

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e. V. als sachkundiger Dritter nach § 27a BVerfGG im Verfahren 1BvL 7/16

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen
Katrin Gerdsmeyer
Telefon-Durchwahl 030 284447-75
Email: Katrin.Gerdsmeyer@caritas.de

Claire Vogt
Telefon-Durchwahl 0761 200-601
Email: Claire.Vogt@caritas.de

www.caritas.de

Datum 28.02.2017

Im Verfahren des Aussetzungs- und Vorlagebeschlusses des SG Gotha (S 15 AS 5157/14) vom 02.08.2016 nimmt der Deutsche Caritasverband e. V. Stellung.

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung	3
1. Geltende Rechtslage	3
2. Auffassung des vorliegenden Gerichts.....	3
3. Rechtspraxis	4
a. Fragen des BVerfG	4
Anzahl der Sanktionen und Verteilung auf die einzelnen Tatbestände	4
Fehleranfälligkeit von Sanktionen.....	6
Wirkung von Sanktionen	8
Sachleistungen	13
b. Erfahrungen der Leistungsempfänger/innen und Berater/innen der Caritas	14
II. Rechtsdogmatische Beurteilung	16
1. Umfang und Grenzen des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums	16
2. Gewährleistung des Existenzminimums auch im Fall einer Sanktion?	18

„Normaler“ Regelsatz mehr als bedarfsdeckend?	18
Kompensation der Minderleistung durch ergänzende Sachleistungen?	19
Sachleistungen können allenfalls das physische Existenzminimum abdecken ...	20
Ergänzende Sachleistungen nur nach Ermessen	20
Ergänzende Sachleistungen nur auf Antrag.....	21
Höhe der ergänzenden Sachleistungen	21
Kompensationsmöglichkeiten bei Wegfall der Leistungen für Unterkunft und Heizung	23
Direktzahlung	23
Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II.....	24
Übernahme der Kosten der Unterkunft nach § 22 Abs. 8 SGB II?	24
3. Sanktionstatbestände als Ausgestaltung des Rechts auf Gewährleistung eines menschwürdigen Existenzminimums?	25
Verhaltensanforderungen als Leistungsvoraussetzung grundsätzlich zulässig?	25
Urteil des Bundessozialgerichts zur Unterschreitung des Existenzminimums um 30 Prozent für mehrere Jahre aufgrund einer Aufrechnung	28
Beschlüsse des BVerfG zur Existenzsicherung von Auszubildenden und Studenten	29
Bedeutung des Sozialstaatsgebots als Teil des Grundrechts auf Gewähr- leistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.....	30
Maßstab für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Ausgestaltung?	30
Verhältnismäßigkeitsprüfung der einzelnen Sanktionstatbestände, Dauer, Höhe, Sonderregelungen für junge Menschen	31
4. Fazit zu Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG	48
III. Weitere wichtige Aspekte.....	49
1. Gleichheitsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Sonderregelungen für unter 25-Jährige.....	49
2. Mitbetroffenheit der Ehegatten, Partner und Kinder der sanktionierten Leistungs- empfänger	50
IV. Sozialpolitische Reformvorschläge des DCV	51

I. Vorbemerkung

1. Geltende Rechtslage

Den aktuellen Regelungen zu den Sanktionen (§§ 31 ff. SGB II) liegt eine grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers zu Grunde, nach der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums nicht bedingungslos gewährt werden. Vielmehr sind die Leistungsberechtigten verpflichtet, alle zumutbaren Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen überdies aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung mitwirken. Verletzen sie diese Pflichten, sind Leistungskürzungen in Form von Sanktionen nach dem Gesetz eine zwingende Folge.

In einer ersten Stufe wird der Regelbedarf um 30 Prozent gekürzt, bei wiederholter Pflichtverletzung um 60 Prozent. Jeder weitere Verstoß führt dazu, dass auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung einbehalten werden. Für unter 25-Jährige gelten weit schärfere Regelungen. Sie bekommen bereits bei der ersten Pflichtverletzung keine Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs. Im Wiederholungsfall entfallen auch die Leistungen zur Deckung der Unterkunftskosten.

Voraussetzung einer Sanktion ist ein Pflichtverstoß, wie z. B. die Weigerung, eine in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflicht zu erfüllen, Eigenbemühungen nachzuweisen oder eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit aufzunehmen bzw. fortzuführen. Die Absenkung ist unzulässig, wenn ein wichtiger Grund für das Verhalten besteht. Wichtige Gründe können z. B. sein: Familienpflichten, gesundheitliche Gründe, Glaubens- oder Gewissensgründe, Mobbing am Arbeitsplatz.

Die Leistungskürzung dauert drei Monate. Bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahre („U 25“) kann der Zeitraum auf sechs Wochen verkürzt werden. Erfüllen die Leistungsberechtigten ihre Pflichten nachträglich, werden bei einer vollständigen Kürzung wieder 60 Prozent des Regelbedarfs bzw. bei unter 25-Jährigen wieder die Kosten der Unterkunft gezahlt.

Ab einer Minderung von 30 Prozent können Sachleistungen auf Antrag im Ermessen erbracht werden. Leben Minderjährige im Haushalt, besteht ab einer Kürzung von 30 Prozent ein Anspruch auf Sachleistungen. Diese müssen beantragt werden. Ab einer Minderung von 60 Prozent werden die Kosten der Unterkunft in der Regel direkt an den Vermieter gezahlt.

2. Auffassung des vorlegenden Gerichts

Das SG Gotha vertritt die Auffassung, dass es „im Bereich des unverfügbaren Existenzminimums keine Obliegenheit des Grundrechtsträgers geben kann, sich durch sein Verhalten den Anspruch auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums erst zu erwerben.“ Die Pflicht des Staates zur Sicherstellung des Existenzminimums bestehe unabhängig von den Gründen der Hilfebedürftigkeit. Soweit einfachgesetzliche Regelungen – wie z. B. die Sanktionsvorschriften im SGB II – zu einer absoluten Unterschreitung dieses Existenzminimums führen, seien sie verfassungswidrig.

3. Rechtspraxis

a. Fragen des BVerfG

Anzahl der Sanktionen und Verteilung auf die einzelnen Tatbestände

(1) Erkenntnisse über die Anzahl der tatsächlich verhängten Leistungsabsenkungen und der Verteilung auf die einzelnen Pflichtverletzungstatbestände des § 31 SGB II

Bestand sanktionierter erwerbsfähiger leistungsberechtigter Personen:

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) weist für das Jahr 2015 einen durchschnittlichen Bestand von bundesweit 131.520 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus, die mit mindestens einer Sanktion belegt wurden. Dies entspricht einer Sanktionsquote in Höhe von 3 Prozent der Leistungsberechtigten, wobei Männer mit 4,2 Prozent eine höhere Sanktionsquote aufweisen als Frauen (1,9 Prozent). Die Sanktionen bewirkten eine durchschnittliche Kürzung des laufenden Leistungsanspruchs in Höhe von 19,4 Prozent. Dies entspricht einer durchschnittlichen Kürzung um 108 Euro, wovon 96 Euro auf Kürzungen der Leistungen zur Deckung von Regelbedarf bzw. Mehrbedarf und 12 Euro auf Kürzungen der Kosten der Unterkunft entfielen.

Für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 25 Jahren weist die Statistik der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2015 einen durchschnittlichen Bestand von 30.268 sanktionierten Personen aus. Dies entspricht einer Sanktionsquote dieser Personengruppe in Höhe von 4,2 Prozent. Die Sanktionen hatten eine durchschnittliche Kürzung des laufenden Leistungsanspruchs in Höhe von 28,1 Prozent zur Folge. Dies entsprach einer durchschnittlichen Kürzung um 126 Euro, wovon 104 Euro auf Kürzungen der Leistungen für Regelbedarf bzw. Mehrbedarf und 23 Euro auf Kürzungen der Kosten der Unterkunft entfielen. Somit wird die Personengruppe der unter 25-Jährigen deutlich häufiger sanktioniert als ältere erwerbsfähige Leistungsberechtigte.

Vollsanktioniert wurden im Jahresdurchschnitt 2015 insgesamt 6.963 Personen. Besonders häufig waren von Vollsanktionen wiederum Männer betroffen. Dabei verteilt sich die Vollsanktionierung zu etwa gleichen Teilen auf die Altersgruppe der unter 25-Jährigen sowie der 25 bis unter 55-Jährigen, während ältere erwerbsfähige Leistungsberechtigte kaum vollsanktioniert wurden.

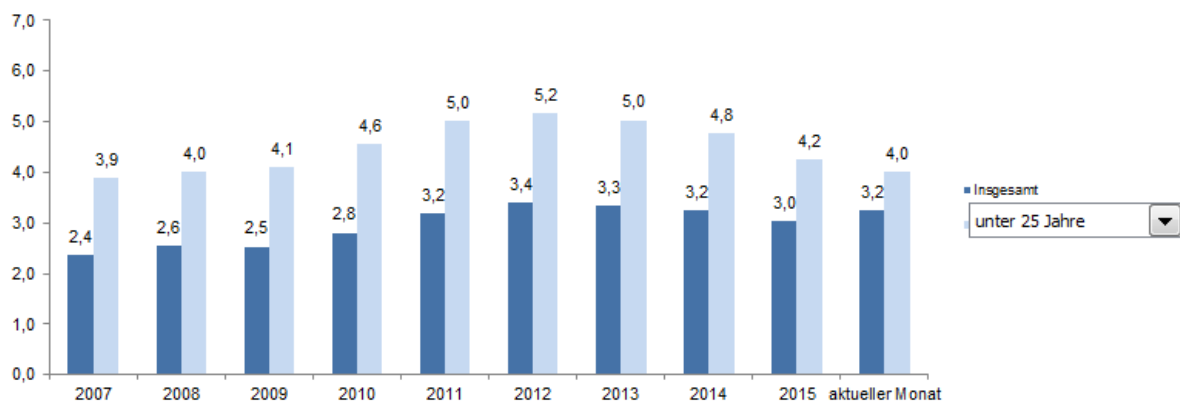
Betroffenheit von Kindern

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass durch die Sanktionierung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sehr häufig auch Kinder betroffen sind. So zeigen Daten des statistischen Service der BA, dass es im Dezember 2015 insgesamt 37.813 Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem sanktionierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sowie mit Kindern unter 15 Jahren gab. In diesen Bedarfsgemeinschaften lebten 66.791 Kinder unter 15 Jahren. Auch aus der Antwort des BMAS auf eine Anfrage von Katja Kipping MdB vom 08. Februar 2017 geht hervor, dass viele Minderjährige von Sanktionen betroffen sind: in 42.663 Bedarfsgemeinschaften mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion leben Kinder unter 18 Jahren. 11.314 und somit rund 27 Prozent dieser Bedarfsgemeinschaften sind von starken Sanktionen betroffen, da die sanktionierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 25 Jahre alt sind.

Sanktionsquoten im Zeitablauf

Die Zeitreihenanalyse der statistischen Daten zeigt auf, dass die Zahl an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, gegen die im entsprechenden Berichtsjahr mindestens eine Sanktion ausgesprochen worden ist, vom Jahr 2007 (123.367) bis zum Jahr 2012 (149.708) angestiegen ist und dann wieder leicht rückgängig (131.520) war. Berücksichtigt man auch die Entwicklung der Zahl der Leistungsberechtigten, so ist die Sanktionsquote zu betrachten. Auch hier zeigt sich ein Anstieg von 2,4 Prozent im Jahr 2007 auf 3,4 Prozent im Jahr 2012 mit einer leicht rückläufigen Tendenz bis ins Jahr 2015 mit 3 Prozent.

Darstellung 1: Sanktionsquote für erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) mit mindestens einer Sanktion insgesamt und unter 25 Jahre



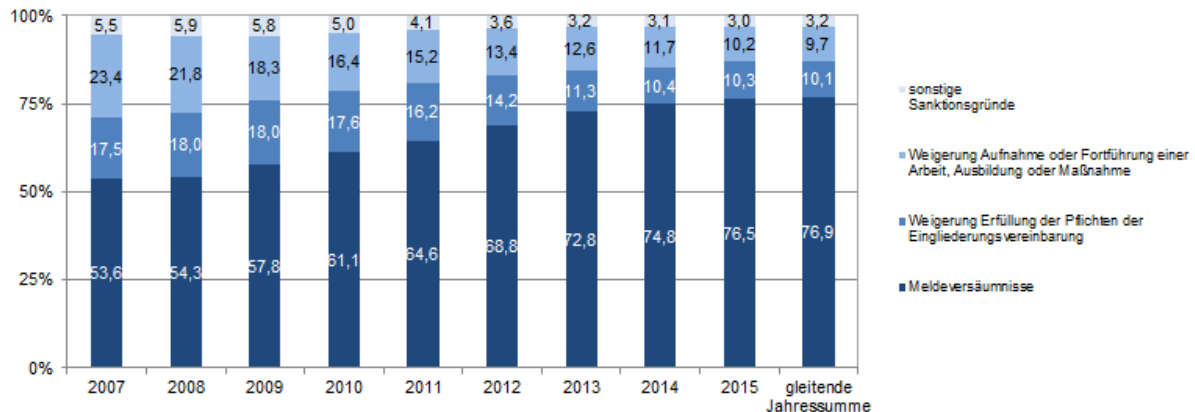
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Anzahl neu festgestellter Sanktionen und Sanktionsgründe

Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit¹ wurden im Jahr 2015 insgesamt 978.809 Sanktionen neu festgestellt. Hierdurch waren insgesamt 416.467 erwerbsfähige Leistungsberechtigte betroffen und wurden in diesem Zeitraum mit mindestens einer Sanktion belegt. Häufigster Sanktionsgrund waren im Jahr 2015 mit 75,6 Prozent Meldeversäumnisse. Bei 10,3 Prozent der neu festgestellten Sanktionen war Grund für die Sanktion die Weigerung zur Erfüllung der Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung. 10,2 Prozent der Sanktionen wurden wegen Weigerung der Aufnahme oder Fortführung einer Arbeit, Ausbildung oder Maßnahme festgestellt. 3 Prozent der Sanktionen wurden aus sonstigen Gründen neu festgestellt. Im Zeitreihenvergleich haben die Sanktionen wegen Meldeversäumnissen in den vergangenen Jahren stark zugenommen, während Sanktionen aus anderen Gründen rückläufig waren.

¹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Sanktionen bzw. Widersprüche und Klagen gegen Sanktionen, Nürnberg.

Darstellung 2: Neu festgestellte Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) nach Sanktionsgründen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Die Datenauswertungen der Bundesagentur für Arbeit weisen auf sehr unterschiedliche Sanktionspraktiken der verschiedenen Behörden hin. So bewegen sich die Sanktionsquoten zwischen 0,9 Prozent (Jobcenter Landshut) und 6,7 Prozent (Jobcenter Rosenheim). Diese Unterschiede spiegeln sich auch über die Bundesländer hinweg wider, deren Sanktionsquoten zwischen 2,3 Prozent (Saarland) und 5,1 Prozent (Berlin) liegen.² Auch eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt auf, dass die aktuellen Sanktionsregelungen sehr unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden und die im Einzelfall stattfindende Ausübung des gesetzlich eröffneten Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraums zu einer unterschiedlichen Behandlung der Klienten führen kann.³

Fehleranfälligkeit von Sanktionen

(2) Erkenntnisse über die Fehleranfälligkeit der Leistungsabsenkungen, also auch dazu, wie oft diese im Widerspruchsverfahren oder im sozialgerichtlichen Verfahren aufgehoben werden und ob in der Verwaltungspraxis auf die Festsetzung von Leistungsabsenkungen wegen ihrer Fehleranfälligkeit verzichtet wird.

