

Hartz-IV-Strafvollzug für Werk tätige in Deutschland

Sanktionen im Hartz-IV-System: Funktion und Entwicklung. DGB-Positionen

1. Zur Funktion von Sanktionen

»Sanktionen sind eng mit dem „Fordern“ von Arbeitsuchenden und Hilfeempfänger/innen im Hartz-IV-System verknüpft. Das Fordern ist gleich in § 2 des Hartz IV-Gesetzes (SGB II) geregelt: Die Hilfeempfänger und ihre Familien müssen „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit einsetzen“. **Wer nach Auffassung des Jobcenters gegen die Mitwirkungspflichten verstößt wird sanktioniert.** Ein Ermessen wird den Jobcentern dabei gesetzlich nicht eingeräumt. **Die Mitwirkungspflichten** sind umfassend. Sie **reichen** von der Verpflichtung zur Meldung beim Hartz-IV-Träger über den Nachweis von Eigenbemühungen zur Beendigung der Arbeitslosigkeit **bis hin zum Verbot der Beendigung einer Erwerbstätigkeit** oder Eingliederungsmaßnahme. **Das Fördern** steht hingegen nur im Ermessen der Jobcenter und **ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln sowie der Einschätzung des Vermittlers oder Fallmanagers**, ob eine bestimmte Förderung im Einzelfall sinnvoll ist.«

Fordern groß-, Fördern klein- geschrieben

»Für den DGB ist das deutliche Übergewicht beim Fordern einer der Hauptkritikpunkte am 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. Die Vermittler bzw. Fallmanager in den Jobcentern sollen kontrollieren und ggfs. bestrafen.**, wenn Hilfeempfänger nicht das geforderte Suchverhalten auf dem Arbeitsmarkt zeigen oder (angeblich) zu hohe Ansprüche an Arbeitsangebote stellen.

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 dabei die subjektiven Lebensumstände (wie z.B. Krankheit, Trennung vom Partner) erheblich sind [1, vgl. Anmerkung]. **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).«

»Die Sanktionen müssen im Zusammenhang mit den anderen wesentlichen **Merkmale des Hartz-IV-Regimes** gesehen werden: dem schnellen finanziellen Absturz nach Verlust des Arbeitsplatzes in ein der Sozialhilfe entsprechendes System, den kaum Existenz sichernden Regelsätzen [2, vgl. Anmerkung], der **(fast) uneingeschränkten Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen** und den weit gefassten Mitwirkungspflichten. **Wer in diesem engen Korsett von Regelungen nicht „mitspielt“, soll durch Sanktionen zur Verhaltensänderung**

veranlasst werden. In ihrem Zusammenwirken üben diese **Eckpfeiler des Hartz-IV-Systems** eine **disziplinierende und teils auch abschreckende Wirkung auf Hilfeempfänger/innen** aus. Dies strahlt auch auf das Verhalten der von Hartz IV bedrohten (Noch-) Arbeitnehmer/innen aus.«

Wirkung reicht über Hartz-IV-System hinaus

»Im Unterschied zur früheren Arbeitslosenhilfe, die eine Sperrzeit nur für die Leistungsberechtigten selbst kannte und wo notfalls die Sozialhilfe in einer unabweisbaren Notlage einsprang, **bedrohen Sanktionen im Hartz-IV-System die Hilfeempfänger und ihre Familien** (Bedarfsgemeinschaften) **insgesamt in ihrem Lebensnotwendigen. Die Kürzung oder gar Streichung des Existenzminimums** ist schon formallogisch kaum zu begründen. Verfassungsrechtlich ist hier der Kernbereich des Sozialstaatsprinzips mit dem Grundrecht auf Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz berührt, wenn nicht verletzt.«

Politisch erwünschter Ausbau des Niedriglohnsektors – im Kapitalinteresse

»Die enge Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik mit einer Fürsorgeleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts (Sozialhilfe) ist charakteristisch für das Hartz-IV-System und zugleich eines seiner Grundprobleme. **Mit Hartz IV und anderen Maßnahmen der Hartz-Gesetze sollte erklärtermaßen der Niedriglohnsektor in Deutschland ausgebaut werden, nach dem Leitmotiv ‚Jede Arbeit ist besser als keine‘.** Während nach Vorstellung der damaligen Opposition von CDU/CSU und FDP die Hilfeempfänger als Gegenleistung für die Sozialhilfe auch unbezahlt arbeiten sollten (Workfare) [3, vgl. Anmerkung-Quelle] **verfolgte die rot-grüne Bundesregierung mit Hartz IV das Ziel, Hilfeempfänger bei Androhung des Entzugs der Fürsorgeleistung zur Aufnahme fast jeder Beschäftigung zu zwingen. Dieses Ziel wurde auch erreicht:** Die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen nahm erwiesenermaßen zu [4, vgl. Anmerkung-Quelle] **wobei die (Abschreckungs-)Wirkung des Hartz-IV-Systems weit über den Kreis der Hartz-IV-Empfänger hinaus reicht und „disziplinierend“ wirkt.-**

Arbeitslose und (von Arbeitslosigkeit bedrohte) Beschäftigte passen ihr Suchverhalten auf dem Arbeitsmarkt und ihre Ansprüche an Arbeitsbedingungen im Wissen um das strenge Hartz-IV-Regime (nach unten) an. -

In diesem „vorausseilenden Gehorsam“ zeigt sich, dass die Bedeutung der Sanktionsregeln weit über die relativ geringe Zahl von Sanktionen wegen Ablehnung oder Beendigung einer konkreten Erwerbstätigkeit hinausgeht.«

»In Folge der „Hartz-Gesetze“ **haben sich mit der Deregulierung des Arbeitsmarktes und dem erhöhten Druck auf Arbeitslose wie Arbeiter/innen [DGB schreibt: „Arbeitnehmer/innen“, Merke: Wer gibt und wer nimmt!] Beschäftigungsfelder ausgeweitet, in denen der Verdienst häufig nahe an der Sittenwidrigkeit liegt oder diese gar bereits erfüllt. Inzwischen hat die Bundesrepublik den breitesten Niedriglohnsektor aller Industriestaaten in Europa. -**

Fast ein Viertel (23,9%) aller Beschäftigten bezog im Jahr 2011 einen Lohn, der weniger als 2/3 des mittleren Lohns entsprach, d.h. der unterhalb eines Bruttostundenlohns von 9,14 Euro lag [5, vgl. Anmerkung-Quelle].

