf. auch damit zu tun, dass sowohl das Ausmaß der Sanktionen als auch der automatische Mechanismus, der keinerlei Ermessensausübung zuließ, als überhart empfunden worden ist.

Der zweite Grund liegt ggf. darin, dass von den Jobcentern der Sachverhalt vor der Bescheidung nicht vollständig und umfassend bzw. richtig ermittelt worden ist. Häufig wird hier auf spärliche Angaben Dritter (bspw. Angaben von Maßnahmenträgern über den Abbruch von Maßnahmen) zurückgegriffen. Die tatsächliche Natur des Abbruchs der Maßnahme wurde dabei nicht hinreichend überprüft. Vielfach wurde deshalb übersehen, dass Konflikte darin bestehen, dass die Leistungsberechtigten häufig aufgrund körperlicher oder seelischer Beeinträchtigungen schon von vornherein gar nicht in der Lage waren, die Maßnahme durchzuführen oder durchzuhalten.

## 6. Problematische Rechtsdurchsetzung

Die rechtswidrige Anwendung von Sanktionsregeln, die noch zudem durch das Gericht korrigiert wurde, ist selbstverständlich allein kein Argument dafür, eine Regel generell für verfassungswidrig zu halten. Dennoch muss vor dem Hintergrund solcher Erfahrungen das Sanktionsrecht in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung kritisch gesehen werden. Wie zur Arbeitslosenversicherung herausgestellt, dürfen Unerfahrenheit, Unverständnis und Unachtsamkeit von Arbeitslosen nicht zu ausnahmslosen pauschalen Kürzungen des Arbeitslosengeldes führen. Dies gilt nach Auffassung des Deutschen Sozialgerichtstages e.V. erst recht für psychische Einschränkungen, für intellektuelle Minderbegabungen oder persönliche Ausnahmesituationen, die die Durchführung eines adäquaten Verwaltungs- und Widerspruchsverfahrens und die Verfolgung der eigenen Belange erschweren oder unmöglich machen. Das Defizit beim Verwaltungsvollzug betrifft vor allem die Sanktionen von unter 25jährigen Hilfebedürftigen und hohe sowie häufige Sanktionen. Wenn diese bestandskräftig werden, hat das oft damit zu tun, dass die Betroffenen nicht in der Lage sind, sich angemessen um ihre eigenen Belange zu kümmern, würden sie das, so wäre oft ein wichtiger Grund auch für die Sanktionen nicht gegeben.

So unterliegt der Leistungsberechtigte der gesetzlichen Vermutung im Sinne eines Vertretenmüssens und muss seinerseits die Verschuldensvermutung entkräften. Die Job-Center müssen von Amts wegen nicht den Nachweis erbringen, dass die Voraussetzungen für die Sanktion vorliegen. Der im Strafrecht geltende Grundsatz in dubio pro reo findet keine Anwendung. Unter Berücksichtigung der regelmäßig einem Sanktionsverhalten zugrunde liegenden Probleme kommt diese Beweislastverteilung einer doppelten Bestrafung gleich, denn der/die Betreffende wird im Zweifel für (psychisches) Fehlverhalten deshalb sanktioniert, weil er/sie nicht in der Lage ist, die behördliche Vermutung aufgrund seiner/ihrer Beeinträchtigung zu widerlegen. Dieses schlichte Beispiel zeigt, dass die Sanktionsvorschriften der Komplexität der Lebenssachverhalte nicht gerecht werden. Augenfällig ist dieser Umstand auch dadurch, dass es zu hohen Sanktionen, 100Prozent-Sanktionen und solchen, die in die Kosten der Unterkunft eingreifen, nur wenige Gerichtsverfahren gibt, schon gar keine höchstrichterlichen. Es hätte nahegelegen, ein solches Verfahren dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen oder Verfassungsbeschwerde zu erheben.

Nach den zum Steuerrecht entwickelten Grundsätzen ist eine Ungleichheit im Belastungserfolg dem Gesetzgeber auch dann zuzurechnen, wenn dieser auf Regelungen beruht, die er bewusst und gewollt hingenommen hat und bei denen sich die Erkenntnis aufdrängen musste, dass der gewünschte gleiche Belastungserfolg nicht zu erreichen ist. Übertragen auf die hohen und harten Sanktionen für unter 25jährige Leistungsbezieher ist der Umsetzungserfolg defizitär, denn die Gründe für Sanktionen entsprechen oft denjenigen, die dazu führen, dass der/die Einzelne auch seine/ihre verwaltungsbezogenen Rechte nicht adäquat verfolgt.