Widersprüche, Klagen, einstweiliger Rechtsschutz

Im Jahr 2015 waren insgesamt 416.467 erwerbsfähige Leistungsberechtigte von Sanktionen betroffen und wurden in diesem Zeitraum mit mindestens einer Sanktion belegt. Insgesamt wurden 978.809 Sanktionen neu festgestellt. Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit⁴ wurden im Jahr 2015 insgesamt 51.099 Widersprüche gegen Sanktionen erledigt. 36 Prozent dieser Widersprüche wurde stattgegeben oder teilweise stattgegeben. 57 Prozent der Widersprüche wurden zurückgewiesen.

² Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Arbeitsmarkt in Zahlen Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sanktionen September 2016

³ Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II – verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 17

⁴ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Sanktionen bzw. Widersprüche und Klagen gegen Sanktionen, Nürnberg

Darüber hinaus weist die Statistik für das Jahr 2015 insgesamt 5.867 erledigte Klagen gegen Sanktionen aus, von denen 20 Prozent abgewiesen, 40 Prozent mit stattgebender Entscheidung und weitere 40 Prozent anderweitig erledigt wurden. Rechtsschutz im Eilverfahren erfolgte in 2.406 Fällen.

Fehleranfälligkeit von Sanktionsbescheiden: Erfahrungen aus den Caritas-Beratungsstellen

Der Caritas liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob im Hinblick auf die Fehleranfälligkeit auf Sanktionen verzichtet wird. In den Beratungsstellen zeigt sich diese Fehleranfälligkeit jedoch deutlich und in vielfältiger Ausprägung. Die Fehler in den Sanktionsbescheiden wiederholen sich. Ein paar der auffälligsten sollen hier kurz genannt werden:

Eine Sanktionierung wegen einer Pflichtverletzung nach § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II ist nur dann sachlich gerechtfertigt, wenn die Mitwirkungsobliegenheit sich auf eine zumutbare Maßnahme/Beschäftigung etc. bezieht. Die Zumutbarkeit wird in § 10 SGB II gesetzlich geregelt. Aufbauend auf einer sachgerechten Ermittlung des Fähigkeitsprofils des Leistungsbeziehers muss die Integrationsfachkraft des Jobcenters stets einen sorgfältigen Abgleich mit dem Anforderungsprofil der zur Verfügung stehenden Beschäftigungsmöglichkeiten durchführen. Der mit Wirkung zum 1. August 2016 neu in Kraft getretene § 15 Abs. 1 SGB II (Eingliederungsvereinbarung), der in diesem Sachzusammenhang eigentlich Selbstverständliches festschreibt, wird von SGB II-Trägern nach Erfahrungen der Caritas in den Beratungsstellen nicht immer berücksichtigt.

Für die Leistungsbezieher ist oft nicht nachvollziehbar, inwiefern überhaupt geprüft wurde, ob eine Beschäftigung zumutbar im Sinne des § 10 SGB II ist. Zum Teil werden Fälle berichtet, die sehr bedenklich scheinen, aber als Teil der Realität die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Sanktionsregelungen offenbaren. Folgende Beispiele wurden dem Deutschen Caritasverband aus den Beratungsstellen gemeldet: Einer schwangeren alleinerziehenden Leistungsbezieherin wurden Beschäftigungen angeboten, die weder mit der Erziehung des Kindes noch mit den Vorgaben des Mutterschutzes vereinbar waren. Einem schwerbehinderten Menschen wurde ohne Prüfung der Zumutbarkeit eine Arbeit/Umschulung angeboten. Eine psychisch kranke alleinerziehende Mutter eines an Epilepsie erkrankten Kindes sollte als Aushilfe in der Nachmittagsbetreuung einer Grundschule tätig werden, obgleich sie weder viele Menschen noch Lärm ertragen kann.

Das Erkennen und der sachgerechte Umgang mit einer psychischen Erkrankung oder die fachgerechte Einschätzung der Situation eines Jugendlichen, der sich aus allen sozialen Bezügen zurückziehen scheint, stellen enorme Anforderungen an das Personal im Jobcenter. Hier mag ein Grund dafür liegen, dass die Praxis gerade im Hinblick auf Sanktionierungen nicht immer dem Grundsatz der individualisierenden Vorgehensweise gerecht wird. Im Akutzustand einer psychischen Erkrankung kommt es nicht selten vor, dass die Betroffenen ihre Wohnung nicht verlassen und keinerlei Kontakt zur Außenwelt haben. Diese Menschen können während der akuten Phase oft weder auf schriftliche noch telefonische Anfragen reagieren. Es erfordert viel Fingerspitzengefühl, eine solche Situation adäquat einzuschätzen.

Dies gilt auch in Bezug auf die besonderen Belange von Menschen, die auf Leistungen für Mehrbedarfe nach § 21 SGB II angewiesen sind. Die Sonderbedarfe von werdenden Müttern oder Alleinerziehenden oder Menschen, die eine Krankenkostzulage beziehen, werden in der

Praxis bei der Zumessung von Sachleistungen nach sanktionsbedingter Minderung der SGB II-Leistungen nahezu regelmäßig unberücksichtigt gelassen. Der Grund für diese rechtswidrige Verwaltungspraxis mag darin liegen, dass die Fachlichen Hinweise der BA zu §§ 31 ff SGB II keinerlei Hinweise auf die Berücksichtigung der Mehrbedarfe enthalten. Die nicht selten rechtswidrige Vernachlässigung macht deutlich, dass zumindest ein klarstellender Hinweis erforderlich wäre, dass Mehrbedarfe bei den Sachleistungen zu berücksichtigen sind.

Wirkung von Sanktionen

(3) Erkenntnisse über die Wirkung von Sanktionen, also zum Verhältnis einmaliger zu wiederholten Leistungsabsenkungen und zur Verhaltensänderung aufgrund einer Leistungsabsenkung, indem insbesondere die betreffende Obliegenheit nachgeholt worden ist, wie oft sich Leistungsberechtigte nach einer vollständigen Absenkung bereit erklären, ihren Pflichten nachzukommen, und wie häufig daraufhin die Leistungsabsenkung nach § 31a Abs. 1 S. 6 SGB II auf 60 Prozent des nach § 20 maßgebenden Regelbedarfs begrenzt wird.

Zentrale Ergebnisse der allgemeinen Wirkungsanalyse von Sanktionen:

Neben der Wirkung der Sanktionen auf die Lebenssituation der Betroffenen und ihrer Familien und der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sanktionen ist von Bedeutung, ob sie ihr arbeitsmarktpolitisches Ziel, Leistungsberechtigte in Erwerbsarbeit zu bringen, erreichen. Sanktionen sollen einen Anreiz für ALG II-Bezieher darstellen, ihren im SGB II geregelten gesetzlichen Pflichten nachzukommen. Im Ergebnis soll dies die Integration in Arbeit befördern. Die Wirkung von Sanktionen ist bislang noch nicht umfassend erforscht. Die derzeitige Studienlage auf Basis quantitativer Methoden weist darauf hin, dass die Umsetzung von Sanktionen positive intendierte Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ausübt. Jedoch steigt nach Untersuchungen von Hillmann und Hohenleitner⁵ neben der Wahrscheinlichkeit der Erwerbsaufnahme auch die Wahrscheinlichkeit, komplett aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden, also weder erwerbstätig noch als erwerbslos gemeldet zu sein. Des Weiteren kommen wissenschaftliche Analysen zu dem Ergebnis, dass Sanktionen nicht nur auf die Sanktionierten selbst wirken, sondern auch auf die gesamte Gruppe der Leistungsempfänger und die Wahrscheinlichkeit wieder erwerbstätig zu werden.⁶ Schon die Möglichkeit der Sanktionierung trägt folglich dazu bei, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit den Fachkräften des Jobcenters kooperieren und ihren Pflichten nachkommen. Diese sogenannten „Ex-Ante-Effekte“ sind jedoch weitaus weniger erforscht als die „Ex-Post-Effekte“ umgesetzter Sanktionen.

Die derzeitige Studienlage weist jedoch auch darauf hin, dass die Umsetzung von Sanktionen zwar positive intendierte Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ausübt, aber auch erhebliche weitere Effekte hat. So weist die Studie von Ames darauf hin, dass Sanktionen in vielen Fällen auch deshalb keine verhaltenssteuernden Wirkungen entfalten, weil das sanktionierte Verhalten nicht Ausdruck einer Weigerung oder anhaltenden Unfähigkeit ist, sondern der Situation bzw. behindernden Lebensumständen, Kompetenzdefiziten oder psychischen Erkrankungen zuzuschreiben ist.⁷ Die Studienlage gibt auch Hinweise auf negative nicht intendierte

⁵ Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 129.

⁶ Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 33

⁷ Zitiert aus ebd., S. 45

Effekte von Sanktionen, wie gesundheitliche Beeinträchtigungen, Verschuldung oder den Rückzug aus dem Arbeitsmarkt.⁸ Des Weiteren konnten insbesondere bei starken Sanktionierungen negative Effekte der Sanktionen auf die Stabilität und Entlohnung der Beschäftigung nachgewiesen werden (Van den Berg et al. 2012⁹) sowie eine erhöhte Wahrscheinlichkeit aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden (Hillmann und Hohenleitner 2012).¹⁰

Sanktionierung von unter 25-Jährigen

§ 31 a Abs. 2 SGB II sieht schärfere Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige vor. Begründet wird diese Sondersanktion damit, dass es dringend erforderlich sei, bei jungen Menschen von vorneherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken.¹¹ Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Wirkungsanalyse sowie den Erfahrungen der Leistungsempfänger/-innen und den Berater/-innen der Caritas ist es zweifelhaft, ob die schärferen Sanktionsregelungen tatsächlich geeignet sind, einer Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Sanktionen, insbesondere die, die mit besonderen Einschränkungen der Lebensbedingungen verbunden sind, können sich sogar kontraproduktiv auf das Ziel der Erwerbsintegration auswirken. Sanktionen, die den Verlust der Leistungen für Miete und Heizung zur Folge haben, können zur Sperrung der Energieversorgung oder sogar zur Obdachlosigkeit führen, was die Eingliederung in Arbeit erheblich erschwert und dem übergeordneten Ziel der Verringerung der Hilfebedürftigkeit entgegenwirkt. Durch eine starke Sanktionierung werden junge Arbeitslose auch vielfach in schlecht entlohnte, unsichere und unqualifizierte Beschäftigung gedrängt werden.¹² Die jüngste Studie des IAB zeigt auf, dass bei den in der Studie betrachteten unter 25-Jährigen der Lohn bei einer Beschäftigungsaufnahme im Durchschnitt geringer ausfiel als bei den Nicht-Sanktionierten.¹³ Jedoch ist dies nicht überwiegend auf die Sanktionen zurückzuführen, sondern insbesondere auch darauf, dass die Übergangswahrscheinlichkeit in eine Sanktion für gering qualifizierte ALG-II-Bezieher weit höher ausfällt als für höher qualifizierte ALG-II-Bezieher mit besseren Eingliederungschancen und die von Sanktionen betroffene Personengruppe somit auch ohne Sanktion schlechtere Arbeitsmarktchancen hätte.¹⁴ Für unter 25-jährige männliche Hartz-IV-Empfänger konnte die Studie des IAB nachweisen, dass Sanktionen die Abgangsrate in Beschäftigung bei unter 25-Jährigen deutlich erhöhen. So zeigt untenstehende Grafik, dass sich die Übergangsrate in Beschäftigung aufgrund einer ersten Sanktion für Personen in Einpersonenbedarfsgemeinschaften verdoppelt, bei einer zweiten Sanktion erhöht sich die Abgangsrate um weitere 151,3 Prozent. In Mehrpersonenhaushalten erhöhen sich die Abgangsraten auch, jedoch in geringerem Umfang. Vergleicht man die Abgangsraten in Beschäftigung mit den Abgangsraten aus dem Arbeitsmarkt und ALG II-Bezug, so zeigt sich, dass der Austritt aus dem Arbeitsmarkt deutlich seltener vorkommt. Jedoch erhöht sich die Abgangsrate aus dem Arbeitsmarkt und ALG II-Bezug durch eine Sanktion insbesondere bei Einpersonenbedarfsge-

⁸ Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen., S. 49

⁹ van den Berg, Gerald J. u.a. (2012): The Role of Sickness in the Evaluation of Job Search Assistance and Sanctions. Bonn

¹⁰ Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), Research Paper 129.

¹¹ BT-Drs. 15/1516, S. 61

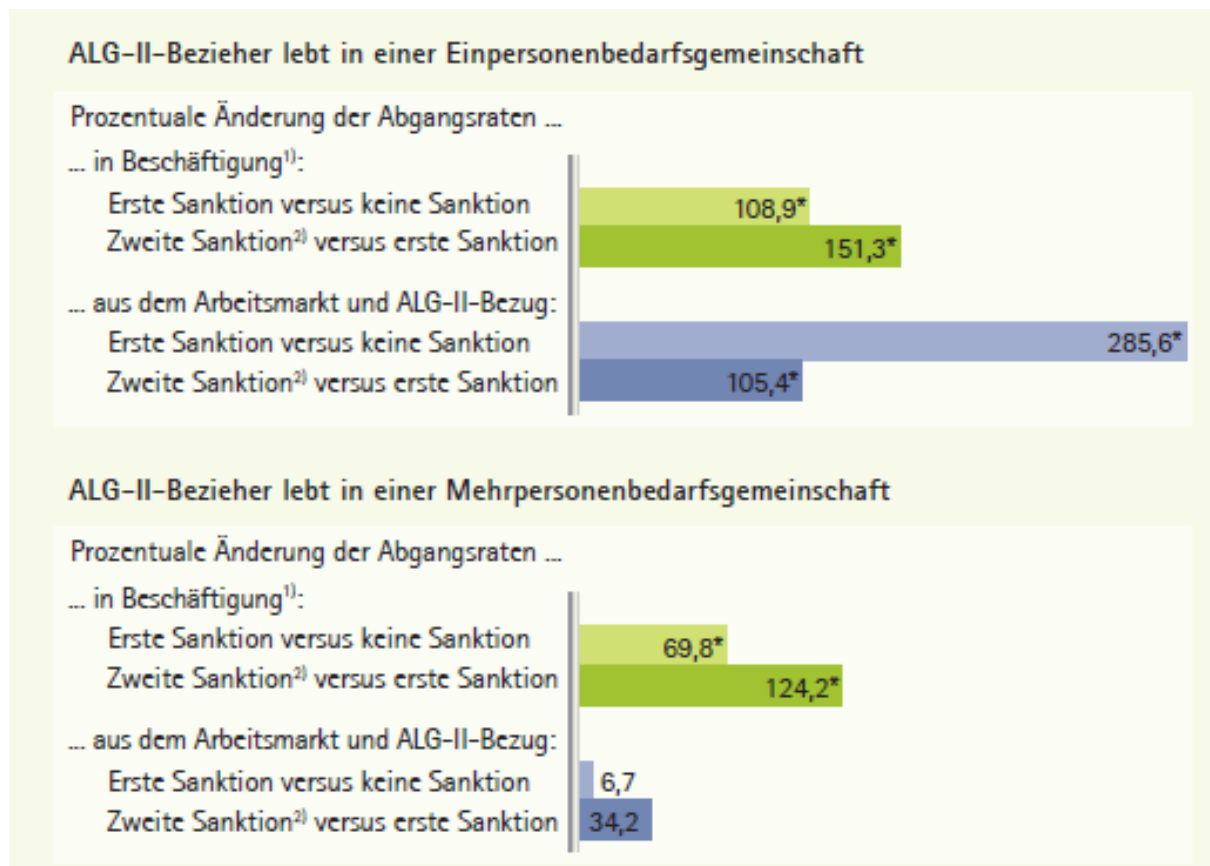
¹² Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 30