»Die Gewerkschaften haben die Zumutbarkeitsregeln von Arbeitsangeboten in Verbindung mit den Sanktionen von Anfang an in den Fokus ihrer Kritik am Hartz-IV-System genommen. **Die Sanktionsregeln wurden seit 2005** zwar mehrmals überarbeitet, dabei aber **in der Substanz eher noch verschärft**.

Die Bundesregierung plant derzeit eine weitere Novellierung des SGB II für den Beginn der kommenden Legislaturperiode. Dabei sollen (wieder einmal) Rechtsvereinfachungen im Mittelpunkt stehen. Schwarz/Gelb plant keine inhaltliche Revision des Hartz-IV-Systems. **Der DGB fordert** in diesem Zusammenhang **eine Neuordnung der Sanktionsregeln. Auch die Oppositionsparteien haben hierzu bereits Vorschläge erarbeitet.** -

Während die LINKE eine Abschaffung der Sanktionen fordert, wollen die GRÜNEN die Sanktionen bis auf Weiteres aussetzen.«

Hartz-IV-Sanktionen schärfer als im Bundessozialhilfegesetz

»Das bis Ende 2004 gültige Bundessozialhilfegesetz (BSHG) war von einer anderen Sozialphilosophie getragen als das nachfolgende SGB II (Hartz-IV-Gesetz). Diese äußert sich gleich in § 1 Abs. 2 des vormaligen BSHG: „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“ Im nachfolgenden Satz wird deutlich, dass es um Hilfe zur Selbsthilfe geht, soweit wie möglich unabhängig von Sozialhilfe zu leben und die Hilfeempfänger/innen dabei „nach Kräften mitwirken“ müssen. Zur Mitwirkung gehört insbesondere der Einsatz der Arbeitskraft (§ 18 BSHG), wobei die Sozialhilfeträger nötigenfalls Arbeitsgelegenheiten (sozialversicherungspflichtig oder sozialrechtlich) schaffen sollen (§ 19 BSHG).

Wer sich der im Einzelfall zumutbarer Arbeit bzw. einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit verweigert, verliert den Anspruch auf Sozialhilfe und muss eine Kürzung des Regelsatzes um 25 Prozent hinnehmen (§ 25 BSHG). Mit der BSHG-Reform 1996 wurden die Ermessensspielräume bei Kürzung und Streichung der Sozialhilfe verringert und die zuvor eher fakultativ angewandte Sanktionsnorm verbindlicher. In einer zweiten Stufe soll die Hilfe bis auf das „zum Leben Unerlässliche“ eingeschränkt werden, wenn der Hilfeempfänger sich einer Arbeit oder Eingliederungsmaßnahme verweigert. Die Dauer der Kürzung richtet sich nach dem Einzelfall und beträgt bis zu zwölf Wochen. Der Sozialhilfeträger soll dabei – anders als im SGB II - soweit wie möglich verhindern, dass unterhaltsberechtignte Angehörige oder andere Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft durch die Sanktion mitbetroffen werden (§ 25 Abs. 3 BSHG).

Die Sanktionsregeln des BSHG sind damit zum einen enger mit Hilfsangeboten [6, vgl. Anmerkung-Quelle] der Sozialhilfeträger verknüpft, wodurch sie weniger repressiv wirken und zum anderen sind sie weniger schematisch als im SGB II. **Sie erfordern eine stärkere Berücksichtigung des Einzelfalls** und ermöglichen auch eine flexible Beendigung der Sanktion. **Eine schärfere Sanktionierung von Jugendlichen ist nicht vorgesehen.** -

Die Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten ist im BSHG ähnlich geregelt wie im SGB II und umfasst im Wesentlichen in der Person liegende Ausschlusskriterien (z.B. Gesundheitszustand, Erziehung eines Kindes unter drei Jahren). Allerdings betont das SGB II (§10 Abs. 1) – im Unterschied zum BSHG – ausdrücklich, dass jede Arbeit anzunehmen ist, es sei denn, eines der

Ausnahmekriterien ist erfüllt (Regel-Ausnahmeverhältnis).«

2. Zur Entwicklung der Sanktionen

Sanktionen großteils wegen Meldeversäumnissen

»«Hartz-IV-Sanktionen auf Rekordhöhe“ lautete die Schlagzeile im letzten Jahr, als feststand, dass erstmals seit dem Start von Hartz IV in 2005 mehr als eine Million Sanktionen durch die Jobcenter neu verhängt wurden. In den letzten Jahren ist dabei ein Anstieg um jeweils rund 100.000 festzustellen (siehe Tabelle 1) [- Quelle -] **Die mediale Aufmerksamkeit relativiert sich aber schnell, wenn berücksichtigt wird, dass ein Großteil der Sanktionen „nur“ auf Meldeversäumnisse der Hilfeempfänger zurückgeht.** Darunter versteht man das Nichtbefolgen einer Einladung zu einem Termin beim Jobcenter oder auch beim ärztlichen Dienst. Interessanterweise ist der Anteil der Meldeversäumnisse an allen Sanktionen seit 2007 kontinuierlich gestiegen, von 53,6 Prozent auf 68,8 Prozent (siehe Grafik 1). D.h., **die Jobcenter achten inzwischen stärker auf die Sanktionierung bei Meldeversäumnissen und/oder die Verwaltungsorganisation ist inzwischen „effizienter“ bei der Ahndung von Mitwirkungsverstößen.**«