Besonderes Augenmerk verdient die Tatsache, dass bei einer Sanktion einer Bedarfsgemeinschaft in wenigstens jedem zweiten Sanktionsfall Angehörige betroffen sind, die mit der zugrundeliegenden Fehlhaltung nicht in Zusammenhang gebracht werden dürfen. Dies gilt in besonderem Maße für Schwangere und Alleinerziehende, da der Entzug des entsprechenden Mehrbedarfs sich unmittelbar zuungunsten der Kinder auswirkt. Die Auswirkung der Sanktion ist daher besonders in diesen Fällen verfassungsrechtlich bedenklich. Diese mittelbar betroffenen Personen haben keinen Einfluss auf die Ursache der Sanktion und können diese – auch nicht aus eigener Kraft – abwenden.

Bedenken ergeben sich auch aus dem Gedanken der Verhältnismäßigkeit dabei nicht aus Umfang und Dauer etwaiger Sanktionierungen, sondern daraus, dass die Sanktionsregeln nicht als Ermessenstatbestände und damit sehr unflexibel ausgestaltet sind. Die Sanktion kann nicht oder nur unzureichend aufgehoben werden, wenn der Zweck – ein bestimmtes Verhalten zu erzwingen – erreicht ist. Aus diesem Grund dürfen die Sanktionsregeln mittlerweile in breiten Teilen der Öffentlichkeit nicht als Spezialfall einer sozialrechtlichen Versagungsentscheidung, sondern als (Neben-)Strafrecht für sozialwidriges Verhalten wahrgenommen werden. Im Gegensatz zum Strafrecht wird aber nicht die Vorwerfbarkeit – auch im Sinne einer vielleicht eingeschränkten Schuldfähigkeit – betrachtet, sondern ob für das Verhalten, z.B. den Abbruch einer Maßnahme oder die Aufgabe einer Beschäftigung bzw. für Verhalten, das zu einer Kündigung geführt hat, ein wichtiger Grund vorliegt. Dabei gelten die Grundsätze des SGB III für derartige Tatbestände mit möglicher Sperrzeitfolge nicht. Im SGB III unterliegen die Leistungen nicht dem Schutz von Art. 1 GG. Gerade vor dem Hintergrund, dass bei Langzeitarbeitslosen ernsthafte seelische und psychische Störungen häufiger bestehen als beim Durchschnitt der Bevölkerung, erscheint dies auch verfassungsrechtlich problematisch. Mit den gegenwärtigen Sanktionstatbeständen erscheint es kaum sachgerecht, diesen Lebensumständen gerecht zu werden.

## **7. Wirkungen von Sanktionen**

Neben den bereits genannten Forschungsgrundlagen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung und dem Forschungsbericht von Ames ist bei den Auswirkungen von Sanktionen auf die Lebenslage und die Verhaltensdispositionen der Sanktionierten Folgendes in den Blick zu nehmen:

Das IAB weist in seinem Bericht darauf hin, die Schätzergebnisse der Verweildaueranalyse für junge Leistungsbezieher unterstreichen, dass Sanktionen Anreize zur Arbeitssuche verstärken. Allerdings seien sie mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden, da es auch zu einem beschleunigten Rückzug aus dem Arbeitsmarkt käme. Betrachte man die Erkenntnisse dieser Studie gemeinsam mit Befunden anderer Studien, ließen sich gute Gründe dafür finden, das System so umzugestalten, dass ein Rückzug vom Ar-

beitsmarkt und Arbeitslosengeld II-Bezug wegen Sanktionen weniger wahrscheinlich würde. Insbesondere alleinlebende junge Leistungsbezieher reagierten den Ergebnissen zufolge damit auf sehr scharfe Sanktionen. Verschiedene Studien zur Sanktionierung von unter 25jährigen ALG II-Beziehern wiesen auf Probleme hin, die mit hohen Sanktionen einhergingen. Eine qualitative Befragung von Fachkräften in einigen Jobcentern deuteten darauf hin, dass die besonders schweren Sanktionen wegen wiederholter Pflichtverletzung von Fachkräften tendenziell kritisch gesehen würden.