¹³ <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/kb0517.aspx>

¹⁴ IAB (2017): Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, S. 4

meinschaften drastisch (285 Prozent).¹⁵ Scheiden diese alleinlebenden jungen Leistungsbezieher aus dem Arbeitsmarkt und ALG II-Bezug aus, so haben gerade sie keine Möglichkeit auf Ressourcen von anderen Haushaltsmitgliedern zurückzugreifen, was besonders gravierende Einschnitte in die Lebensbedingungen dieser Betroffenen zur Folge haben kann.¹⁶ Die folgende Grafik veranschaulicht die hier dargestellten Zusammenhänge:

Darstellung 3: Änderungen der Abgangsraten der unter-25-jährigen ALG-II-Bezieher in Beschäftigung oder aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug aufgrund von Sanktionen in Prozent



Quelle: van den Berg, Gerard u.a. (2017), Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, IAB Kurzbericht 5/2017, S. 4

Gerade in der Jugendphase (unter 18 bzw. 21 Jahren) können Sanktionen dazu führen, dass sich die jungen Menschen vollständig zurückziehen, im Extremfall in die Wohnungslosigkeit geraten und/oder kriminelle Handlungen begehen, um sich das Lebensnotwendigste zu besorgen. Die aktuelle DJI Studie zeigt, dass schätzungsweise 21.000 Jugendliche komplett aus der Förderung von Jobcenter und Jugendamt herausgefallen sind und nicht mehr erreicht werden können.¹⁷ Die Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) von 2013 zeigt, dass nach der ersten Sanktion ein Drittel der Jugendlichen angibt, dass die Vertrauens-

¹⁵ van den Berg, Gerard u.a. (2017): Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, IAB Kurzbericht 5/2017, S. 7

¹⁶ Vgl. ebd. S. 8

¹⁷ Mögling, Tatjana et. all 2015: Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen. Eine Studie des Deutschen Jugendinstituts im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland.

basis gebrochen sei. Bei einer Totalsanktionierung geben sogar mehr als die Hälfte der Jugendlichen an, kein Vertrauen mehr zum Jobcenter zu haben.¹⁸ Für einen empirisch schwer bestimmbareren Teil der Jugendlichen, die z. B. von akuter Wohnungslosigkeit bedroht und mit vielfältigen persönlichen Problemlagen konfrontiert sind, führt eine Sanktionierung zu einer Eskalation ihrer ohnehin schon prekären Lebenssituation. Diesen Jugendlichen fehlt das erforderliche Selbsthilfepotenzial, um sich aus eigener Kraft aus ihrer Lebenskrise zu befreien und wieder den Anforderungen des SGB II stellen zu können. Die Jugendämter sehen sich meist nicht in der Zuständigkeit für sanktionierte Jugendliche. Daher findet eine Kontaktaufnahme durch die Jugendhilfe häufig nicht statt. Diese wäre erforderlich, um die Gründe für das Verhalten des jungen Menschen zu ergründen und zu klären, welcher Unterstützungsbedarf besteht, um eine Ausbildung oder Arbeit überhaupt aufnehmen zu können.

Wirkung und Folgen von Sanktionen sind wissenschaftlich noch nicht hinreichend evaluiert.¹⁹ Qualitative Studien zeigen jedoch, dass durch Leistungskürzungen die Verschuldung, die Verdrängung in Schwarzarbeit und Kleinkriminalität zunimmt. Insbesondere bei Jugendlichen greifen erzieherische Wirkungen oft nicht und der Kontakt zum SGB II-Träger bricht häufig ab (Götz/ Schreyer 2010, Wolff 2014, Ames 2010).²⁰ Darüber hinaus knüpfen die schärferen Sanktionsregelungen ausschließlich an das Lebensalter der Leistungsberechtigten an. Somit bleibt außer Betracht, dass die Gruppe der unter 25-Jährigen in sozialer und persönlicher Hinsicht nicht homogen ist. Unterschiede ergeben sich z. B. bei Bildung und Befähigung. Eine gesetzliche Regelung, die unterschiedliche Rechtsfolgen allein vom Alter abhängig macht, ohne dass dies im Hinblick auf das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum besonders gerechtfertigt ist, ist aus diesen Gründen bedenklich.

Die jüngst veröffentlichte Studie des IAB kommt bei der Untersuchung der Wirkung von Sanktionen auf männliche Hartz-IV-Empfänger unter 25 Jahren zu dem Schluss, dass „Sanktionen Anreize zur Arbeitsuche verstärken. Allerdings sind sie mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden, da der Anreiz zum Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zunimmt“.²¹

In Anbetracht der hier diskutierten Wirkungseffekte sowie der Ungleichbehandlung von unter 25-Jährigen und Älteren im Hinblick auf die Sanktionen müssen nach Einschätzung des Deutschen Caritasverbandes die harten Sanktionsregelungen in § 31a Abs. 2 SGB II entfallen.

Wirkungen von einmaligen im Verhältnis zu wiederholten Leistungsabsenkungen

Die Analysen des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) zu den Ursachen und Wirkungen von Sanktionen beleuchten die Auswirkungen auf die Lebenssituation sowie das Eigenbemühen und das Verhältnis zum Jobcenter. Dabei werden insbesondere auch die Wirkungen von einmaligen im Verhältnis zu wiederholten Sanktionen in den Blick genommen.

¹⁸ Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik-ISG (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 49.

¹⁹ Auch die Bundesregierung räumt ein, dass die Studien „kein einheitliches Bild“ ergeben und nicht verallgemeinert werden können, BT-Drs. 17/6833, Antwort auf Frage 20.

²⁰ Zitiert aus Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 33

²¹ <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/kb0517.aspx>

Betrachtet werden Leistungskürzungen in Höhe von 10 Prozent und 100 Prozent. Vergleichende Analysen zeigen auf, dass Leistungsminderungen in Höhe von 10 Prozent keinen signifikanten Unterschied der subjektiven Befindlichkeit (seelische Probleme, Gesundheitszustand, allgemeine Lebenszufriedenheit) zwischen Sanktionierten und Nicht-Sanktionierten zur Folge haben. Kommen höhere Leistungsminderungen bei wiederholter Pflichtverletzung zum Tragen, berichten Sanktionierte jedoch mit signifikant häufigerer Wahrscheinlichkeit von einem schlechteren subjektiven Befinden. Betrachtet man die Verschuldungssituation, so zeigen sich signifikante Unterschiede bereits zwischen Personen mit einer 10-prozentigen Leistungskürzung und Nicht-Sanktionierten. Bei wiederholter Pflichtverletzung erhöht sich der Anteil nochmals.²²

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Arbeitsuche kommt die Studie des ISG für die Altersgruppe ab 25 Jahren bei Berücksichtigung der verschiedenen Sanktionsstufen zu der Erkenntnis, dass die individuelle Sanktionserfahrung keinen signifikant positiven Einfluss auf die aktive Arbeitsuche hat. Signifikant positiven Einfluss auf die Arbeitsuche in dieser Altersgruppe haben eine höhere Qualifikation und ein vergleichsweise junges Alter.

Bei sanktionierten unter 25-Jährigen wird in der ISG-Studie nur bei den voll sanktionierten unter 25-Jährigen ein signifikant positiver Zusammenhang mit der Arbeitsuche festgestellt. Jedoch wird dieser eher auf eine durch die Sanktionierung verursachte finanzielle Notlage zurückgeführt als auf eine durch die Vollsanktionierung generierte Einsicht in die Angemessenheit bzw. Erforderlichkeit des eigenen Bemühens um Arbeit.²³

Dahingegen kommen die Ergebnisse der jüngsten Studie des IAB, die ausschließlich die Wirkungen von Sanktionen auf unter 25-jährige Leistungsbezieher untersucht, zu dem Ergebnis, dass bereits eine erste Sanktion eine deutliche Erhöhung der Abgangsraten in Beschäftigung zur Folge hat, eine zweite Sanktion erhöht diesen Effekt nochmals. Jedoch zeigt die Studie auch, dass die Sanktionierung – wenn auch in geringerem Umfang – auch deutliche Wirkungen auf die Abgangsraten aus dem Arbeitsmarkt und ALG II-Bezug hat. Besonders betroffen zeigen sich hier alleinlebende ALG II-Bezieher (siehe ausführliche Ausführungen im vorherigen Kapitel „Sanktionierung von unter 25-Jährigen“).²⁴

Auch andere Studien beleuchten die negativen nicht intendierten Effekte einer starken Sanktionierung. So zeigen Götz et al. (2010) im Rahmen einer qualitativen Befragung auf, dass bei jungen Arbeitslosen aus Sicht der Fachkräfte vor allem die milde Sanktion als Folge von Meldeversäumnissen wirkt. Sie kann zu mehr Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit beitragen und die Beziehung zwischen Fachkraft und Betreuten verbindlicher machen. Die Sanktion infolge größerer Pflichtverletzungen wird dagegen eher kritisch betrachtet.²⁵ Nivorozhkin und Wolff (2012) zeigen auf, dass die Sonderregelungen für unter 25-Jährige weder kurz- noch langfristig die In-

²² Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik-ISG (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 55 ff.

²³ Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik-ISG (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S. 59 f.

²⁴ van den Berg, Gerard u.a. (2017): Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, IAB Kurzbericht 5/2017.

²⁵ Zitiert aus Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 30

tegration in Arbeit für junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte befördern, sondern einer nachhaltigen Integration eher entgegenstehen.²⁶

Resümee der Wirkungsanalyse

Insgesamt sprechen die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Wirkungsanalyse in Anbetracht der nachweisbaren Anreizwirkungen nicht für ein generelles Aussetzen der Sanktionen im ALG-II-Bezug. Bei einer Reform der Sanktionsregeln sollte es vielmehr darum gehen, starke Einschränkungen der Lebensbedingungen durch Sanktionen zu vermeiden und gleichzeitig die Anreizwirkung der Sanktionen im Blick zu behalten.²⁷ Entsprechend hat der Deutsche Caritasverband Vorschläge zur Reform der Sanktionen erarbeitet (siehe IV).

Gesellschaftliche Debatte

Vor dem Hintergrund der vielfältigen und einschneidenden Auswirkungen von Sanktionen auf die Situation der Leistungsempfänger hält der Deutsche Caritasverband es für angezeigt, die Frage, ob Leistungen im SGB II sanktionsbewehrt sein sollen, gesamtgesellschaftlich zu diskutieren. Hierfür braucht es eine verbesserte Studienlage über die Auswirkungen von Sanktionen, eine verfassungsrechtliche Klärung sowie das Aufzeigen von Alternativen und weiteren Handlungsbedarfen, z. B. verbesserte Anreize für Erwerbsarbeit, eine verbesserte Verzahnung der Hilfesysteme für Jugendliche und passgenauere Maßnahmen für arbeitsmarkterferne Personen. Zu einzelnen Bereichen hat der DCV bereits Vorschläge gemacht.²⁸ Er hat auch Kriterien entwickelt, an denen sich alternative Vorschläge zur Ausgestaltung einer Grundsicherung messen lassen müssen.²⁹

Sachleistungen

(4) Erkenntnisse über die Verwaltungspraxis der Jobcenter zur Bestimmung der Höhe der Sachleistungen bei einer Leistungsabsenkung von mehr als 30 Prozent. Hier ist von Interesse, ob es von den „Fachlichen Hinweisen SGB II“ der Bundesagentur für Arbeit zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Nr.4.5 (Rn.31.48ff) abweichende Konzepte für Sachleistungsgewährung gibt und ob die Dauer der Leistungsabsenkung eine Rolle spielt.

Der Caritas liegen verschiedene Gutscheine von unterschiedlichen Leistungsträgern vor. Als Anlage wird eine Auswahl verschiedener Gutscheine zur Sachleistungsgewährung überreicht.³⁰

Die Gutscheine der Jobcenter Paderborn, Märkischer Kreis, Bochum und Köln zeigen, wie unterschiedlich die Sachleistungsgewährung ausgestaltet ist. So umfassen einzelne Gutscheine Lebensmittel und Drogeriebedarf, andere beinhalten dagegen nur Lebensmittel ohne alkoholische Genussmittel und Tabak. Einzelne Gutscheine erlauben, dass das Wechselgeld an die Leistungsbezieher ausbezahlt wird, andere nicht. Wenn wie in Paderborn zum Beispiel Sach-

²⁶ Zitiert aus Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 30

²⁷ siehe auch: Wolff (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen, S. 4; die aktuelle Studie des IAB bestätigt dieses Ergebnis auch speziell für die Gruppe der unter 25-Jährigen:
<http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/kb0517.aspx> (Zugriff am 22.02.17)

²⁸ „Berufliche Integration junger Menschen verbessern – Schnittstellen der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII beseitigen“, DCV-Position vom März 2015, „Vorschläge zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit“, DCV-Position vom Mai 2014.

²⁹ Bedingungsloses Grundeinkommen/solidarisches Bürgergeld, Kriterien zur Bewertung aus Sicht der Kommission der Delegiertenversammlung „Sozialpolitik und Gesellschaft“, neue caritas 6/2008, S. 29 ff.

³⁰ Siehe Anlage zur Stellungnahme der Caritas.

leistungen nur in Form eines Wertgutscheins für Lebensmittel gewährt werden, so können die hygienischen Bedarfe nicht gedeckt werden. Dies bedeutet schon für gesunde Personen eine schwerwiegende Einschränkung, für chronisch Kranke oder Menschen mit sonstigem erhöhten Hygienebedarf bedeutet dies eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit.

Abhängig davon, in welcher Höhe die Gutscheine ausgegeben werden und ob Wechselgeld an die Leistungsbezieher ausgegeben werden kann, haben die sanktionierten Leistungsbezieher unterschiedlich hohe Beträge zur Verfügung. Eine einheitliche Handhabung ist nicht zu erkennen. Die Unterschiede haben in der Praxis Folgen. So führt eine Wechselgeldklausel, die Wechselgeld bis zur Höhe von 10 Prozent des Gutscheins ermöglicht, zu einer möglichen Mehrleistung in Höhe von bis zu 10 Prozent im Vergleich zu denen, die diese Möglichkeit nicht haben.

Zu berücksichtigen ist auch, inwieweit es eine qualifizierte Beratung der Leistungsberechtigten gibt. Die Berater/innen der Caritas erleben immer wieder, dass Jobcenter personell unzureichend ausgestattet und häufig nicht telefonisch erreichbar sind. Die Problematik der mangelnden Erreichbarkeit und damit verbunden der ungenügenden Beratungsmöglichkeiten findet ihren Ausdruck auch in der Vielzahl von – oftmals erfolgreichen – Widersprüchen und Klagen im SGB II. Überdies werden passgenaue Hilfen gerade für arbeitsmarktferne Personen nur in geringem Umfang angeboten. Eine Ursache hierfür liegt neben objektiven Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen auch in der Kürzung der finanziellen Mittel für die Eingliederung in Arbeit in den letzten Jahren. Die Balance von Fördern und Fordern ist in der Praxis an vielen Stellen aus dem Gleichgewicht geraten.

b. Erfahrungen der Leistungsempfänger/innen und Berater/innen der Caritas

Menschen, denen die Caritas in den Einrichtungen und Diensten begegnet und die Leistungen nach dem SGB II beziehen, erleben die Sanktionsbewehrung ihres Handelns häufig als stigmatisierend. Sie empfinden es als beschämend, wenn ihnen als ALG II-Empfänger unterstellt wird, dass sie nicht alles dafür tun, unabhängig von diesen staatlichen Leistungen zu leben.³¹ Nach den Erfahrungen, die viele Berater der Caritas äußern, überwiegt bei den meisten Menschen, mit denen sie Kontakt haben, der Wunsch zu arbeiten und ihren Lebensunterhalt selbständig zu sichern. Dass dies oftmals nicht gelingt, ist in der Regel nicht auf den mangelnden Willen der Menschen zurückzuführen. Für viele der Personen, die den verhärteten Kern der Langzeitarbeitslosigkeit ausmachen, ist es objektiv gesehen schwer, den heutigen Anforderungen des regulären Arbeitsmarktes zu genügen. Zudem fehlt es oft an passgenauen Angeboten, an der finanziellen Ausstattung für derartige Maßnahmen, teilweise auch an qualifiziertem Personal in den Jobcentern, das die Leistungen verständlich vermittelt und die richtigen Angebote auswählt. Es wirken aber auch psychische Faktoren wie Entmutigung aufgrund einer bereits lange anhaltenden Arbeitslosigkeit und diskriminierende Zuschreibungen des Umfelds, die von der

³¹ Unveröffentlichte Studie "Zukunftswerkstätten SGB II", die gemeinsam von der Aktion Arbeit des Bistums Trier, dem DiCV Trier, der Evangelischen Kirche im Rheinland und der Diakonie RWL mit dem Institut für Bildungs- und Sozialpolitik der Hochschule Koblenz initiiert wurde und deren Ergebnisse voraussichtlich im Herbst vorgestellt werden, siehe <https://www.hs-koblenz.de/hochschule/einrichtungen/forschungsinstitute/institut-fuer-bildungs-und-sozialpolitik-ibus-der-hochschule-koblenz/projekte/>.