{...} [Vgl. Quelle]

»Im ersten Quartal 2013 sank die Zahl neu festgestellter **Sanktionen** allerdings erstmals seit 2009 wieder (um 12 Prozent im Vergleich zum Vorjahresquartal). Ob dies eine Trendumkehr bedeutet, ist noch offen. **Die BA führt die gesunkene Zahl auf eine „bessere Beratung“ in den Jobcentern zurück** [dpa-Meldung vom 09.07.2013]

Der Anteil der stärker in der öffentlichen Beachtung stehenden Sanktionen auf Grund der Verweigerung einer Arbeit oder einer Maßnahme ist hingegen relativ rückläufig. Während 2007 noch 17,5 Prozent aller Sanktionen hierauf zurückzuführen waren, waren es 2012 nur noch 14,2 Prozent. D.h. **entgegen dem teilweise in der Öffentlichkeit verbreiteten Bild von nur bedingt arbeitsbereiten Hartz-IV-Empfängern lässt sich aus der Sanktionsstatistik eher das Gegenteil ablesen.** Relativ konstant geblieben sind über die Jahre die Sanktionen auf Grund von Verstößen gegen die Eingliederungsvereinbarung bzw. aus sonstigen Gründen.«

{...} [Vgl. Quelle]

»Die relativ hohe Zahl neu festgestellter Sanktionen verdeckt leicht, dass in Relation zu allen Hilfeempfängern nur ein sehr kleiner Teil der Hartz-IV-Bezieher sanktioniert wird. Betrachtet man Jahresdurchschnittszahlen, zeigt sich, dass zwar seit 2007 der durchschnittliche Bestand an sanktionierten Hilfeempfängern gestiegen ist, von 124.000 auf rund 150.000 (siehe Tabelle 2) [- Quelle -], aber eben auf deutlich niedrigerem absoluten Niveau als bei den neu festgestellten Sanktionen im Laufe eines Jahres. Setzt man die Zahl der an einem Stichtag sanktionierten Hilfeempfänger in Relation zu allen Hilfeempfängern, zeigt sich, dass „nur“ rund 3,4 Prozent aller erwerbsfähigen Hartz-IV-Empfänger im Durchschnitt sanktioniert sind. **Allerdings ist die Sanktionsquote von 2007 (2,3 Prozent) bis 2012 (3,4 Prozent) kontinuierlich gestiegen.**

Dies lässt sich, anders als oft behauptet, nur bedingt mit der gestiegenen Zahl von Stellenangeboten bzw. Vermittlungsvorschlägen erklären, sondern deutlich stärker mit der Zunahme der Meldeversäumnisse und ihrer konsequenteren Sanktionierung. Für diese

These spricht auch, **dass inzwischen in Ostdeutschland relativ häufiger sanktioniert wird als in Westdeutschland** mit seiner relativ guten Arbeitsmarktlage. Die regionale Sanktionsquote lag 2012 in den neuen Ländern bei 3,5 Prozent und damit erstmals über der westdeutschen Quote (3,3 Prozent). **Die Zahl der Sanktionen wegen Verweigerung einer Arbeit, Ausbildung oder Maßnahme lag im Osten mit knapp 47.000 auf gut der Hälfte des westdeutschen Niveaus (91.000)**. Dies ist proportional zu der im Westen (mit rund drei Millionen) in etwa doppelt so hohen Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter und mithin kein Hinweis auf mehr Sanktionen infolge eines größeren Stellenangebotes im Westen.«

Unterschiedliche regionale Sanktionsquoten

»Betrachtet man die Sanktionsquoten nach einzelnen Personengruppen, so zeigt sich, dass Männer relativ häufig sanktioniert werden mit 4,7 Prozent in 2012. Frauen (2,1 Prozent) und insbesondere ältere Arbeitnehmer/innen über 50 (1,1 Prozent) werden demgegenüber deutlich seltener sanktioniert. **Die relativ häufigsten Sanktionen werden jedoch bei unter 25-Jährigen verhängt**. Dies ist einerseits ein Beleg für die auch gesetzlich vorgesehene intensivere Betreuung und Vermittlung junger Erwachsener, andererseits aber auch ein Hinweis auf **ein rigideres Anwenden der gesetzlichen Regelungen** auf diesen Personenkreis.

Die relativ häufigere Betroffenheit von Männern kann noch nicht schlüssig erklärt werden. Das IAB hält es für möglich, dass sich die Jobcenter im Falle der Arbeitslosigkeit beider Elternteile vorrangig auf den Mann konzentrieren [8, vgl. Anmerkung-Quelle].«
{...} [Vgl. Quelle]

»Die unterschiedliche Anwendung der Sanktionsregeln je nach Personengruppe deutet bereits ein zentrales Problem an: **Nicht alle Hilfeempfänger werden gleich behandelt**. Neben den **Unterschieden nach Personengruppen** ist auch von regionalen Unterschieden bis hin zu **unterschiedlichen Sanktionspraktiken** der relativ autonomen Hartz-IV-Träger auszugehen.«