Es bestünde die Gefahr, dass sie zu Wohnungslosigkeit führten, was nicht zuletzt die Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt beeinträchtigte. Zudem verdeutlichten die Befunde einer qualitativen Befragung von unter 25jährigen Sanktionierten, dass mit Sanktionen erhebliche Einschränkungen der Lebensbedingungen einhergingen. Dazu gehörten unter anderem eine teils eingeschränkte Ernährung, teils Zahlungsrückstände, verbunden mit der Sperrung der Energieversorgung, und bei einigen total Sanktionierten der Verlust ihrer Wohnung.

Auf die Folgen für die Gesellschaft bei einem Abgleiten in Bereiche außerhalb des Rechtsraumes (Kriminalität, Prostitution und Schwarzarbeit) wurde bereits unter 4. hingewiesen.

*Ames* weist in ihren Fallstudien darauf hin, dass dieselben Wirkungen festgestellt wurden, die auch das IAB gespiegelt hat. Die Möglichkeiten der Betroffenen, ihre Einbußen an Leistungen zur Existenzsicherung durch alternative Einkommen oder Subsystemmittel zu kompensieren, seien sehr begrenzt. Nur in ganz wenigen Fällen konnten Probanden auf die finanzielle oder in Naturalien bestehende Unterstützung von Angehörigen bzw. Freunden zurückgreifen. Die Seltenheit der Unterstützung durch Angehörige entspräche dem Untersuchungsbefund, dass insbesondere die jungen Menschen, die sanktioniert werden, zu einem beträchtlichen Anteil keinerlei familiären Rückhalt hätten, was oft Ursache für ihre überfordernden Lebenssituationen sei. Die noch größere Seltenheit der Unterstützung durch Freunde entspreche dem aus der Arbeitslosenforschung bekannten und durch die diesbezüglichen Mitteilungen bestätigten Umstände, dass das soziale Netz dasjenige von Erwerbslosen war, je länger die Erwerbslosigkeit andauere, immer mehr ausdünnend und schließlich, wenn überhaupt noch, dann fast nur noch aus anderen Erwerbslosen und Armen bestehe.

Eine weitere Wirkung auf die Betroffenen sei es, die Einkommenseinbußen durch eine weitere Reduktion ihrer Ausgaben zu kompensieren. Die Betroffenen gingen dabei noch seltener aus dem Haus als sonst, kauften noch weniger oder noch schlechtere Lebensmittel als gewöhnlich, sie zahlten Telefon, Strom, andere Rechnungen und gegebenenfalls den Eigenanteil an den Mieten nicht und führen schwarz.

Diese und andere Arten der Ausgabenreduktion führten dazu, dass sich die Betroffenen sozial noch stärker isolierten, als sie es ohnehin waren, dass sie sich verschuldeten und mangelhaft ernährten. In Einzelfällen führten die Auswirkungen der Sanktionen auf die

Lebenssituation der Probanden zu einer schwerwiegenden und langwierigen psychosomatischen Erkrankung; in anderen Fällen führte die Sanktion zur Obdachlosigkeit.

Die vorliegende Wirkungsforschung spricht aus unserer Sicht überwiegend dafür, dass in der Mehrzahl der Sanktionsfälle eine verhaltenssteuernde Wirkung von Sanktionen auf die Sanktionierten nicht erfolgt oder nicht erkennbar ist. In vielen Fällen ist eine solche Wirkung auch schon deshalb nicht möglich, weil die konkret sanktionierten Verhaltensweisen nicht Ausdruck der Weigerung oder der anhaltenden Unfähigkeit waren, die behördlichen Anordnungen zu erfüllen, sondern aus einer akzidentiellen Situationskonstellation folgten.

Aus diesem Grund haben Sanktionen häufig bis überwiegend keine verhaltenssteuernde Wirkung, weil das sanktionierte Verhalten aus Motiven und Kompetenzdefiziten folgt, die häufig stärker ausgeprägt sind als die Angst der Betroffenen vor „Bestrafung“.

## **8. Weitere Probleme in der Verwaltungspraxis**

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind vorrangig als Akteure die Jobcenter als Verwaltungsbehörden tätig. Nach der Strukturreform des SGB II im Jahre 2010 haben wir es auf der einen Seite mit den gemeinsamen Einrichtungen zu tun, die als Mischverwaltung aus der Bundesagentur für Arbeit und dem jeweiligen kommunalen Träger gebildet werden; auf der anderen Seite haben wir es mit der Alleinträgerschaft der zugelassenen kommunalen Träger aus § 6a SGB II zu tun.