Länge der Arbeitslosigkeit auf eine fehlende Beschäftigungsfähigkeit schließen. Zudem liegen oft auch gesundheitliche Einschränkungen vor.

Einschnitte in das Existenzminimum, die mit den Sanktionen verbunden sind, treffen die Leistungsempfänger meistens hart. Existenzsorgen, Angst und Niedergeschlagenheit prägen die Alltagssituation vieler Betroffener. Teilhabemöglichkeiten werden deutlich eingeschränkt und Verschuldung ist häufig die Folge von Sanktionierung. Diese Erfahrungen der Caritas werden auch durch wissenschaftliche Studien hierzu bestätigt. Teilhabeaktivitäten wie Freunde einladen sind nur noch schwer möglich und auch die Lebensqualität (z. B. Kleidung, Medikamente kaufen) leidet.³² Weitere Studien stellen überdies schlechtere Ernährung, seelische Probleme, die Verschärfung von Verschuldungsproblematiken, die Verstärkung von Schwarzarbeit und Kleinkriminalität sowie nachteilige Folgen auf psychosoziale Lebensbedingungen und Teilhabe fest.³³

Faktisch treffen Sanktionen nicht nur die Erwerbsfähigen, die gegen eine Pflicht verstoßen, sondern auch die Menschen, in der Regel die Familien oder Partner, die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft leben. Denn das Geld zum Leben und für die Miete ist ein gemeinsam genutztes Budget, aus dem der Lebensunterhalt aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft finanziert wird. Nicht nur der Erwerbsfähige, sondern die ganze Familie hat daher die Konsequenzen der Pflichtverletzung zu tragen.

Die in der Praxis überwiegend vorkommenden zwangsläufigen Kürzungen des Existenzminimums bei Nichterscheinen zum Meldetermin werden von Betroffenen als rigide und hart empfunden. Dies gilt gerade dann, wenn die Betroffenen die Erfahrung machen, dass auf der anderen Seite die Mitarbeiter des Jobcenters für sie nur sehr schwer telefonisch erreichbar sind. Sanktionen, die zum Wegfall der Leistungen für Unterkunft und Heizung führen, gefährden zugleich das Mietverhältnis. Die besonders drastischen Sanktionen für Jugendliche führen laut Berichten von in der praktischen sozialen Arbeit Tätigen immer wieder dazu, dass Jugendliche im Hilfeprozess „verloren“ gehen, nach der Sanktion also der Kontakt zu Institutionen des Sozialstaats abbricht.

In einem Workshop mit von Armut Betroffenen, der im Rahmen der Erstellung des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung am 7. Oktober 2015 stattgefunden hat, berichteten von Armut betroffene Menschen von ihrer Lebenslage und diskutierten mit dem BMAS Verbesserungsmaßnahmen zur Bewältigung und Überwindung eines Lebens in Armut. Hierbei wurde auch der Themenbereich der Sanktionierung angesprochen, konkret geäußert wurden in diesem Zusammenhang folgende Erfahrungen und Forderungen:

- Im Beratungs- und Vermittlungsprozess im Jobcenter sollte mehr in die Potenziale von Menschen investiert und nicht nur mit Sanktionen gedroht werden. Das beinhaltet zielorientierte Maßnahmen und ein Mitspracherecht bei der Maßnahmenauswahl anstelle einer Zuweisung zu „Pseudo-Maßnahmen“.
- Als Kunde/Kundin des Jobcenters ist man mehr darauf bedacht, keine Fehler zu machen, um Sanktionen zu vermeiden, als aktiv eine zweite Chance zu suchen. Eine zwei-

³² Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik-ISG (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, S.

⁴⁶

³³ Wolff, J. (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen

te Chance wird einem durch das Jobcenter eher genommen, als dass sie einem ermöglicht wird.

- Als Kunde/Kundin des Jobcenters kann man nur schwer eigene berufliche Wege gehen, wenn diese von dem Vermittler/der Vermittlerin nicht für sinnvoll erachtet werden. Dies wird wiederum als Bevormundung wahrgenommen. Erfahrungen der Selbstwirksamkeit fehlen, die Motivation geht mitunter verloren.

II. Rechtsdogmatische Beurteilung

Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG

Maßstab der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen im SGB II ist das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG.

1. Umfang und Grenzen des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Entscheidungen festgestellt, dass aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums folgt.³⁴ Der sachliche Schutzbereich dieses Grundrechts schützt das menschenwürdige Existenzminimum und sichert als solches jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die nicht nur für seine physische Existenz, sondern auch für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind. Das Grundrecht ist nicht disponibel und vom Gesetzgeber durch einen Leistungsanspruch einzulösen. In dem Urteil vom 09.02.2010 zur Verfassungsmäßigkeit der Höhe der SGB II-Leistungen hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

„Der Umfang dieses Anspruchs kann im Hinblick auf die Arten des Bedarfs und die dafür erforderlichen Mittel jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden (vgl. BVerfGE 91, 93<111 f.>). Er hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen (vgl. BVerfGE 115, 118<153>). Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG hält den Gesetzgeber an, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen, die sich etwa in einer technisierten Informationsgesellschaft anders als früher darstellt. **Die hierbei erforderlichen Wertungen kommen dem parlamentarischen Gesetzgeber zu. Ihm obliegt es, den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren.** Ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert, bleibt grundsätzlich ihm

³⁴ BVerfG, 9. 2. 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09 (Regelsatz I); BVerfG, 23. 7. 2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12 und 1 BvR 1691/13 (Regelsatz II); BVerfG, Urt. v. 18. 7. 2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, NVwZ 2012, 1024

überlassen. Ihm kommt zudem Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums zu. Dieser umfasst die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs und ist zudem von unterschiedlicher Weite: Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.“ (*Hervorhebung durch Verf.*)

Der Gesetzgeber kann und muss den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge konkretisieren. Tatbestand und Rechtsfolge müssen so ausgestaltet sein, dass das Existenzminimum jedes Grundrechtsträgers immer gesichert ist.

„Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss [...]. Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.“³⁵

„Der gesetzliche Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt (vgl. BVerfGE 87, 153 <172>; 91, 93 <112>; 99, 246 <261>; 120, 125 <155 und 166>). Wenn der Gesetzgeber seiner verfassungsmäßigen Pflicht zur Bestimmung des Existenzminimums nicht hinreichend nachkommt, ist das einfache Recht im Umfang seiner defizitären Gestaltung verfassungswidrig.“³⁶

Auch in seiner Entscheidung zum AsylbLG³⁷ hat das BVerfG die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums hinsichtlich der Bedarfsbemessung aufgezeigt. Da sich die Leistungen am Bedarf orientieren müssen, können niedrigere Leistungen für hilfebedürftige Menschen nur mit einem niedrigeren Bedarf begründet werden. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern der Bedarf der Leistungsberechtigten an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.³⁸

Unabhängig von dem dogmatischen Streit³⁹ um die richtige Einordnung und Prüfung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist aus Sicht der Caritas entscheidend, ob für die tatsächlich Hilfebedürftigen in jedem Fall und zu jeder Zeit das Recht auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums gewährleistet ist.

³⁵BVerfG, 18. 7. 2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 (AsylbLG), Rn. 120

³⁶BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 3/09 u.a., Rn 137

³⁷BVerfG, 18.7.2012 - 1 BvL 10/10 u.a.

³⁸ BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 u.a., Rn 73.

³⁹ Mit je unterschiedlichem Ansatz und Ergebnis wird diskutiert, ob es sich um ein klassisches Leistungsgrundrecht oder Grundrecht eigener Art handelt und ob Sanktionen in der Konsequenz als (nicht zu rechtfertigender) Eingriff oder als Ausgestaltung des Leistungsanspruchs zu behandeln sind. Siehe dazu jeweils m.w.N. Berlit, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, 195-20; Burkiczak, „Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV“, SGB 2012, 324-326; Drohsel, „Sanktionen nach dem SGB II und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum“, NZS 2014, 96 – 103; Janda, „Die Aktivierung junger Erwachsener im SGB II – Ein Plädoyer für die Einbeziehung jugendhilferechtlicher Elemente in das Grundsicherungsrecht“, SGB 2015, S. 301-310; Kempny/Krüger, SGB 2013, 384 ff.; Merold, „Verfassungsrechtliche Prüfung der Sanktionsregelungen nach §§ 31 ff. SGB II“, SGB 2016, 440-444, Neskovic/Erdem, „Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV– zugleich eine Kritik am Bundesverfassungsgericht“, SGB 2012, 134 - 140.

2. Gewährleistung des Existenzminimums auch im Fall einer Sanktion?

Die Leistungsabsenkung aufgrund einer Sanktion wäre dann von vornherein kein Verstoß gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, wenn das soziokulturelle Existenzminimum dennoch vollständig gedeckt wäre.

Dies würde dann gelten, wenn sich bei den von Sanktionen Betroffenen ein der Leistungsmin- derung entsprechender niedrigerer Bedarf nachweisen ließe. Die Sanktionsregelungen nehmen jedoch Bezug auf ein bestimmtes Fehlverhalten der Leistungsberechtigten. Sie knüpfen nicht an andere, niedrigere Bedarfe an. Dies ergibt sich bereits daraus, dass das Gesetz den Um- fang der Minderungen pauschaliert regelt, der individuelle Bedarf jedoch im Einzelfall anhand der konkret in Frage stehenden Selbsthilfeoption zu bestimmen wäre. Eine mit der Sanktionie- rung verbundene Leistungsabsenkung kann also nicht schon mit geringeren Bedarfen gerecht- fertigt werden.

„Normaler“ Regelsatz mehr als bedarfsdeckend?

Die Leistungsminderung infolge der Sanktionierung würde das verfassungsrechtlich geschützte Existenzminimum dennoch nicht tangieren, wenn der „normale“ Regelbedarf im Umfang des Kürzungsbetrags über das zur Existenzsicherung Nötige hinausginge, also Reserven oberhalb des Existenzminimums enthielte. Die Caritas geht jedoch davon aus, dass das Existenzmini- mum, so wie es der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung im Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) und SGB II definiert hat, das Minimum des verfassungsrechtlich Gebotenen darstellt. Dafür sprechen folgende Erwägungen: In § 1 Abs. 1 SGB II hat der Gesetzgeber festgelegt, dass die Grundsicherung für Arbeitsuchende den Leistungsberechtigten ermöglichen soll, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Leistungen für Mehrbedarfe werden nur in Ausnahmefällen gewährt. Auch die Bundesregierung selbst beurteilt ausweislich ihrer Stellungnahme am Verfahren zum AsylbLG⁴⁰ die Normen des Regelbedarfs- Ermittlungsgesetzes als „die einzig verfügbare, durch den Gesetzgeber vorgenommene und angesichts seines Gestaltungsspielraums wertende Bestimmung der Höhe von Leistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums.“ Das BVerfG konnte in seiner Entscheidung vom 23.07.2014⁴¹ nicht feststellen, dass die Leistungen evident unzureichend festgesetzt sind. Es erkennt jedoch „Risiken einer Unterdeckung existenzsichernder Bedarfe“ an, weshalb es den Gesetzgeber ermahnt, „nach Maßgabe der Gründe dafür Sorge zu tragen“, dass diese Risiken nicht eintreten werden. Auch die Berechnungen der Caritas haben ergeben, dass die Regelbedarfe um mindestens 60 Euro unter dem tatsächlich notwendigen Bedarf lie- gen, der sich bei einer konsequenten Anwendung des Statistikmodells ergäbe. Es bestehen auch sonst keine Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber den Leistungsberechtigten mehr als das zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums Notwendige gewähren wollte.⁴²

Gleichfalls verbietet sich eine Argumentation, wonach dem Leistungsempfänger zwingend nur die Mittel zur physischen Existenzsicherung verbleiben müssen.⁴³ Auch die soziokulturelle Teil-

⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10 - Rn. (1-114)

⁴¹ BVerfG, 23.7.2014 – 1 BvL 10/12, Rn. 86.

⁴² So auch Drohsel, ebd., S: 96/100; Neskovic/Erdem, „Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV– zu- gleich eine Kritik am Bundesverfassungsgericht“, SGB 2012, S. 134/140.

⁴³ So auch die Bundesregierung, BT-Drs. 17/6833, „Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für Sanktionen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§§ 31 bis 32 SGB II) und Leistungseinschränkungen bei

habe ist Teil des menschenwürdigen Existenzminimums und daher durch einen gesetzlichen Anspruch zu sichern. So hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

„Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit (vgl. BVerfGE 120, 125 <155 f.>), als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen (vgl. BVerfGE 80, 367 <374>; 109, 279 <319> ; auch BVerwGE 87, 212 <214>).“⁴⁴

Besonders offenkundig ist die Unterschreitung des Existenzminimums bei einer Sanktionshöhe von 30 Prozent und mehr. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung zum AsylbLG festgestellt, dass die Leistungen nach AsylbLG evident unzureichend sind. Dies zeige sich beispielsweise an den Leistungen für einen erwachsenen Haushaltsvorstand nach AsylbLG im Vergleich mit der aktuellen Leistungshöhe des allgemeinen Fürsorgerechts des SGB II und SGB XII.

„Zwar sind die Leistungen angesichts der unterschiedlichen Regelungsstruktur nicht unmittelbar vergleichbar. Doch offenbart ein erheblicher Abstand von einem Drittel zu Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, ..., ein Defizit in der Sicherung der menschenwürdigen Existenz.“⁴⁵

Überträgt man diesen Gedanken auf die Leistungskürzungen durch Sanktionen, ist bei einer Minderung von 30 Prozent und mehr die Grenze zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz evident unterschritten.

Eine Unterschreitung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums scheidet also bei Verhängung von Sanktionen nicht schon deshalb aus, weil der „normale“ Regelbedarf über das zur Existenzsicherung Erforderliche hinausginge. Dies ist zu verneinen.⁴⁶

Kompensation der Minderleistung durch ergänzende Sachleistungen?

Das Existenzminimum könnte ferner trotz der Leistungsabsenkung infolge der Sanktionierung als gewährleistet gelten, da der Gesetzgeber in § 31a Abs. 3 SGB II die Möglichkeit vorgesehen hat, ergänzend Sachleistungen zu gewähren. Diese Begründung kann von vornherein allenfalls für diejenigen zum Tragen kommen, denen ergänzende Sachleistungen gewährt werden können. Voraussetzung für ergänzende Sachleistungen ist nach dem Gesetzeswortlaut eine Minderung des maßgebenden Regelbedarfs um mehr als 30 Prozent. Zwar wird in der

der Sozialhilfe (§§ 26 und 39a SGB XII)“, Antworten auf Fragen 4 – 7, 9; anders wohl Berlitz, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, 195/198;

⁴⁴ BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 135

⁴⁵ BVerfG, 18.7.2012 - 1 BvL 10/10 u.a. Rn. 86

⁴⁶ So auch Drohsel, „Sanktionen nach dem SGB II und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum“, NZS 2014, S. 96/100.