Verwaltungsaufwändige Sanktionen

»Die Vielzahl der verhängten Sanktionen bringt einen erheblichen Arbeitsaufwand für die Jobcenter mit sich und bindet entsprechende Ressourcen. Jede Verhängung einer Sanktion muss vorher durch ein Anhörungsverfahren vorbereitet werden. Auch der mit Widersprüchen und Klagen verbundene Aufwand bindet erhebliche Verwaltungsressourcen auf Seiten der Jobcenter. **Bei einer Kürzung des Regelsatzes um mehr als 30 Prozent können auf Antrag Lebensmittelgutscheine oder Sachleistungen erbracht werden**. Diese bringen mit ihrer Ausgabe und Abrechnung zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich. Auch unter dem **Gesichtspunkt einer ökonomischen Verwaltung (Kosten der Sanktionierung)** empfiehlt sich eine **Reform der Sanktionen [Empfehlung des DGB?]**.«

Überblick zu Sanktionsregelungen

»Die Sanktionsregeln befinden sich im 5. Unterabschnitt des SGB II. **Der Sanktionsparagraf 31 SGB II** beschreibt **die Pflichtverletzungen**, § 31a **die Sanktionsfolgen** und § 31b deren Dauer. In § 32 SGB II sind **die Meldeversäumnisse** geregelt. **Pflichtverletzungen** treten ein, wenn Leistungsbezieher „trotz schriftlicher **Belehrung** über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis“ etwas **nicht Gebotenes tun oder etwas Gebotenes** unterlassen. Die „Kenntnis“ ist

dabei nicht definiert und kann auch bedeuten, dass z.B. ein öffentlicher Aushang im Flur des Jobcenters ausreichen könnte. Nach einer Novellierung des SGB II muss nicht mehr zwingend schriftlich belehrt werden, bevor Sanktionen verhängt werden. Die „Kenntnis“ ist ein weiterer unbestimmter Rechtsbegriff im Hartz IV-Gesetz, der die **Verwaltungspraxis** unnötig erschwert und Rechtsstreitigkeiten provoziert.

§31b SGB II regelt die Sanktionsdauer von drei Monaten **und deren Beginn**. Dabei ist eine Verkürzung auf sechs Wochen nur bei unter 25-Jährigen möglich. Unabhängig davon, ob die **Pflichtverletzung** zwischenzeitlich beendet wurde, **wirkt eine Absenkung oder ein Wegfall der Leistungen** grundsätzlich immer für jeweils drei Monate. Während der Absenkung oder dem Wegfall der Leistung besteht **kein Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe**.

Bei „**leichteren**“ **Pflichtverstößen**“ (Meldeversäumnissen) erfolgt eine **Kürzung des Regelsatzes** um zehn Prozent, wenn der Leistungsberechtigte ohne Nachweis eines „wichtigen Grundes“ (ein weiterer unbestimmter Rechtsbegriff) **einer Aufforderung nicht nachkommt**.«

»Das Strafmaß bei Meldeversäumnissen beträgt:

- Kürzung des Regelsatzes um zehn Prozent in der ersten Stufe für drei Monate
- Im Wiederholungsfall (innerhalb eines Jahres) wird das Arbeitslosengeld um 20 Prozent abgesenkt und
- beim dritten Meldeversäumnis um 30 Prozent gekürzt.«

»Bei „**schweren**“ **Pflichtverstößen** erfolgt eine **Kürzung des Regelbedarfs um 30 Prozent**. Dies ist der Fall, wenn eine in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflicht nicht eingehalten oder eine zumutbare Arbeit (auch ein sog. 1-Euro-Job) nicht aufgenommen oder fortgeführt wird. **Gleiches gilt für die Teilnahme an zumutbaren Eingliederungsmaßnahmen wie etwa Trainingsmaßnahmen**. Die Regelsatzkürzung beträgt in diesen Fällen immer 30 Prozent, also z.B. bei Alleinstehenden 30 Prozent von 382 € = 114,60 € für drei Monate. -

Bei einer weiteren schweren Pflichtverletzung (30 Prozent-Kürzung) erfolgt eine Kürzung des Regelbedarfs um 60 Prozent. Im zweiten Wiederholungsfall erfolgt eine Kürzung um 100 Prozent (inklusive Kosten der Unterkunft und eventueller Mehrbedarfe), d.h. die Leistung wird vollständig gestrichen. -

Wenn der Betroffene sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen, kann der vollständige Leistungsentzug ab diesem Zeitpunkt in eine Kürzung in Höhe von 60 Prozent des Regelbedarfs umgewandelt werden.

Bei einer Minderung des Regelsatzes um mehr als 30 Prozent kann das Jobcenter im Rahmen einer Ermessensentscheidung auf Antrag des Hilfeempfängers in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen als Zuschuss erbringen. Allerdings beziehen sich diese Leistungen ausschließlich auf den über 30 Prozent hinausgehenden Kürzungsbetrag. **Für den Fall, dass der Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern**

in Bedarfsgemeinschaft lebt, hat das Jobcenter ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen zu erbringen.

Am rigorosesten wird gegen Jugendliche bzw. junge Erwachsene zwischen 15 und 24 Jahren vorgegangen. Bereits bei der ersten Sanktion wird der Regelbedarf vollständig gestrichen. Es werden lediglich die Unterkunftskosten übernommen, die dann direkt an den Vermieter gezahlt werden. Allenfalls können noch ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen wie Lebensmittelgutscheine erbracht werden. Nur bei Jugendlichen gibt es die Möglichkeit, im Einzelfall die Sanktionierung auf sechs Wochen zu verkürzen.«

3. Praxisprobleme in den Jobcentern

»Die Sanktionen im Hartz-IV-System sind ein komplexes Feld, das nicht auf ein pauschales Ja oder Nein zu Sanktionen verkürzt werden sollte. **Beantwortet werden müssen Fragen zum Umfang der Kürzungen, zu den sanktionsbewährten Tatbeständen, zur Beendigung von Sanktionen nach einer Verhaltensänderung der Sanktionierten und zu den schärferen Regelungen für jüngere Hartz-IV-Empfänger.** -