Die bisherige Betrachtung der Sanktionspraxis hat gezeigt, dass die jeweiligen Behördenmitarbeiterinnen und –mitarbeiter nicht signifikant unterschiedlich handeln. Die Jobcenter sollen das vorhandene Sanktionsinstrumentarium bei Pflichtverletzungen verantwortungsvoll und mit Augenmaß umsetzen. Sie sind im Rahmen ihrer Beratungspflichten gehalten, Wege für gute Beratung, Aufklärung und Motivation zu suchen. Wie bereits dargestellt, ist die Verwaltungspraxis aber mit den Anforderungen an das Erkennen, die richtige Analyse und Einschätzung komplexer Lebens- und Gesundheitsverhältnisse und an die juristische Subsumtion vielfach überfordert. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf die Personalknappheit und die in der Regel vorhandenen Betreuungsschlüssel. Darüber hinaus besteht in nicht unerheblichem Umfang ein Steuerungsdruck dahingehend, dass Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen, eine Mindestzahl an Gesprächen geführt und auch Sanktionen ausgeführt werden müssen, um in den vorgegebenen Erfüllungsquoten zu bestehen.

Ames weist darüber hinaus darauf hin, dass den Behördenmitarbeitern und -mitarbeiterinnen häufig nicht nur die Zeit fehlte – und in zahlreichen Fällen auch die Qualifikation, sich auf die Perspektive der Klienten einzulassen – , sondern insbesondere fehl-

te ihnen auch der zeitliche und inhaltliche Freiraum dafür. Sie müssten in den Gesprächen mit ihren Klienten die Aufmerksamkeit sehr selektiv auf die Informationen konzentrieren, die „amtlich verwertbar“ seien, d.h. sich in vorgegebene, der Kundensegmentierung dienende Profiling-Raster einfügen ließen. Darüber hinaus müssten Mitarbeiter oft schon in den Erstgesprächen mit Klienten Ziele verfolgen, die weit über die Erhebung von Informationen hinausgingen. Die Überfrachtung der Gespräche zwischen den für die Arbeitsmarktintegration zuständigen Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern und ihren Klienten mit behördlichen Anforderungen an das Ergebnis dieser Gespräche würde vielfältig von Klienten als Abfertigung wahrgenommen.

Sanktionen lassen sich häufig deshalb als Folge der Überforderung der Träger im SGB II durch ihren politischen Auftrag zur Integration und Aktivierung der Erwerbslosen verstehen. Häufig haben es die Jobcenter mit Klienten zu tun, die keiner Aktivierung zur Arbeitssuche bedürfen, weil sie in Verfolgung ihrer eigenen Interessen ohnehin Arbeit suchen und dies meist mit großer Ausdauer und Intensität. Die Jobcenter haben es aber auch zu einem nennenswerten Teil mit Menschen zu tun, bei denen sie gegen die aus leidvoller Erfahrung entstandene Resignation der vergeblichen Arbeitssuche angehen müssen, ohne dass sie selbst an den Gründen dieser Resignation etwas ändern könnten, um dadurch Hoffnung machen zu können. Vielfach unverstanden ist auch die Tatsache, dass die Jobcenter selbst keine Erwerbsplätze schaffen und die gegebenenfalls vorhandene Arbeit auch nicht umverteilen können. Sie können ferner an den Ausschlusskriterien des von großer Differenz zwischen Angebot und Nachfrage gekennzeichneten Arbeitsmarktes nichts ändern. An erster Stelle dieser Ausschlusskriterien stehen nach wie vor die längere Erwerbsarbeitslosigkeit und andere Brüche in der Erwerbsbiografie. Um aber resignierte Menschen zu Bewerbungsaktivitäten zu aktivieren, die zu stets neuen Bestätigungen ihres Ausschlusses vom Arbeitsmarkt führen, bedarf es offenbar schließlich der Sanktionsandrohung und schlussendlich auch der Sanktionierung.

Auch ein weiterer Gesichtspunkt der Überforderung erklärt das Verhalten sanktionierter Personen zu einem individuell unterschiedlichen Anteil. Wie bereits dargestellt, ist häufig die Lebenssituation der Betroffenen schon zu überfordernd und ihre Handlungskompetenzen bereits sehr schwach, so dass sie bestimmte Anforderungen, die ihrer Motivlage gar nicht zwingend widersprechen müssen, nicht erfüllen können. Man darf vermuten, dass diese Art der Überforderung bei vielen Sanktionierten für ihr pflichtwidriges Verhalten auch ausschlaggebend ist.