Kommentarliteratur vertreten, dass diese Regelung verfassungskonform auszulegen sei und schon ab der ersten Stufe der Sanktion Sachleistungen zu bewilligen seien.⁴⁷ Dies steht jedoch im Widerspruch zum Wortlaut des Gesetzes: „Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 Prozent ...“. Eine verfassungskonforme Auslegung wäre nur gegen den ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes möglich.⁴⁸ D. h. ein sanktionierter Leistungsbezieher müsste, um bei einer Sanktion sein Existenzminimum zu sichern, einen Antrag stellen und die Behörde müsste dann entgegen dem Wortlaut des Gesetzes eine verfassungskonforme Ermessensentscheidung treffen und schon bei einer Sanktionierung von bis zu 30 Prozent in **jedem Fall** ergänzende Sachleistungen gewähren. In den Fachlichen Hinweisen der BA sind keine Ausführungen dazu enthalten, dass diese Regelung verfassungskonform auszulegen sei.⁴⁹ Mithin ist davon auszugehen, dass diese Regelung wortlautgetreu ausgelegt und angewendet wird. Damit kommt eine Kompensation der Unterdeckung existenznotwendiger Bedarfe bei einer Minderung um bis zu 30 Prozent nicht in Betracht.

Sachleistungen können allenfalls das physische Existenzminimum abdecken

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Bedarfe für Unterkunft und Heizung, die Sicherstellung der soziokulturellen Teilhabe und die Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen per se nicht durch Sachleistungen kompensiert werden können. In den Fachlichen Hinweisen zu § 31 ff. SGB II hat die Bundesagentur für Arbeit aufgezeigt, welche Bedarfspositionen für die Bemessung des angemessenen Umfangs der Sachleistungen bedeutsam sind. Danach werden für die zu erbringenden Sachleistungen die für Ernährung, Gesundheitspflege und Hygiene sowie Körperpflege vorgesehenen Anteile des Regelbedarfs für eine alleinstehende/alleinerziehende Person zugrunde gelegt.⁵⁰ Somit kann die Sachleistungsgewährung nicht verhindern, dass die Sanktionsregelungen des SGB II zu einer Unterschreitung des soziokulturellen Existenzminimums führen.

Ergänzende Sachleistungen nur nach Ermessen

Bei der Gruppe derjenigen, die mit mehr als 30 Prozent Minderung sanktioniert sind, also ab einer Sanktionshöhe von 40 Prozent, könnte das Existenzminimum dagegen durch ergänzende Sachleistungen gewährleistet sein. Die von dieser Art von Minderung betroffenen Leistungsbezieher können einen Antrag auf ergänzende Sachleistungen stellen. Der Leistungsträger kann dann in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen. D. h. es besteht kein Anspruch auf ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen, sondern lediglich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Antrag. Es gibt Stimmen in der Literatur, die dadurch das Existenzminimum gewährleistet sehen.⁵¹ Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch unmissverständlich klargestellt, dass das Existenzminimum jederzeit durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein muss.⁵² Ein Ermessensatbestand genügt dieser Anforderung nicht. Mit der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt

⁴⁷ Gagel/Lauterbach, 63. EL Oktober 2016, SGB II § 31a Rn. 22

⁴⁸ So auch Drohsel, „Sanktionen nach dem SGB II und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum“, NZS 2014, S. 96/102.

⁴⁹ Fachliche Hinweise der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Rn. 31.45 ff.

⁵⁰ BT-Drs. 17/6833, Antwort zu Frage 23.

⁵¹ Berlit, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, 195/ 202; ders. in Münder SGB II, § 31 Rn. 14

⁵² BVerfG, 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 136, BVerfG, 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, Rn 65.

und anderer elementarer Bedarfe nur aufgrund einer Ermessensentscheidung der Verwaltung hat der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen über die Gewährung existenzsichernder Leistungen nicht selbst getroffen, sondern die Entscheidungsmacht in erster Linie der Verwaltung und in zweiter Linie den Gerichten überlassen, letzteres mit reduzierter Kontrolldichte. Aus dem Gesetz lassen sich auch keine weiteren Bestimmungen darüber entnehmen, ob der Leistungsträger in Fällen, in denen Leistungen durch Sanktionen gemindert sind, tatsächlich existenzsichernde Leistungen erbringen muss oder welche Gesichtspunkte er bei seiner Ermessensentscheidung zu berücksichtigen hat, so dass auch nicht mittelbar eine Bindung der Verwaltung hergestellt wird.⁵³ Die verfassungsrechtliche Anforderung der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums mittels eines konkreten gesetzlichen Leistungsanspruchs ist daher nicht erfüllt.

Ergänzende Sachleistungen nur auf Antrag

Problematisch ist außerdem, dass die ergänzenden Sachleistungen nur auf Antrag gewährt werden können.⁵⁴ Der sanktionierte Leistungsbezieher muss also tätig werden. Fraglich ist jedoch, ob er überhaupt Kenntnis hat, wie er im Falle einer sanktionsbedingten Minderung seinen Lebensunterhalt durch Sachleistungen sichern kann.

In den Fachlichen Hinweisen der BA sind keine Hinweise darauf enthalten, dass die Behörde bei einer Sanktion über die Möglichkeit der Gewährung von ergänzenden Sachleistungen auf Antrag zu belehren hat. In der Kommentarliteratur wird vertreten, dass der Träger immer vor der Feststellung einer Minderung durch Verwaltungsakt bereits im Rahmen der vorherigen Anhörung auf die Möglichkeit der Gewährung von ergänzenden Sachleistungen oder geldwerten Leistungen in geeigneter Form hinzuweisen habe und auch sonst alles zu unternehmen habe, um abklären zu können, ob und wie Leistungen nach § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II (Sachleistungen) zu erbringen seien. Dies wird damit begründet, dass im konkreten Einzelfall die Gewährung von ergänzenden Sachleistungen und geldwerten Leistungen zwingend erforderlich sein kann und die Sanktion ansonsten in ihren Auswirkungen unverhältnismäßig ist.⁵⁵ Aus der Praxis ist dem Deutschen Caritasverband kein Fall bekannt, in dem ein Leistungsträger unterhalb einer 40 Prozent-Sanktion ergänzende Sachleistungen gewährt hat.

Höhe der ergänzenden Sachleistungen

Auch der Umfang der ergänzend zu gewährenden Sachleistungen begegnet Bedenken. Die ergänzenden Sachleistungen sind nach § 31a Abs. 3 S.1 SGB II in angemessenem Umfang zu gewähren. Die Bundesregierung verweist darauf, dass ergänzende Sachleistungen sich „dem Volumen nach ausschließlich auf den über 30 Prozent hinausgehenden Minderungsbetrag“ beschränken.⁵⁶ Die BA beschreibt in ihren Fachlichen Hinweisen 31.46 ff., wie die Gutscheinwerte ermittelt werden: „Als Orientierungswert für die Ermittlung der ergänzenden Sachleistungen kann für alle Leistungsberechtigte ein Betrag in Höhe von 50 Prozent des vollen Regelbedarfs (RB) nach § 20 Abs. 2 – für das Jahr 2014: 196 Euro gerundet – zugrunde gelegt werden (beispielhafte Ermittlung für alle Regelbedarfe siehe Anlage 3). Wurde beispielsweise der Regelbedarf um 60 Prozent gemindert, ist die Höhe des Orientierungswertes mit dem 30 Prozent

⁵³ SG Mainz, Vorlagebeschluss vom 18. April 2016 – S 3 AS 149/16 – 295ff.

⁵⁴ So auch Berlit, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, 195/204.

⁵⁵ Gagel/Lauterbach, 63. EL Oktober 2016, SGB II § 31a Rn. 24

⁵⁶ BT-Drs. 17/6833, Antwort auf Frage 23.

übersteigenden Minderungsanteil (bei 60 Prozent Minderung entspricht dies 30 Prozent) zu multiplizieren und der gerundete Betrag als Gutscheine 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 verbleiben.“ Diese Regelung führt, wie aus der Anlage 3 der Fachlichen Hinweise hervorgeht, dazu, dass die Minderung des Arbeitslosengelds II maximal zu 50 Prozent bezogen auf den Regelbedarf aufgefangen werden kann. Selbst bei einer Sanktionierung um 100 Prozent werden lediglich Gutscheine in Höhe von maximal der Hälfte des Regelbedarfs zur Verfügung gestellt.

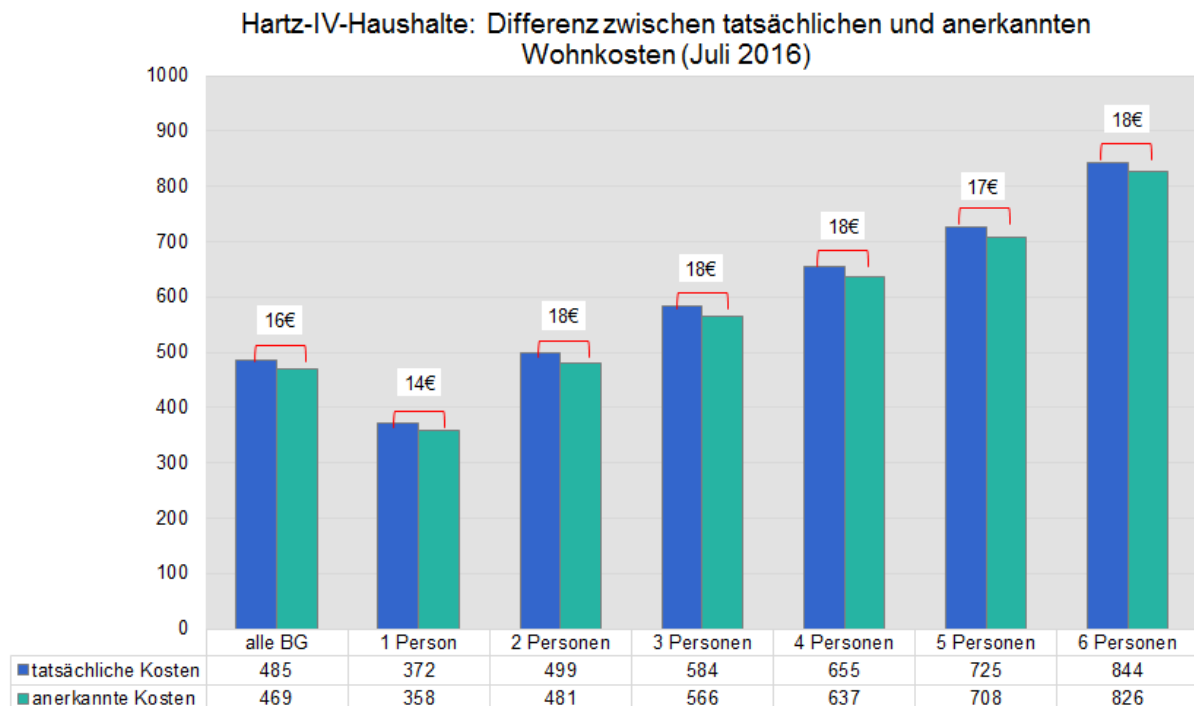
Darstellung 4: Höhe des verbleibenden Regelbedarfs und der Gutscheinbeträge

Höhe der Sanktion (Minderung Regelbedarf)	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100 %
Verbleibender Regelbedarf (Werte 2014, in Euro)	234,60	195,50	156,40	117,30	78,20	39,10	0,00
Gutschein (gerundet, in Euro)	20,00	39,00	59,00	78,00	98,00	118,00	137,00

Quelle: Fachliche Hinweise der BA zu §§ 31ff.

Damit kann diese ergänzende Sachleistung, so wie sie ausgestaltet ist, die Leistungsabsenkung durch die Sanktionen nicht ausgleichen. Aus den Erfahrungen in den Beratungsstellen sind Konstellationen bekannt, in denen Bezieher von SGB II-Leistungen einen Teil der Wohnkosten aus dem Regelbedarf begleichen. Diese Personen sind von einer Sanktion in noch stärkerem Maße betroffen als diejenigen, deren Wohnkosten als angemessen bewilligt werden.

Darstellung 5: Differenz zwischen tatsächlichen und anerkannten Wohnkosten (Juli 2016)



www.o-ton-arbeitsmarkt.de

Quelle: o-ton-arbeitsmarkt.de

Weil das Gesetz weder in § 31a Abs. 3 S.1 SGB II noch einer anderen Regelung ausdrücklich die Höhe der zu gewährenden Sachleistungen regelt, sondern dies der Verwaltung (bzw. der Gerichtsbarkeit) überlässt, ist die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums nicht hinreichend sichergestellt. Die Regelung zur Gewährung von ergänzenden Sachleistungen kann die Leistungsabsenkung unterhalb des Existenzminimums nicht kompensieren.

Kompensationsmöglichkeiten bei Wegfall der Leistungen für Unterkunft und Heizung

Ergänzende Sachleistungen können den Wegfall der Kosten der Unterkunft und Heizung nicht kompensieren. Hierfür kommen aber andere Sicherungsmöglichkeiten in Betracht.

Direktzahlung

Im Fall einer Sanktion, die auch die Kosten der Unterkunft und Heizung betrifft, sieht das Gesetz die Möglichkeit einer Direktzahlung an den Vermieter/sonstigen Berechtigten vor (§ 31a Abs. 3 Satz 3 SGB II). Diese Regelung greift für Minderungen von mind. 60 Prozent und nur in Fällen, in denen das Arbeitslosengeld II überhaupt für den Bedarf für Unterkunft und Heizung erbracht wird. Sie ist als „Soll-Regelung“ ausgestaltet, was bedeutet, dass eine Abweichung nur in atypischen Ausnahmefällen vorgesehen ist.

Zum Teil wird vertreten, dass durch diese Direktzahlungsmöglichkeit eine hinreichende Sicherungsmöglichkeit bestehe.⁵⁷ Die Gefahr der Obdachlosigkeit – als Folge einer ordnungsgemäßen zivilrechtlichen Kündigung – bestehe folglich nicht. Aus Sicht der Caritas ist anzumerken, dass eine „Soll-Regelung“ zwar im Regelfall zur Direktzahlung führt, dennoch aber kein An-

⁵⁷ Merold, „Verfassungsrechtliche Prüfung der Sanktionsregelungen nach §§ 31 ff. SGB II“, SGB 2016, S. 440, 444

spruch besteht, der „in jedem Fall und zu jeder Zeit“ greift (siehe Ausführungen zu „Ermessensentscheidung“). Die Sicherung der Unterkunft geht in diesen Fällen zudem zu Lasten der Sicherung der physischen Existenz, da die finanziellen Mittel nicht mehr zur Deckung der Bedarfe des täglichen physischen Überlebens zur Verfügung stehen. Aus Sicht der Caritas ist diese Regelung folglich nicht geeignet, die Unterschreitung des Existenzminimums zu verhindern.

Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II

Merold⁵⁸ verweist weiter darauf, dass § 24 Abs. 1 SGB II die darlehensweise Leistungsgewährung ermöglicht und dadurch die Folgen der Sanktion abgemildert werden könnten. Ein solches Darlehen ist vorgesehen, wenn „im Einzelfall ein vom Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts umfasster und nach den Umständen unabweisbarer Bedarf“ nicht gedeckt werden kann (§ 24 Abs. 1 SGB II). Die Kosten der Unterkunft sind jedoch keine Bedarfe im Sinne des § 24 Abs. 1 SGB II, weil sie nicht Teil der Regelbedarfe sind, sondern neben diesen gewährt werden. Damit kommt eine Anwendung von § 24 Abs. 1 SGB II hier gerade nicht in Betracht.