Sanktionen (außerhalb von Meldeversäumnissen) **haben nach Auffassung des DGB** [Merke: Sanktionen nach "Auffassung des DGB"] (nur) **dann ihre Berechtigung, wenn eine zumutbare und sinnvolle Verpflichtung der Arbeitsuchenden durch eigenes Verschulden ohne wichtigen Grund nicht erbracht wird.** Das Fordern setzt schon rein logisch voraus, dass zunächst ein zumutbares Angebot – sei es eine Arbeit oder eine Eingliederungsmaßnahme – bzw. im Fall von eingeforderten Eigenbemühungen eine realistische Chance auf einen Arbeitsplatz vorhanden sein muss. Gerade an zumutbaren und bezogen auf den Einzelfall auch realistisch zu besetzenden Arbeitsplätzen fehlt es in der Praxis in vielen Fällen aber. Die Mitwirkungspflichten werden nach Einschätzung des DGB zu oft losgelöst von im konkreten Fall angemessenen und zweckmäßigen Pflichten des Leistungsempfängers eingefordert. **Es dominiert immer noch ein schematisches Vorgehen im Massengeschäft der Jobcenter.**

Empirische und qualitative Untersuchungen der Hartz-IV-Praxis zeigen die Heterogenität der Hilfebezieher/innen, die keineswegs im Regelfall gering qualifizierte Langzeitarbeitslose sind. Von den 4,5 Mio. erwerbsfähigen Hilfebezieher/innen sind (nur) rund 2 Mio. arbeitslos und davon etwa die Hälfte länger als ein Jahr. Von den Arbeitslosen wiederum verfügt etwa jede/r zweite über eine Berufsausbildung [10, vgl. Anmerkung-Quelle].«

»Eine IAB-Auswertung von Erst- und Folgebefragungen von Hartz-IV-Empfänger/innen zeigt [11, vgl. Anmerkung-Quelle], wie unterschiedlich die persönlichen Lebenssituationen und deren subjektive psychische Verarbeitung sind. So gibt es z.B. eine resignative Haltung nach mehreren Misserfolgen bei der **Integration in die Arbeitswelt.** In einer solchen persönlichen Krisensituation auch noch mit Sanktionen belastet zu werden, die die **materielle Versorgung unter das Existenzminimum drücken, kann schnell die Verzweiflung** [Erkenntnis auch beim DGB] **noch vertiefen** [12, vgl. Anmerkung-Quelle]. -

Auf der anderen Seite haben **die IAB-Forscher eine „optimistischere, biografische Verarbeitungsform“ des Hilfezugs bei Personen festgestellt, die sich in einer persönlichen Umorientierungsphase** (z.B. nach Verlust des Arbeitsplatzes oder nach Trennung vom Partner) **befinden** und den Hartz-IV-Bezug als Übergangsphase empfinden. Auch in diesen Fällen

können schematisch eingeforderte Mitwirkungspflichten und nachfolgend Sanktionen schädlich sein, wenn sie die berufliche Umorientierung gefährden.«

Spannungsfeld zwischen Massengeschäft und Einzelfall

»Das schematische Vorgehen fängt bei den Eingliederungsvereinbarungen an, die das Fördern und Fordern in eine auf den Einzelfall zugeschnittene Anwendung bringen soll. In der Praxis dominieren aber immer noch Eingliederungsvereinbarungen „von der Stange“ mit Hilfe von Textbausteinen und teilweise schematischen Forderungen wie z.B. bis zu einem bestimmten Zeitpunkt x Bewerbungen vorzulegen, unabhängig davon, ob diese mit Blick auf die vorhandenen Qualifikationen und den örtlichen Arbeitsmarkt überhaupt sinnvoll sind.

Die im Vergleich zu anderen Personengruppen hohe Sanktionsquote bei Jugendlichen (siehe Tabelle 2) zeigt, dass die Jobcenter auf diesen Personenkreis ein besonderes Augenmerk legen. Dies ist grundsätzlich auch richtig, wenn es dem Ziel dient, junge Menschen in das Berufsleben zu integrieren. Hieran bestehen insofern Zweifel, als dass die schärferen Sanktionen für Jugendliche auch dazu führen können, dass die Mitwirkungspflichten nicht nachgeholt werden, sondern sich junge Erwachsene komplett der Betreuung entziehen. Es besteht die Gefahr des Abrutschens dieser Jugendlichen z.B. in Gelegenheitsjobs, Obdachlosigkeit oder gar in die Kleinkriminalität. Ein „Abtauchen“ der Jugendlichen, die dann nicht mehr von staatlichen Stellen erreicht werden (und z.B. weiter bei den Eltern leben), verlagert die Probleme nur in die Zukunft, in der sie dann schwieriger zu lösen sind. Beschäftigte in den Jobcentern berichten immer wieder von Jugendlichen, oft ohne Schul- und Berufsabschluss, die nach mehreren (für die berufliche Integration verlorenen) Jahren wieder „auftauchen“, weil ihre finanziellen Mittel nicht ausreichen. Ein durch überzogene Sanktionen erreichter Rückgang der Zahl der Leistungsberechtigten ist ein statistischer Scheinerfolg, sowohl hinsichtlich der Integration junger Menschen als auch der gesamtgesellschaftlichen Kosten.«

„Abtauchen“ von Jugendlichen keine Lösung

»Der offensichtlich pädagogisch gemeinte Ansatz, junge Hilfeempfänger schärfer zu sanktionieren, hat auch keine empirische Grundlage. Das IAB erklärte in einer Bundestagsanhörung zum Thema Sanktionen am 26. Mai 2011, dass die schärferen Sanktionsregeln bei unter 25-Jährigen einer wissenschaftlichen Begründung entbehren. Auch die vom IAB befragten Fallmanager erklärten, die Sanktionsregeln bei Jüngeren seien zu hart und wenig zielführend mit Blick auf eine nachhaltige Integration ins Erwerbsleben [13, vgl. Anmerkung-Quelle]: „Sanktionen drängen manche dazu, sich schnell irgendeinen Job zu suchen, irgendwas. Was aber bei unter 25-Jährigen bedenklich ist, sollte es doch um Qualifizierung gehen, um nachhaltige Integration.“ [14, vgl. Anmerkung-Quelle]«