Bei dem zweiten Aspekt, der Überforderung, stößt man also mitunter auf ein systematisches Problem. Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist der bisherigen Arbeitsverwaltung auch eine sozialarbeitende Komponente zugefallen. Dieser scheint sie vielfach nicht gewachsen zu sein. Die Jobcenter sollen Menschen aktivieren, integrieren und die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen fördern, deren psychische, psychosoziale Probleme und andere Problemlagen viel komplexer sind als es sich in der üblichen Vorstellung mangelnder Gewöhnung an Arbeit oder Gewöhnung an den Bezug von Sozialleistungen darstellen lässt. Systematisch ist diese Problemlage, weil sie vom Gesetzgeber

unbewusst geschaffen wurde, vom einzelnen Jobcenter, geschweige den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Verwaltungsvollzuges, jedoch nicht beeinflusst werden kann.

## 9. Zusammenfassung

Die sozialpolitische Betrachtung zeigt, dass es Zweifel an der Grundkonstruktion von Sanktionen im Kontext der Förderung von Menschen und deren Existenzsicherung gibt. Die Geeignetheit eines solchen Mittels ist nicht ausreichend geprüft.

Daraus ergeben sich die aufgezeigten Probleme zur Fehleranfälligkeit der Leistungsabsenkungen (5.), bei der Rechtsdurchsetzung (6.), der Wirkung von Sanktionen (7.) und in der Verwaltungspraxis (8.). Die insgesamt verhängte Anzahl von Sanktionen entspricht zu fast der Hälfte nicht den gesetzlichen Voraussetzungen und erzeugt bei den Betroffenen den fatalen Eindruck, dass sie willkürlich sanktioniert werden. Die entsprechenden Zahlen erfolgreicher Widerspruchs- und Klageverfahren sind seit langem bekannt (z. B. BT-Drs. 16/13577, S. 4; BT-Drs. 17/9335, S.12). Bund und Länder haben Kenntnis von diesen Daten, haben aber die Sanktionsregelungen einer intensiven Prüfung nicht unterzogen. Das deutet auf ein Aufsichtsdefizit von Bund und Ländern hin (§§ 47, 48 SGB II). Auch dieser Gesichtspunkt dürfte mit Art. 1 GG nicht im Einklang stehen.

Das Sanktionsinstrumentarium soll in einem Kontext eingesetzt werden, in dem ganz unterschiedliche Motivationslagen von Behördenstrukturen und Menschen ohne Existenzsicherung aufeinandertreffen, deren Erwartungen und Zielvorstellungen häufig sehr unterschiedlich sind. Der Bürger, die Bürgerin, als schwächere Partner in diesem Verfahren, ist häufig schon vor dem Einsatz von Sanktionen in Einsichtsfähigkeit, Handlungsfähigkeit und Gesundheit deutlich beeinträchtigt. Die vorgesehenen Verwaltungsverfahren tragen diesen Umständen nicht hinreichend Rechnung.

Der Verwaltungsvollzug ist vielfach mit der Situationseinschätzung und Würdigung sowie einer angemessenen Reaktion überfordert. Darüber hinaus gestattet ihm das Rechtsinstrumentarium nicht, auf Sanktionen gänzlich zu verzichten oder sie lediglich nach Ermessen einzusetzen. Außerdem hat sich das Sanktionsverfahren in der Grundsicherung für Arbeitsuchende als fehleranfällig auch im gerichtlichen Verfahren erwiesen.

Die Wirkungen von Sanktionen sind höchst umstritten und wenig erforscht. Es muss allerdings als sehr wahrscheinlich angesehen werden, dass Sanktionen in vielen Fällen gesundheitliche Beeinträchtigungen psychischer und physischer Natur herbeiführen und verstärken. Verhaltensänderungen hingegen scheinen nur im niedrighwelligen Bereich möglich zu sein. Vielfach erzeugen Sanktionen das Gegenteil des gewünschten Effekts.

Ausgehend von den unterschiedlichen Maßstäben im Rahmen der Sicherung des physischen Existenzminimums und der Teilhabe an der Gesellschaft nach Art. 1 iVm Art. 20 GG (Sozialstaatsprinzip) sind nach allem für die verfassungsrechtliche Beurteilung differenzierende Bewertungen vorzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen  


Paulat

Präsidentin des Deutschen Sozialgerichtstages e.V.