Übernahme der Kosten der Unterkunft nach § 22 Abs. 8 SGB II?

Eine Übernahme der Kosten der Unterkunft ist auch in § 22 Abs. 8 SGB II vorgesehen. Allerdings ist die Vorschrift zu unbestimmt und stellt die Sicherung des Existenzminimums in das Ermessen der Behörde.⁵⁹ Damit ist die Sicherung des Existenzminimums nicht in jedem Fall und zu jeder Zeit gewährleistet. Hinzu kommt die unterschiedliche Auffassung der Kommunen bzw. Länder zur Anwendbarkeit dieser Vorschrift im Fall einer Sanktion.⁶⁰ Wozu dies in der Praxis führt, soll eine Auflistung verschiedener Verwaltungsvorschriften zeigen: viele Jobcenter verfügen über Regelungen, die eine Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 8 SGB II gestatten, diese weisen aber erhebliche inhaltliche Unterschiede auf:

In NRW „können Leistungen zur Abwendung von Obdachlosigkeit bei drohender Wohnungslosigkeit gemäß § 22 Abs. 8 SGB II gewährt werden“, sofern sanktionsbedingt die Kosten der Unterkunft nicht mehr finanzierbar sind.⁶¹ Die Freie Hansestadt Bremen erklärt § 22 Abs. 8 SGB II in entsprechender Weise für anwendbar, „wenn Rückstände aus umgesetzten Sanktionen im Sinne von § 31a SGB II resultieren“.⁶² Ähnlich lautende Festsetzungen trifft die Hansestadt Lübeck,⁶³ wie auch der Städte- und Landkreistag Baden-Württemberg.⁶⁴

Differenzierter äußert sich die Stadt Eisenach,⁶⁵ die einen Informationsaustausch zwischen dem Jobcenter und der Stadt als Leistungsträger nach SGB XII vorsieht, in den ggf. auch der

⁵⁸ Merold, ebd., S. 444.

⁵⁹ siehe dazu SG Mainz, Vorlagebeschluss vom 18. April 2016 – S 3 AS 149/16 Rn. 315

⁶⁰ Die Bundesregierung geht davon aus, dass § 22 Abs. 8 SGB II bei sanktionsbedingtem Wegfall der KdU anwendbar ist, BT-Drs. 17/6833, Antwort zu Frage 11.

⁶¹ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, „Arbeitshilfe: Sanktionen gemäß § 31 SGB II“, 3. Auflage, Düsseldorf 2010, S. 31.

⁶² Freie Hansestadt Bremen, „Verwaltungsanweisung – Bedarfe für Unterkunft und Heizung und zur Sicherung der Unterkunft“, 1. Januar 2014, Seite 13, Nr. 12.

⁶³ Hansestadt Lübeck, „Interne Bearbeitungshinweise – Angemessenheit von Kosten der Unterkunft gem. § 22 SGB II ab dem 01.01.2016“, 18. Dezember 2015, S. 39, Nr. 10.1.2.: „Verfahrensabsprachen zum Umgang mit Mietschulden im Sanktionsfall des Jobcenters“

⁶⁴ Städte- und Landkreistag Baden-Württemberg, „Richtlinien zu den Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II“, 28. Januar 2016, S. 29, Nr. 9.1: „Übernahme von Schulden zur Sicherung der Unterkunft (§ 22 Abs. 8)“: (...) „Dies gilt auch dann, wenn die Mietschulden auf einer vorherigen Sanktion beruhen.“

⁶⁵ Stadt Eisenach, „Unterkunftsrichtlinie“, 1. August 2012, Nr. 13 („Absprache bei Sanktionen von Leistungsberechtigten“)

Leistungsempfänger eingebunden wird. Befremdlich erscheint, dass als primäres Ziel des Verfahrens nicht die Erhaltung des von der sanktionierten Person bislang genutzten Wohnraums im Wege einer Mietschuldenübernahme genannt wird, sondern die Verhinderung von Wohnungslosigkeit und dadurch bedingten Mehrkosten.

Die von der Bundesagentur für Arbeit zu den §§ 31, 31a, 31b SGB II herausgegebenen „Fachlichen Hinweise“ äußern sich in diesem Problempunkt ebenfalls ein Stück weit unbestimmt: Unter Nr. 31.45 („KdU im Ermessen des Jobcenters“) wird der Verwaltungspraxis Folgendes vorgegeben: „Unter Berücksichtigung des Einzelfalls kann das Jobcenter nach pflichtgemäßem Ermessen Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung erbringen. Voraussetzung ist, dass sich die leistungsberechtigte Person nachträglich bereit erklärt, ihren Pflichten nachzukommen. [...] Daneben wird hier die Frage der drohenden Wohnungslosigkeit entscheidungserheblich sein.“ Die in § 22 Abs. 8 SGB II vorgesehene Sicherungsmöglichkeit wird in den Fachlichen Hinweisen nicht erwähnt.

So uneinheitlich wie in diesem Sachzusammenhang die Verwaltungsvorschriften der SGB II-Träger ausfallen, äußerte sich auch die Sozialgerichtsbarkeit. Beispielhaft sei die Rechtsprechung des LSG Bayern genannt: Dieses Beschwerdegericht urteilte mit Beschluss vom 4. August 2010 (L 8 AS 356/10.B.ER), dass keine Verpflichtung zur Übernahme sanktionsbedingter Mietschulden bestehe, da ansonsten „die Sanktion ins Leere laufen“ würde. Das gleiche Gericht stellte sich mit Beschluss vom 28. August 2012 (7 AS 527/12.B.ER) und vom 21. Dezember 2012 (L 11 AS 850/12.B.ER) allerdings auf den Standpunkt, auch bei einem sanktionsbedingtem vollständigen Entfallen des ALG II bestünde „grundsätzlich die Möglichkeit, die Mietschulden gemäß § 22 Abs. 8 SGB II zu übernehmen.“ Die Sanktionen wären auch bei Übernahme der Schulden nicht wirkungslos, da bei einer Darlehensgewährung (§ 22 Abs. 8 Satz 3 SGB II) eine Rückzahlungspflicht für den Antragsteller entstehen würde.

Das LSG Nordrhein-Westfalen brachte mit Beschluss vom 22. Dezember 2014 (L 12 AS 2259/14.B.ER) zum Ausdruck, auch durch eine derartig umfassende Sanktionierung würde der gegenüber dem Jobcenter bestehende Leistungsanspruch nicht dem Grunde nach entfallen, weshalb – nach pflichtgemäßem Ermessen – an dieser Stelle § 22 Abs. 8 Satz 1 SGB II durchaus Anwendung finden könnte. Wie bereits das LSG Bayern (Beschluss vom 3. Juni 2008 – L 7 B 291/08 AS ER), legt das LSG NRW hier den Rechtsbegriff der ergänzenden Sachleistungen aus § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II „verfassungskonform erweiternd“ aus und subsumiert „darunter auch die Direktzahlung der Miete an den Vermieter“ während des Sanktionszeitraums.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Möglichkeit der Gewährung von Sachleistungen oder anderer Leistungen für Unterkunft und Heizung die Unterschreitung bedarfsdeckender Leistungen bei Anwendung der Sanktionsregelungen nicht kompensiert.

3. Sanktionstatbestände als Ausgestaltung des Rechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums?

Verhaltensanforderungen als Leistungsvoraussetzung grundsätzlich zulässig?

Personen, die von einer leistungsmindernden Sanktion betroffen sind, erhalten, wie aufgezeigt, trotz ihrer Mittellosigkeit weniger Leistungen, als sie zur Deckung ihrer existenznotwendigen Bedarfe benötigen. Die partielle oder vollständige Vorenthaltung von existenzsichernden Leistungen könnte nur dann mit dem Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20

Abs. 1 GG vereinbar sein, wenn der gesetzliche Leistungsanspruch neben dem Fehlen eigener Mittel zur Existenzsicherung noch die Erfüllung bestimmter Verhaltensanforderungen voraussetzen dürfte. Dies verneinen neben dem vorliegenden SG Gotha auch Neskovic/Erdem,⁶⁶ die davon ausgehen, dass eine Sanktion als ein nicht zu rechtfertigender Eingriff zu werten ist. Sie sehen in Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ein Leistungsrecht auf Gewährleistung eines Existenzminimums ohne weitere Differenzierung immer und in allen Lebenslagen. Die Sanktionen seien wegen der Kopplung der Leistungsgewährung an ein bestimmtes Verhalten verfassungswidrig.⁶⁷ Auch Drohsel bezweifelt, dass Kürzungen des Gewährleistungsanspruchs zulässig sind, denn sie geht wohl von einem direkten nicht zu rechtfertigenden Eingriff aus.⁶⁸ Neskovic/Erdem sehen in der Gesetzesbegründung der Sanktionen einen Widerspruch zu den Aussagen des BVerfG. Dabei verkennen sie jedoch, dass die Bundesregierung gerade das BVerfG zitiert, wenn sie feststellt, dass die staatliche Schutzpflicht (erst) greift „wenn ein Mensch weder aus eigener Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter die Mittel ... erhalten kann“.⁶⁹

Kempny/Krüger werfen die Frage auf, ob der Gesetzgeber ausschließlich unmittelbar bedarfsdeckungsbezogene Ziele verfolgen darf. Die Antwort auf diese Frage sehen sie abhängig von dem Verständnis⁷⁰ von der Menschenwürde. Sie selbst enthalten sich einer Antwort.⁷¹

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 ausgeführt: „Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“⁷² Weiter formuliert das Gericht: „Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus seinem eigenen Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen.“⁷³ So gebiete die Verfassung nicht die Gewährung von bedarfsunabhängigen voraussetzungslosen Sozialleistungen.⁷⁴ Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums wird in den Worten des Bundesverfassungsgerichts erst „aktiviert“, „wenn andere Mittel zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins nicht vorhanden sind.“⁷⁵

⁶⁶ Neskovic/ Erdem, „Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV– zugleich eine Kritik am Bundesverfassungsgericht“, SGB 2012, S. 134 ff.

⁶⁷ Neskovic/ Erdem, ebd., S. 134/140.

⁶⁸ Drohsel, „Sanktionen nach dem SGB II und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum“, NZS 2014, S. 96.

⁶⁹ Neskovic/ Erdem, ebd., S. 134/137.

⁷⁰ Einerseits lässt sich die Menschenwürde als „Mitgift“ verstehen, welche jeder Mensch bei der Geburt mitgegeben bekommt, andererseits als Würde, die man sich erst durch „Leistung“ verdienen muss.

⁷¹ Kempny/Krüger, SGB 2013, 384-391.

⁷² BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 - Rn.

⁷³ BVerfG, Urteil vom 9. Feb. 2010, 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 134

⁷⁴ BVerfG v. 7.7.2010, 1 BvR 2556/09 Rn. 13

⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 - Rn. 134 und BVerfG, Beschluss vom 7. April 2010, 1 BvR 688/10 Rn. 2.

Das Bundesverfassungsgericht stellt also klar, dass nur hilfebedürftige Personen aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 GG einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen herleiten können. Bei der Definition der Hilfebedürftigkeit stellt das Gericht mit der Formulierung „weil er sie [die Mittel] weder aus ... noch aus... erhalten kann“, nicht darauf ab, ob der Betroffene anderweitige existenzsichernde Mittel tatsächlich *erhält*. Vielmehr soll es darauf ankommen, ob der Betroffene sich anderweitig helfen *kann*.

So hängt die Bewilligung von SGB II-Leistungen u. a. davon ab, über welche Vermögenswerte der Antragsteller verfügt. Sind verwertbare Vermögensgegenstände vorhanden, besteht kein Anspruch auf ALG II-Leistungen. Diese werden allenfalls darlehensweise gewährt, bis die Vermögenswerte tatsächlich zur Deckung des Lebensunterhalts zur Verfügung stehen. Der Gesetzgeber hat auch in Bezug auf den Einsatz von Vermögen Regelungen getroffen, die trotz eines festgestellten aktuellen Bedarfs keine unbedingte Leistungspflicht vorsehen, sondern nur eine darlehensweise Leistungsgewährung. In zulässiger Weise darf er die Veräußerung von Vermögensgegenständen vom Hilfebedürftigen verlangen, bevor er ihm einen Anspruch auf (nicht zurück zu zahlende) Leistungen zugesteht.

Auch im Fall der Sanktionierung erhalten Betroffene trotz des Fehlens existenzsichernder Mittel keine bedarfsdeckenden Leistungen. Die Sanktionstatbestände haben ihren Grund, wie oben schon ausgeführt, nicht in geringeren Bedarfen. Der Gesetzgeber hat vielmehr eine reine Wertung vorgenommen, für wie stark sanktionierungswürdig er die eine bzw. andere Nichtnutzung der vom Gesetzgeber antizipierten Selbsthilfemöglichkeiten hält. Damit spiegeln die unterschiedlichen Sanktionierungsstufen keinen jeweils entsprechenden geringeren Bedarf an existenznotwendigen Gütern wider. Vorliegend geht es vielmehr um die Hilfebedürftigkeit, verstanden als Fehlen von Selbsthilfeoptionen zur Versorgung mit existenzsichernden Gütern. In Frage steht, ob der Gesetzgeber angesichts einer solchen Handlungsoption Leistungen in einer Höhe zusprechen darf, die nicht den gesamten existenznotwendigen Bedarf decken.

Auch Berlitz ist der Auffassung, dass „der Tatbestand sich aber gerade nicht allein auf die (aktuelle) Bedürftigkeit als verfassungsrechtlich einzig zulässiger Tatbestandsvoraussetzung“ bezieht.⁷⁶ Vielmehr seien die im Sanktionssystem vorgesehene Minderung des Leistungsanspruchs und der Übergang zu Sachleistungen „integraler Bestandteil der Ausgestaltung des Leistungssystems“.⁷⁷ Janda sieht die nach dem SGB II zu gewährenden Leistungen unter einem Gegenleistungsvorbehalt, der von vorneherein an die Aktivität der Berechtigten gekoppelt ist.⁷⁸ Sie wertet die Sanktionen als verfassungsrechtlich zulässige Verhaltenssteuerung.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage bisher nicht zu entscheiden gehabt. Anhaltspunkte für ihre Beantwortung könnten sich jedoch aus dem geltenden Recht ergeben, das vom BVerfG bislang nicht beanstandet wurde. Interessant ist insoweit die Regelung zur Aufrechnung mit existenzsichernden Leistungen (§ 43 SGB II). Zwar hat die Aufrechnung lediglich die Minderung des Auszahlungsbetrags zur Folge, während bei einer Sanktion der Anspruch (teilweise) entfällt. Auch die zu einer Aufrechnung bzw. Sanktion führenden Verhaltensweisen mö-

⁷⁶ Berlitz, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, 195/197.

⁷⁷ Berlitz, ebd., 195/198.

⁷⁸ Janda, „Die Aktivierung junger Erwachsener im SGB II – Ein Plädoyer für die Einbeziehung jugendhilferechtlicher Elemente in das Grundsicherungsrecht“, SGB 2015, 301/305.

gen nur bedingt vergleichbar sein. Beiden Konstellationen ist jedoch gemeinsam, dass die Leistungsempfänger aktuell einen Betrag erhalten, der nicht ihren vollen Bedarf deckt.

Die Jobcenter können ihre Erstattungsforderungen und Ersatzforderungen (§ 43 Abs. 1 SGB II) mit den laufenden ALG-II Zahlungen aufrechnen. Die Höhe der Aufrechnung beträgt entweder 10 Prozent oder 30 Prozent des maßgeblichen Regelsatzes (§ 43 Abs. 2 SGB II). Die Höhe der Aufrechnung bestimmt sich nach der Art der vom Leistungsbezieher zu erstattenden Leistung, z. B. Darlehen oder durch den Leistungsbezieher verursachte Überzahlung.