»Im Unterschied zum Jugendstrafrecht, das gerade aus pädagogischen Gründen milder als das Erwachsenenstrafrecht ist, wird das Prinzip im SGB II umgedreht. Dabei scheint Deutschland nach Auffassung des IAB eine Sonderstellung im europäischen Vergleich einzunehmen [15, vgl. Anmerkung-Quelle]. Der für das gesamte Erwerbsleben wichtige Übergang von Schule in Ausbildung bzw. Beruf darf nach Auffassung des DGB nicht durch überzogene Sanktionen zur Frustration bei Jugendlichen führen. Die Mitwirkung der Jugendlichen wird sich dann verbessern, wenn für diese erkennbar ist, dass allen beteiligten Behörden

(Arbeitsagentur, Jobcenter und Jugendamt [16, vgl. Anmerkung-Quelle] ihr berufliches Fortkommen – insbesondere die Erstausbildung – wichtig ist und die Behörden auch überzeugende Förderangebote machen können.«

4. Rechtliche Bewertung und DGB-Positionen [und DGB-Forderungen]

»Die Sanktionen sollten nach Auffassung des DGB grundlegend überarbeitet werden [17, vgl. Anmerkung-Quelle].

Mehr Flexibilität und Einzelfallbezogenheit [- fordert der DGB]

- Sie sollten stärker auf den Einzelfall ausgerichtet und den Vermittlern/Fallmanagern ein Entscheidungsspielraum hinsichtlich Umfang und Rücknahme der Sanktion eingeräumt werden. **Neben die Erzwingung eines erwünschten Verhaltens mittels Sanktionen** sollte die Möglichkeit treten, dass die Fachkräfte in den Jobcentern auch positive Anreize im Einzelfall setzen können. Damit würde die verhaltenspsychologische Erkenntnis berücksichtigt, wonach positive Anreize im Allgemeinen stärker wirken als negative. So könnte z.B. eine aktive Jobsuche durch eine ÖPNV-Monatskarte unterstützt werden oder könnten „Durchhalte-„ bzw. „Erfolgsprämien“ [fordert der DGB?] bei Eingliederungsmaßnahmen fördernd wirken.
- **Der DGB fordert** die Eingliederungsvereinbarungen individuell auf den Einzelfall zuzuschneiden und die Rechte und Pflichten auf beiden Seiten (Hilfempfänger und Jobcenter) zu konkretisieren. Dann kann die Eingliederungsvereinbarung anders als bisher auch zum Instrument für die Hilfempfänger werden, konkrete Förderleistungen der Jobcenter einzufordern. **Um sinnvoll** und berechtigt **fordern zu können, muss** zunächst das Fördern gestärkt und die Rechte auf aktive Förderung ausgebaut werden. Auf keinen Fall darf es Zielvorgaben für Vermittler zur Erreichung bestimmter Sanktionszahlen geben. Soweit in der Eingliederungsvereinbarung flankierende soziale Leistungen (wie z.B. Schulden- oder Suchtberatung) angesprochen sind, sollten die Hilfebedürftigen einen Rechtsanspruch auf diese Integrationshilfen erhalten. Bisher liegen die Leistungen nur im Ermessen der Kommunen und werden örtlich sehr unterschiedlich gewährt.

Anspruch auf flankierende Sozialleistungen

- Die Vermittlungsbemühungen des Jobcenters dürfen sich nicht auf irgendeine Beschäftigung unabhängig von der Qualifikation der Arbeitsuchenden und der erzielbaren Entlohnung richten. **Die Jobcenter dürfen durch ihre Vermittlungstätigkeit keinem Lohndumping Vorschub leisten. Vielmehr sollen die Jobcenter einen Beitrag leisten zu einer Neuen Ordnung am Arbeitsmarkt** [meint der DGB?]. **Bisher müssen Hartz IV-Bezieher/innen Arbeitsentgelte bis zur Grenze der Sittenwidrigkeit akzeptieren.** Diese liegt nach einer Faustformel bei weniger als 30 Prozent [bis weniger als 50 % der Tariflohns! - R. S.] des einschlägigen Tariflohns, wobei einzelne Gerichte unterschiedlich entschieden haben. Arbeitsverhältnisse, die nicht den tariflichen bzw. wenn im konkreten Fall kein Tarifvertrag anzuwenden ist, ortsüblichen Bedingungen für vergleichbare Tätigkeiten entsprechen, sollten nicht zumutbar sein [18, vgl. Anmerkung-Quelle]. **Die Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern müssen stärker sensibilisiert und qualifiziert werden hinsichtlich der geltenden Lohnuntergrenzen (insbesondere tarifliche Mindestlöhne).** Bei Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns[nicht Brutto 8,50 Euro, sondern **nicht unter 13 Euro!** - R. S.] muss dieser die

Untergrenze für die Vermittlungsbemühungen sein, soweit nicht höhere tarifliche Mindestentgelte existieren. Zugleich muss die Überwachung und Überprüfung allgemeinverbindlicher tariflicher Regelungen sichergestellt werden. Durch eine Neuregelung der Zumutbarkeit würde der Zwang, auch niedrigstentlohnte Beschäftigung anzunehmen, erheblich nachlassen und zugleich der Dequalifikation entgegengewirkt. Qualifizierte Arbeitskräfte in niedrigstentlohnte Beschäftigungen abzudrängen, ist auch volkswirtschaftlich eine unsinnige Vergeudung von Bildungsressourcen.« [Anmerkung: Der sozialdemokratische DGB macht sich Sorgen um die „Vergeudung von Bildungsressourcen“ im Kapitalismus. - R. S.]

Keine indirekte Unterstützung von Lohndumping

- »Die Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (sog. Ein-Euro-Jobs) darf nicht sanktionsbewährt sein. Ein-Euro-Jobs sind in der Logik des Gesetzes Fördermaßnahmen (Eingliederungsmaßnahmen) und kein Instrument zur Überprüfung von Arbeitsbereitschaft oder gar der Disziplinierung von Arbeitsuchenden. Nach Auffassung des DGB sollten sozialrechtliche Arbeitsgelegenheiten nur freiwillig sein und eng mit sozialpädagogischer Begleitung verknüpft werden. Hierbei kann an positive Praxisbeispiele mit der Hilfe zur Arbeit im BSHG angeknüpft werden. Zielgruppe sind dann Menschen, die (noch) arbeitsmarktfremd sind und Stabilisierungsbedarf haben etwa hinsichtlich der Tagesstrukturierung oder hinsichtlich weiterer Problemlagen (z.B. Suchtproblematik).«

Ein-Euro-Jobs nur auf freiwilliger Basis [- meint der DGB; Abschaffung ist überfällig! - R. S.]

- »Leistungskürzungen in Folge von Sanktionen verringern das dem Hilfeempfänger zugestandene Existenzminimum für einen erheblichen Zeitraum. **Das soziokulturelle Existenzminimum ist aber ein Grundrecht** mit Verfassungsrang (Artikel 1 in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip aus Artikel 20 GG), das vom Staat zu gewährleisten ist. Kürzungen müssen deshalb unter engen verfassungsrechtlichen Grundsätzen gesehen werden. Die derzeitigen Sanktionsregelungen halten nach Auffassung des DGB dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums in ihrer Gesamtheit nicht stand. Dies betrifft insbesondere die Kürzungen, die über 30 Prozent des Regelbedarfs hinausgehen. In diesen Fällen kann es zu einer kompletten Streichung des Existenzminimums („Totalsanktion“) kommen, inklusive der Leistungen für die Unterkunft. Die Zahl der auf diese Weise sanktionierten Leistungsberechtigten ist seit 2009 (10.938 im Jahresdurchschnitt) über 2011 (10.403) bis 2012 (9.738) nur leicht gesunken. In Fällen der Sanktionierung oberhalb von 30 Prozent können (nicht müssen) die Jobcenter ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen (Gutscheine) erbringen. **Eine Statistik über die in Fällen der Totalsanktionierung ausgegebenen Lebensmittelgutscheine oder Sachleistungen existiert nicht.**«

Der DGB fordert, die maximale Höhe von Sanktionen von 30 Prozent? (Vgl.)

»Der DGB fordert, die maximale Höhe von Sanktionen auf 30 Prozent des jeweiligen Regelbedarfs zu beschränken. Kürzungen darüber hinaus verletzen unmittelbar das physische Existenzminimum, d.h. das körperlich Notwendige für den Lebensunterhalt wie Nahrung und Bekleidung ist nicht mehr ausreichend gewährleistet. Das physische Existenzminimum ist anders als die Bedarfe zur sozialen Teilhabe nicht dem Ermessen des

Gesetzgebers unterworfen. **Eine Analyse des Bündnisses für ein menschenwürdiges Existenzminimum** [19, vgl. Anmerkung-Quelle] zeigt, dass schon jetzt die realen Lebensmittelkosten für eine gute Mischkost über den Regelsatzbeträgen für Lebensmittel liegen.«

Lebensunterhalt sicherstellen

»Mit einer Abschaffung der über 30 Prozent hinausgehenden Kürzungen würde auch der Einschätzung von Vermittlern/Fallmanagern entsprochen, die sich in einer qualitativen Befragung des IAB überwiegend kritisch zu den schärferen Sanktionen äußerten [20, vgl. Anm.-Quelle].«

»Sollte der Gesetzgeber gleichwohl an Kürzungen über 30 Prozent hinaus festhalten, muss nach Auffassung des DGB ein Rechtsanspruch auf geldwerte Leistungen für den über 30 Prozent hinausgehenden Kürzungsbetrag eingeführt werden. D.h. bei einer Sanktionierung oberhalb von 30 Prozent müssten die Jobcenter auf den Rechtsanspruch auf Ersatzleistungen (Sachleistungen oder Gutscheine) schriftlich hinweisen.« [Anm.: Der DGB gibt Hilfestellung bei der Sanktionierung - oder? / R. S.]

{...} [Vgl. Quelle]

Wohnungsverlust vorbeugen

- **»Die Kosten der Unterkunft – Wohnung und Heizung sind im Grundrecht auf Gewährung einer menschenwürdigen Existenz enthalten – sollten in keinem Fall gekürzt werden.** Mietschulden bedrohen die gesamte Bedarfsgemeinschaft, nicht nur den sanktionierten Hilfeempfänger, in ihrer sozialen Existenz und sind einer Arbeitsmarkteingliederung abträglich. Eine Kürzung der Unterkunftskosten nimmt die gesamte Bedarfsgemeinschaft in „Mithaftung“ für einen Hilfeempfänger. Das Bundessozialgericht hat diese Problematik aufgegriffen und in einem Urteil vom 23.05.2013 [21, vgl. Anmerkung-Quelle] entschieden, dass im Falle einer Sanktion die Unterkunftskosten in kompletter Höhe (also auch der Kostenanteil des sanktionierten Hilfeempfängers) an die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zu zahlen sind.