Die Aufrechnung muss per schriftlichem Verwaltungsakt verfügt werden (§ 43 Abs. 4 Satz 1 SGB II). Beim Erlass des Verwaltungsakts ist festzusetzen, wie lange die Aufrechnung andauern soll. Die Aufrechnung muss spätestens 3 Jahre nach Bestandskraft des Erstattungsbescheids enden (§ 43 Abs. 4 Satz 2 SGB II), ein früheres Ende ist jedoch auch möglich.

Der Wortlaut in § 43 Abs. 4 Satz 2 SGB II („spätestens“) und das Gebot der Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums verpflichten die Jobcenter, bzgl. der Dauer einer Aufrechnung nach Ermessen zu entscheiden. Dabei sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen und das Interesse des Leistungsbeziehers an der Sicherung seines Existenzminimums gegen das Interesse der öffentlichen Hand an der Durchsetzung der Erstattungs- oder Ersatzforderung abzuwägen. In die Abwägung einzubeziehen sind die Umstände des Einzelfalls, d.h. ggf. vorhandenes Schonvermögen oder anrechnungsfreies Einkommen, das Zusammenleben mit Kindern usw.

Urteil des Bundessozialgerichts zur Unterschreitung des Existenzminimums um 30 Prozent für mehrere Jahre aufgrund einer Aufrechnung

Das Bundessozialgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 9. März 2016 (B 14 AS 20/15 R) mit der Zulässigkeit einer mehrere Jahre dauernden Aufrechnung mit existenzsichernden Leistungen auseinandergesetzt. In diesem Zusammenhang erwähnt das BSG auch die Eigenverantwortung, die es als Teil der Menschenwürde sieht. In dem vom BSG entschiedenen Fall hatte ein Leistungsbezieher durch Sozialleistungsbetrug ca. 8.000 Euro erhalten. Das BSG urteilte, dass eine Aufrechnung mit existenzsichernden Leistungen in Höhe von 30 Prozent des Regelbedarfs über drei Jahre hinweg mit der Verfassung vereinbar sei.⁷⁹ Der Gesetzgeber dürfe nicht nur die Höhe der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und das Verfahren ihrer Bemessung, sondern auch Leistungsminderungen und Leistungsmodalitäten ausgestalten. Die Aufrechnung, die dazu führt, dass die bewilligten Geldleistungen nicht ungekürzt dem Leistungsberechtigten zur eigenverantwortlichen Verwendung zur Verfügung stehen, sei eine verfassungsrechtlich zulässige Ausgestaltung des Gewährleistungsrechts. „Denn diese [Aufrechnung] knüpft an eine vorwerfbare Veranlassung des Erstattungsanspruchs durch den Leistungsberechtigten und damit an seine Eigenverantwortung als Person an, die Teil der Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz zugrunde liegenden Vorstellung vom Menschen ist.“ Zudem enthielten die gesetzlichen Regelungen hinreichende Kompensationsmöglichkeiten, um verfassungsrechtlich nicht hinnehmbaren Härten im Einzelfall zu begegnen, z. B. mit der Einräumung von Ermessen hinsichtlich des Ob und der Dauer einer Aufrechnung oder der möglichen Bewilligung ergänzender Leistungen während der Aufrechnung bei besonderen Bedarfslagen.

⁷⁹ BSG, Urteil vom 9.3.2016, B 14 AS 20/15 R.

Die um den Aufrechnungsbetrag geminderte Auszahlung der Leistung unterscheidet sich von der Minderung durch eine Sanktion zwar dadurch, dass der Betroffene im ersten Fall zuvor (zu Unrecht) mehr Leistungen erhalten hat. Die Aufrechnung ist jedoch nicht nur dann zulässig, wenn er mit diesen zusätzlich erhaltenen Leistungen Rücklagen gebildet hat, die nun die Leistungsminderung ausgleichen könnten. Vielmehr darf aufgerechnet werden, weil der Betroffene eine solche Vorsorge hätte treffen können. So stellt das BVerfG zur Kürzung der Regelleistung nach vorheriger Darlehensgewährung fest: „In Anbetracht der Ansparkonzeption des Gesetzgebers ist diese vorübergehende monatliche Kürzung der Regelleistung jedoch im Grundsatz nicht zu beanstanden.“⁸⁰ Nach der vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich gebilligten Konzeption des Gesetzgebers ist eine Minderung existenzsichernder Leistungen also in bestimmten Fällen unabhängig davon zulässig, ob der existenznotwendige Bedarf des Leistungsempfängers aktuell tatsächlich (voll) gedeckt ist. Dies deutet darauf hin, dass das tatsächliche Fehlen existenzsichernder Mittel auch verfassungsrechtlich nicht der einzige für die Leistungsgewährung relevante Umstand ist.

Angesichts der Möglichkeit, Pflichtverstöße mit Leistungsminderungen bis zu 100 Prozent zu belegen, ist es bemerkenswert, dass bei der Aufrechnung nach § 43 Abs. 2 SGB II eine Begrenzung auf max. 30 Prozent vorgesehen ist. Diese Begrenzung auf 30 Prozent gilt auch dann, wenn der Leistungsbezieher durch sein sozialwidriges – ggf. sogar strafrechtlich relevantes Verhalten – einen subjektiv vorwerfbaren Grund für die Leistungskürzung gelegt hat. In der Gesetzesbegründung zur Aufrechnung wird lediglich gesagt, dass der Leistungsträger „bis auf das Unerlässliche aufrechnen“⁸¹ kann, sofern die Erstattungs- bzw. Schadenersatzansprüche durch vorsätzliche oder grob fahrlässige unrichtige oder unvollständige Angaben verursacht wurden. Weitere Angaben zur Ermittlung dieses Prozentsatzes finden sich nicht. Offensichtlich sieht der Gesetzgeber „das Unerlässliche“ bei einer Kürzung von mehr als 30 Prozent tangiert. Das „zum Lebensunterhalt Unerlässliche“ wird nach der Rechtsprechung und Literatur zwischen 70 und 85 Prozent der Höhe des Regelsatzes angesetzt.⁸²

Beschlüsse des BVerfG zur Existenzsicherung von Auszubildenden und Studenten

Aufschlussreich sind auch zwei Beschlüsse des BVerfG zur Versagung von SGB II – Leistungen an Auszubildende und Studenten.⁸³ Das Bundesverfassungsgericht sah in der Versagung von Leistungen zum Lebensunterhalt nach SGB II keine Verletzung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, obwohl die Betroffenen tatsächlich über keine existenzsichernden Mittel verfügten. Soweit durch die Ausbildung existenzielle Bedarfe entstünden, würden diese vorrangig durch Leistungen nach dem BAföG bzw. dem SGB III gedeckt. Der Leistungsausschluss des SGB II beruhe in diesen Fällen auf den Vorgaben des BAföG und sei keine Frage des SGB II.⁸⁴ Auch hier löst also das tatsächliche Fehlen existenzsichernder Mittel allein noch nicht den grundrechtlichen Leistungsanspruch aus. Das BVerfG verweist Studenten

⁸⁰ BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 - Rn. 150.

⁸¹ BT-Drs. 15/1516, Begründung zu § 43 SGB II, S. 63.

⁸² Streichsbier in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 26 Rn.4

⁸³ BVerfG, Beschlüsse vom 08.10.2014, 1 BvR 886/11, vom 03.09.2014, 1 BvR 1768/11, vom 7. 7. 2010 - 1 BvR 2556/09.

⁸⁴ BVerfG, Beschluss vom 7. 7. 2010 - 1 BvR 2556/09, Rn 9, Beschluss vom 03.09.2014 - 1 BvR 1768/11, Rn. 22, 23; Beschluss vom 08.10.2014, 1 BvR 886/11, Rn. 13.

BVerfG, Beschluss vom 08.10.2014 - 1 BvR 886/11

BVerfG, Beschluss vom 03.09.2014 - 1 BvR 1768/11

und Auszubildende vielmehr darauf, ihrer Mittellosigkeit dadurch abzuhelpfen, dass sie ihr Studium bzw. ihre Ausbildung abbrechen und Leistungen nach dem SGB II beantragen.

Bedeutung des Sozialstaatsgebots als Teil des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

Auch die herrschende Meinung hält eine bedingungslose Existenzsicherung nicht für verfassungsrechtlich geboten. Das Bundesverfassungsgericht hat das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art.1 Abs.1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG hergeleitet, eben nicht nur aus dem Menschenwürdesatz. Der Menschenwürdesatz im Sinne des Art. 1 Abs. 1 GG wird in seiner objektiven Dimension maßgeblich dadurch ausgeformt, wie viel Selbstverantwortung und Freiheit der Gesetzgeber dem Einzelnen zugestehen will. Im Rahmen des Sozialstaatsgebots muss auch die Pflicht des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft gesehen werden.⁸⁵ Bei einem bedingungslos gewährten Anspruch auf Sozialleistungen würden diese Selbstverantwortung und die Verantwortung des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft gerade nicht zum Tragen kommen.⁸⁶ Das BSG führt in seiner Entscheidung zur Aufrechnung aus, dass diese weder der Ahndung dieses Verhaltens noch der Erziehung des Leistungsberechtigten diene, „doch bezieht sie sich auf eine vorwerfbare Veranlassung der Erstattungsforderung durch den Leistungsberechtigten. § 43 SGB II knüpft damit an seine Eigenverantwortung als Mensch an, der sein Handeln in Freiheit selbst bestimmt. Auch diese Eigenverantwortlichkeit ist Teil der Art. 1 Abs. 1 GG zugrunde liegenden Vorstellung vom Menschen.“⁸⁷ Auch das SGB II stellt diese enge Verbindung von Menschenwürde und Eigenverantwortung her, wenn es bei den eingangs festgelegten Zielen davon spricht, die Grundsicherung für Arbeitsuchende solle es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Abs. 1 SGB II) und gleich im Anschluss die Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen betont, die gestärkt werden soll (§ 1 Abs. 2 SGB II).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der grundrechtliche Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der von ihm insoweit bislang nicht beanstandeten Ausformung durch den Gesetzgeber nicht allein vom tatsächlichen Fehlen unterhaltssichernder Mittel abhängt. Vielmehr kommt es zusätzlich darauf an, dass die mittellose Person deshalb hilfebedürftig ist, weil sie ihren Lebensunterhalt nicht auf andere Weise sichern kann. Die Leistungspflicht des Staates wird also nicht allein durch das tatsächliche Fehlen existenzsichernder Mittel ausgelöst. Die Definition von Verhaltensanforderungen durch den Gesetzgeber ist nicht von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig.

Maßstab für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Ausgestaltung?

In Bezug auf die Bedarfsbemessung hat das BVerfG sehr konkrete Anforderungen an den Gesetzgeber bzw. das Verfahren zur Bemessung der Leistungen formuliert. Zur Ausgestaltung

⁸⁵ Faude, Die Sanktionierung arbeitsunwilliger 1-Euro-Jobber“ und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit“, 2014, S. 104 ff.

⁸⁶ Berlit, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, 195/200; Spindler, „Mit Hilfe des Verfassungsgerichts Mitwirkungsobliegenheiten abschaffen? Zum Vorlagebeschluss des SG Gotha zur grundsätzlichen Verfassungswidrigkeit von Sanktionen“, info also 2015, 201/203.

⁸⁷ BSG, Urteil vom 09.03.2016, B 14 AS 20/15 R, Rn 39.

weiterer Aspekte des Gewährleistungsgrundrechts, also insbesondere der Verhaltensanforderungen an die Leistungsempfänger, hat es sich bisher nicht in derselben Ausführlichkeit geäußert.⁸⁸

Das BSG stellt fest, dass „Gegenstand der Ausgestaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als Gewährleistungsrecht durch den Gesetzgeber nicht nur die Höhe der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und das Verfahren ihrer Bemessung und Anpassung (sind). Gegenstand können vielmehr auch Leistungsvoraussetzungen und -ausschlüsse (vgl § 7 SGB II), Leistungsminderungen (vgl §§ 31 ff SGB II) und Leistungsmodalitäten (vgl §§ 37, 41 und 42 SGB II) sein.“⁸⁹

Nachdem festgestellt wurde, dass der Gesetzgeber grundsätzlich berechtigt ist, neben der Bestimmung der Bedarfe auch die Modalitäten der Gewährleistung auszugestalten, stellt sich die Frage, welcher Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung einer solchen Ausgestaltung gilt. Das BSG geht davon aus, dass „dem Grundrecht als Gewährleistungsrecht zu entnehmen [ist], dass dem Gesetzgeber das Knüpfen negativer Konsequenzen an vorwerfbares Verhalten von Leistungsberechtigten jedenfalls solange nicht verwehrt ist, wie sichergestellt ist, dass den Betroffenen die auch in dieser Lage unerlässlichen Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts zur Verfügung stehen.“⁹⁰ Die Ausgestaltung des Sanktionssystems muss sich mit anderen Worten am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen.⁹¹

Verhältnismäßigkeitsprüfung der einzelnen Sanktionstatbestände, Dauer, Höhe, Sonderregelungen für junge Menschen

Für die weitere Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist nach den einzelnen Pflichtverletzungstatbeständen und den weiteren Regelungen der §§ 31 ff. SGB II zu unterscheiden. Das Sanktionssystem lässt sich grob in vier verschiedene Sanktionstatbestände untergliedern: Verweigerung von Arbeitsaufnahme, Verweigerung der Erfüllung von Pflichten, Sanktionen wegen Meldever säumnissen, sonstige Gründe.

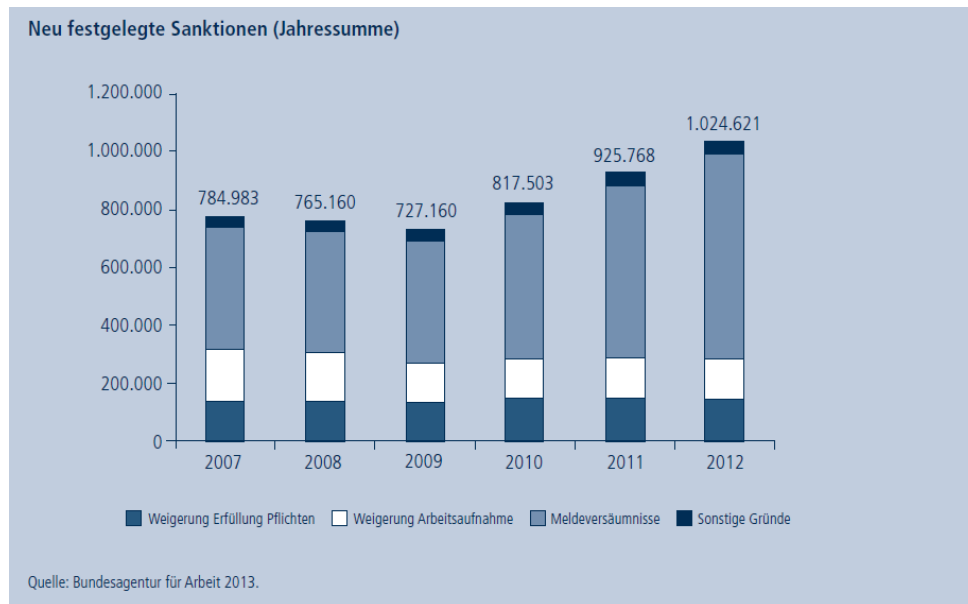
⁸⁸ So auch Berlit, ebd., 195/199.

⁸⁹ BSG, Urteil vom 09.03.2016, B 14 AS 20/15 R, Rn 37.

⁹⁰ BSG, Urteil vom 09.03.2016, B 14 AS 20/15 R, Rn 37.

⁹¹ So auch Drohsel, „Sanktionen nach dem SGB II und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum“, NZS 2014, S. 96/100.