Das Problem der „Mithaftung“ stellt sich grundsätzlich auch bei Kürzungen des Regelbedarfs. In der Lebenswirklichkeit ist davon auszugehen, dass sanktionierte Erwachsene notfalls ihren bzw. einen allgemeinen Bedarf des Haushalts zur Not aus den Regelsätzen der Kinder decken. Dieses Problem verschärft sich in Abhängigkeit von der Höhe und Dauer einer Sanktion.

- Sanktionen zielen auf eine erwünschte Verhaltensänderung eines Hilfeempfängers. Wenn diese Verhaltensänderung eintritt, kann die Sanktion bisher grundsätzlich nicht beendet werden. Lediglich bei unter 25-Jährigen kann der Sanktionszeitraum von grundsätzlich drei Monaten auf sechs Wochen verkürzt werden. Dies reicht nach Auffassung des **DGB** nicht aus. Das **Sanktionsrecht muss** an dieser Stelle **flexibilisiert** und mehr am Einzelfall ausgerichtet **werden**. Der DGB fordert, dass nach Eintritt der Verhaltensänderung eine Beendigung der Sanktion mit Wirkung zum Folgemonat ermöglicht werden muss. Die Unterkunftskosten sollten – falls der Gesetzgeber sie nicht grundsätzlich von Kürzungen ausnimmt – im Falle einer Aufhebung der Sanktion rückwirkend übernommen werden, um Mietrückstände zu verhindern.

Bei der Prüfung des Einzelfalls sollte insbesondere berücksichtigt werden, inwieweit der Hilfeempfänger den Sanktionstatbestand einschätzen konnte, ob es sich um einen erstmaligen Verstoß gegen Mitwirkungspflichten handelte und ob er relevant bei der Arbeitsmarktintegration war. Diese Möglichkeit der Beendigung einer Sanktion nach Verhaltensänderung muss für alle Altersgruppen eröffnet werden. Die an diesem Punkt bestehende Benachteiligung von Hilfeempfänger/innen über 25 Jahren ist sachlich nicht geboten und mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot auch problematisch.«

Aufhebung von Sanktionen ermöglichen [durchsetzen!]

- Eine Altersdiskriminierung Jugendlicher stellen nach Auffassung des DGB die derzeitigen Regelungen zum Sanktionsrecht bei den unter 25-Jährigen dar, die – mit Ausnahme der besprochenen Regelung zur Sanktionsbeendigung bei Verhaltensänderung – deutlich schärfer als bei älteren Erwachsenen sind. Derzeit wird bei den Jugendlichen der Regelsatz bereits bei der ersten Pflichtverletzung komplett gestrichen und lediglich noch Unterkunftskosten gewährt. Bei wiederholter Pflichtverletzung werden auch die Unterkunftskosten gestrichen. Wenn der Jugendliche sich bereit erklärt, seinen Mitwirkungspflichten nachzukommen, können die Unterkunftskosten nachträglich ab dem Zeitpunkt der Erklärung übernommen werden. Bis dahin kann aber bereits ein Mietrückstand aufgelaufen sein, der davon dann nicht mehr abgedeckt wird und der zu einem Verlust der Wohnung führen kann [22, vgl. Anmerkungen-Quelle]. Außerdem handelt es sich (nur) um eine Ermessensregelung, die unter Berücksichtigung aller Umstände zu treffen ist.«

Keine schärferen Regeln für Jugendliche

- »Die relativ schärfere Sanktionierung von Jugendlichen stößt auch auf verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot aus Artikel 3 Grundgesetz. Im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (§ 1) ist geregelt, dass Benachteiligungen aus Gründen des Alters zu verhindern oder zu beseitigen sind. Hinsichtlich der Sanktionsregelungen im SGB II sind Jugendliche offensichtlich benachteiligt. Zwar besagt § 10 dieses Gesetzes, dass eine unterschiedliche Behandlung wegen des Alters zulässig ist, aber nur wenn sie objektiv und angemessen ist. Da keine empirischen Grundlagen hierfür vorliegen, liegt dieser Ausnahmetatbestand nicht vor. Die schärfere Sanktionierung junger Hilfeempfänger sollte [muss] beendet werden [23, Anmerkung-Quelle] und die Fallmanager generell (altersunabhängig) flexibler auf Pflichtverletzungen reagieren können.«

Unabhängige Beratung stärken

- »Pragmatische Verbesserungen für die Arbeit der Jobcenter könnte die flächendeckende Einführung von Beratungsstellen für Hartz-IV-Bezieher/innen bringen. Unabhängig von der ebenfalls notwendigen besseren Qualifizierung der Jobcenterbeschäftigten hinsichtlich des Umgangs mit den Hilfebeziehern sollten letztere die Möglichkeit haben, eine unabhängige Beratung aufzusuchen. Diese kann die teils sehr schwierige Rechtsmaterie erklären und evtl. bei Streitigkeiten vermitteln. Darüber hinausgehend kann zur Vermeidung von (für die Verwaltung teuren) Klagen die Einrichtung einer „Schiedsstelle“ sinnvoll sein. Dies könnte eine hauptamtliche Ombudsperson oder auch ein/e ehrenamtlicher Sozialrichter/in sein.«

[Eine modifizierte Übernahme, vgl. Quelle]

Quelle: Sanktionen im Hartz-IV-System: Funktion, Entwicklung und DGB-Positionen. DGB Bundesvorstand (Herausgeber), Abteilung Arbeitsmarktpolitik. Verantwortlich: Annelie Buntenbach. Kontakt: Dr. Wilhelm Adamy, Ingo Kolf. Stand: September 2013
»Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.« (Vgl.)
<http://www.dgb.de/themen/++co++8a4a1f26-1a23-11e3-b941-00188b4dc422>

16.09.2013, Reinhold Schramm (Bereitstellung)