Darstellung 6: Häufigkeit unterschiedlicher Sanktionstatbestände



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2013

Sanktionstatbestände des § 31 Abs. 1 SGB II

Legitimer Zweck

Den Sanktionstatbeständen des § 31 Abs. 1 SGB II liegt die Annahme zugrunde, dass die an die Leistungsempfänger gerichteten Verhaltensanforderungen der Heranführung an Erwerbstätigkeit und damit der Überwindung der Hilfebedürftigkeit dienen. In der Gesetzesbegründung heißt es: „Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird nicht nur über Anreize gefördert, sondern auch mit Hilfe von Sanktionen gefordert.“⁹² Und weiter: „Dem Grundsatz des Förderns und Forderns entsprechend soll der erwerbsfähige Hilfebedürftige verpflichtet werden, konkrete Schritte zur Behebung seiner Hilfebedürftigkeit zu unternehmen.“⁹³ Der Zweck der Erwerbsintegration bzw. der Arbeitsmarktannäherung und damit Überwindung der Abhängigkeit von staatlicher Hilfe ist hochrangig und legitim.

Arbeits- und Ausbildungsaufnahme

Verweigert jemand ohne wichtigen Grund die Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung, liegt eine sanktionsbewehrte Pflichtverletzung vor (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 1 und 2 SGB II). Dem liegt das allgemeine Verständnis zugrunde, wonach das Erwerbseinkommen (zumindest teilweise) den Lebensunterhalt sichert. Eine abgeschlossene Ausbildung bildet regelmäßig die Grundlage einer erfolgreichen Erwerbsbiographie.

Geeignetheit

Geeignet ist eine Maßnahme, wenn anzunehmen ist, dass sie den erstrebten Erfolg herbeiführt oder doch wenigstens fördert. Auch wenn die Studienlage bislang eher unbefriedigend ist,⁹⁴ kann nicht gesagt werden, dass das gewählte Konzept grundsätzlich nicht geeignet wäre, das

⁹² BT-Drs. 15/1516, S. 47.

⁹³ BT-Drs. 15/1516, S. 60.

⁹⁴ So nicht zuletzt die Bundesregierung, BT-Drs. 17/6833, Antwort auf Frage 20

angestrebte Ziel der Erwerbsintegration (zumindest mittelbar) zu erreichen. Wie bereits oben ausgeführt,⁹⁵ zeigen Studien auf, dass sich die Umsetzung von Sanktionen positiv auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auswirkt.⁹⁶ Jedoch könnten auch Nebenwirkungen beobachtet werden, die zur Folge haben, dass auch der Anreiz zum Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zunimmt, eine sanktionierte Person also weder erwerbstätig noch als erwerbslos gemeldet ist.⁹⁷ Eine Maßnahme ist jedoch nicht bereits dann ungeeignet, wenn der angestrebte Zweck nicht sogleich und unmittelbar erreicht wird. Dem Gesetzgeber steht auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung eine weite Gestaltungsfreiheit und ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu. Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzmäßigkeiten des betreffenden Gebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.⁹⁸ Der Beurteilungsspielraum sei nur dann überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen „so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können. **Dies gilt entsprechend für die Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele.**“⁹⁹ (*Hervorhebung durch Verf.*) Da die Anforderungen an die Geeignetheit einer Maßnahme mithin nicht allzu hoch sind, erscheint das Sanktionssystem nicht als ungeeignet.

Erforderlichkeit

Die Leistungsminderungen wären nicht erforderlich, wenn ein anderes Mittel zur Verfügung stünde, das mindestens in gleicher Weise geeignet ist, den Zweck zu erreichen, die Leistungsempfänger aber weniger belastet. Der Gesetzgeber verlangt unterschiedliche Handlungen von den Leistungsempfängern, die mehr oder weniger unmittelbar auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gerichtet sind. Die Förder- und Unterstützungsbedürfnisse bei der Integration in Arbeit und Ausbildung hängen sehr von der individuellen Situation des einzelnen Leistungsbeziehers ab. Dabei spielen personengebundene Voraussetzungen ebenso eine Rolle wie die Situation am Arbeitsmarkt. Für eine erfolgreiche Erwerbsintegration muss in jedem Einzelfall die passende Strategie gefunden werden. Dabei ist es unerlässlich, dass die Leistungsempfänger mitwirken und sich aktiv beteiligen. Hierbei mag die „Drohkulisse“ der Sanktionen für manchen Leistungsbezieher motivierend wirken. Aber auch den Fachkräften im Jobcenter kommt eine ebenso entscheidende Rolle zu. Sie stehen vor der Herausforderung, die Fähigkeiten und Kompetenzen der Menschen genauso gut einschätzen zu können wie mögliche Vermittlungshemmnisse. Dies erfordert Sensibilität und Fingerspitzengefühl, wenn z. B. eine psychische Erkrankung im Raum steht. Der richtige Ansatzpunkt für diese Fragen ist die Zumutbarkeit, die in § 10 SGB II geregelt ist. Nur zumutbare Verhaltensanforderungen dürfen den Leistungsempfängern abverlangt werden. Eine konsequente Orientierung an den individuellen Fähigkeiten und die notwendigen Kenntnisse für die Einschätzung bestimmter Situationen sind zentral für die rechtmäßige Anwendung der Zumutbarkeit. Dennoch kann eine intensive, individualisierte Betreuung manchen Leistungsempfänger vermutlich mindestens genauso, wenn nicht sogar bes-

⁹⁵ Siehe oben S. 6, Frage 3 des Gerichts.

⁹⁶ Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 26

⁹⁷ Vgl. ebd., S. 27

⁹⁸ BVerfG, 23.01.1990, 1 BvL 44/86, BVerfGE 81, 156 <205>, BVerfGE 77, 84 <106> m.w.N.

⁹⁹ BVerfGE 77, 84 <106> m.w.N. (Beschluss vom 06.10.1987 – 1 BvR 1086, 1468, 1623/82).

ser motivieren, sich aktiv einzubringen. Das wäre im Vergleich zu einer drohenden Leistungsminderung ein milderes Mittel, das mit Blick auf die angestrebte Erwerbsintegration jedoch genauso geeignet erscheint.¹⁰⁰ Es ist sogar denkbar, dass auf diesem Weg nachhaltigere Erfolge erzielt werden könnten.

Die Caritas betont in diesem Zusammenhang, dass grundsätzlich eine sorgfältige Prüfung der Zumutbarkeit notwendig ist. Die Akzeptanz der Vermittlungsstrategie und damit die Bereitschaft zur Teilnahme kann deutlich erhöht werden, wenn die Leistungsbezieher in den Prozess eingebunden werden und erleben, dass ihre Wünsche und Bedürfnisse zumindest wahrgenommen und nach Möglichkeit berücksichtigt werden.

Angemessenheit

Verhältnismäßig im engeren Sinn ist eine Maßnahme nur dann, wenn die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden sind, nicht völlig außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie bewirkt. An dieser Stelle ist eine Abwägung sämtlicher Vor- und Nachteile der Maßnahme vorzunehmen. Sanktionen sollen den Einzelnen motivieren, alle Anstrengungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit zu unternehmen. Der Gesetzgeber wertet die Unabhängigkeit von staatlichen Leistungen als ein hohes Gut, da sie eine eigenständige Lebensführung ermöglicht. Auf der anderen Seite greifen die Leistungskürzungen in das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums der Betroffenen ein und schränken die Möglichkeiten einer selbstbestimmten Lebensführung deutlich ein. Nicht immer bewirkt dies eine gesteigerte Bereitschaft zur aktiven Beteiligung. Bezogen auf die bereits begangene Pflichtverletzung ist eine Verhaltensänderung eher unwahrscheinlich, da eine Leistungsminderung nach geltendem Recht nur bei einer Totalsanktion und auch nur teilweise zurückgenommen werden kann. Zum Teil tritt der gegenteilige Effekt ein und die demotivierten Leistungsbezieher ziehen sich vollständig aus dem Arbeitsmarkt zurück. Sanktionen wirken aber auch auf einer generalpräventiven Ebene, denn allein die Möglichkeit einer Sanktion trägt dazu bei, dass Leistungsbezieher sich kooperativ verhalten und ihre Pflichten erfüllen.¹⁰¹ Auf der anderen Seite ist gerade das „Sanktionsregime“ des SGB II ein Grund für die mitunter sehr negative Einstellung der Leistungsbezieher gegenüber dem Jobcenter. Bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen kommt diesem auf der Menschenwürde fußenden Grundrecht ein erhebliches Gewicht zu. Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel – Überwindung der Hilfebedürftigkeit – knüpft an die Eigenverantwortung an und nimmt damit auch Bezug auf die Menschenwürde. Nach Ansicht der Caritas lässt sich eine abschließende Aussage in der Verallgemeinerung schwer treffen. Dies macht deutlich, dass jedenfalls starre Rechtsfolgen unverhältnismäßig sind. Notwendig ist eine flexible Entscheidung nach Ermessen, die eine Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls zulässt. Die Angemessenheit der Sanktionen hängt in jedem Einzelfall davon ab, dass sie dem Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit verpflichtet bleiben. Betroffene dürfen durch Sanktionen nicht in eine ausweglose Lage geraten. Dem „Fordern“ durch Sanktionen muss immer auch die nötige Förderung gegenüberstehen. Auch Berlitz stellt fest, dass „der In-

¹⁰⁰ Für den Rechtskreis des SGB III führte die verbesserte Betreuungsrelation in einem Modell-Projekt zu einer Verringerung der regionalen Arbeitslosigkeit, IAB Kurzbericht 9/2010 „Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler“, S. 6, 7.

¹⁰¹ Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 33

tensität der sanktionsbedingten Leistungsminderung die Intensität der Betreuung entsprechen [muss]“.¹⁰²

Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II

Leistungsbezieher können auch zur Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit (AGH) nach § 16d SGB II verpflichtet werden (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II). Anders als reguläre Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt oder Maßnahmen nach § 16e SGB II liegt den AGH kein zivilrechtlicher Arbeitsvertrag zugrunde. In einer AGH wird kein Erwerbseinkommen erzielt.

Geeignetheit

Die AGH ist nachrangig ausgestaltet, d. h. sie dient nicht unmittelbar der Eingliederung in Arbeit, sondern ausschließlich der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit und dem Abbau von Vermittlungshemmnissen.¹⁰³ Mithin kann auch bei einer Aufnahme der AGH die Hilfebedürftigkeit nicht beseitigt werden, jedenfalls nicht unmittelbar. Als erster Schritt hin zur Erwerbsintegration ist die Teilnahme an einer AGH nach Einschätzung der Caritas für einen bestimmten Personenkreis jedoch unverzichtbar, denn ohne eine entsprechende Stabilisierung etc. besteht mitunter keine realistische Aussicht auf einen Arbeitsplatz. Die Teilnahmepflichten bzgl. AGH sind daher geeignet, das angestrebte Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit – zumindest mittelbar und langfristig – zu erreichen.

Erforderlichkeit

Die Eingliederung in Arbeit und die Überwindung der Hilfebedürftigkeit sind für einige Leistungsbezieher nur langfristig erreichbar. Diese Menschen benötigen zu ihrer Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt vor allem Tagesstrukturierung, soziale Teilhabe und sinnvolle Beschäftigung. Für diese Zielgruppe der arbeitsmarktfernen Leistungsbezieher können im Rahmen einer AGH die notwendigen Voraussetzungen für die (Wieder-)Herstellung der Erwerbsfähigkeit geschaffen werden. Als milderes Mittel käme statt der Leistungskürzung eine intensive Unterstützung durch die Mitarbeiter des Jobcenters in Betracht, die bei einer Pflichtverletzung von Amts wegen die Gründe für das Fehlverhalten ermitteln könnten (siehe dazu auch „wichtiger Grund“). Auch eine Warnung wäre ein milderes Mittel. Ob diese Vorgehensweisen gleich geeignet sind, ist unklar. Da auch für die Erforderlichkeit ein weiter gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum besteht, der erst überschritten ist, wenn die Erwägungen „so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können“,¹⁰⁴ wird die Erforderlichkeit zu bejahen sein.

Angemessenheit

Die sanktionsbewehrte Teilnahme an einer AGH mag zwar erforderlich sein, um das Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit von arbeitsmarktfernen Personen zu erreichen. Bei der Abwägung der betroffenen Interessen im Rahmen der Angemessenheitsprüfung ergeben sich jedoch Zweifel. Wie dargestellt, handelt es sich um Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am regulären Arbeitsmarkt (z. B. wegen verfestigten gesundheitlichen oder psychischen Problemen, vorheriger Wohnungslosigkeit oder Straffälligkeit). Oftmals sind sie den Anforderungen

¹⁰² Berlit, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, S. 195/205.

¹⁰³ BT-Drucks. 17/6722, S. 115

¹⁰⁴ BVerfGE 77, 84 <106> m.w.N.

eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses nicht gewachsen. Sie benötigen Stabilisierungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote mit flexibler Förderdauer und zusätzlicher Unterstützung etwa bei der Tagesstrukturierung oder der Gestaltung von sozialen Beziehungen. Diese Gruppe ist von einer Leistungskürzung in besonderer Weise betroffen, denn bereits die Bewältigung des „normalen“ Alltags stellt für sie häufig eine Herausforderung dar. Fehlen die finanziellen Mittel, insbesondere bei einer Kürzung der Kosten der Unterkunft, verschärft sich ihre Situation drastisch. Damit konterkariert die Sanktionierung das mit dem Instrument der AGH in erster Linie verfolgte Ziel der Stabilisierung, um auf mittlere Sicht evtl. eine Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Die disziplinierende Wirkung, die von der Sanktionierung ausgehen soll, kann dagegen kaum zum Tragen kommen, wenn die Betroffenen aufgrund der Sanktionsverhängung resignieren. Das Interesse dieses Personenkreises an einer konstanten Sicherung ihres Lebensunterhalts durch ungeminderte Leistungen überwiegt daher. Ohne eine Flexibilisierung der Rechtsfolgen hält die Caritas eine Sanktionierung der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten deshalb für unangemessen.

Auch an dieser Stelle betont die Caritas, dass eine sorgfältige Prüfung der Zumutbarkeit zwingend ist. Bei der Zuweisung in eine AGH ist der Betroffene zu beteiligen, um seine Bereitschaft zur Teilnahme zu erhalten bzw. zu erhöhen. Insbesondere bei einer wiederholten Zuweisung in eine AGH ist zusammen mit dem Leistungsbezieher sorgfältig abzuwägen, ob die erneute Teilnahme seine Situation wirklich verbessert. Eine Zuweisung aus Mangel an Alternativen sollte nicht stattfinden. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und gute Kommunikation zwischen dem Leistungsbezieher und der Fachkraft des Jobcenters ist entscheidend. Steht nach erfolgter Zuweisung eine Pflichtverletzung im Raum, kommt der Beurteilung des „wichtigen Grundes“ eine entscheidende Bedeutung zu (siehe dazu „wichtiger Grund“). Aus der fachlichen Sicht der Caritas sollte aus der Weigerung, eine Arbeitsgelegenheit anzunehmen, nicht mehr unmittelbar eine Sanktion folgen.¹⁰⁵ Eine Sanktionierung sollte nur dann in Betracht kommen, wenn die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit vorher in einer Eingliederungsvereinbarung vereinbart war (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II) und der Leistungsberechtigte vor der Zuweisung in eine AGH tatsächlich die Möglichkeit hatte, seine Wünsche und Vorstellungen einzubringen.

Geförderte Arbeitsverhältnisse nach § 16e SGB II

Nach § 16e SGB II können Arbeitgeber für die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen einen Lohnkostenzuschuss beantragen. Mit dieser spezifischen Förderung soll einem eng eingegrenzten Personenkreis, dem eine (Wieder-)Beschäftigung unabhängig von der Lage auf dem Arbeitsmarkt auf absehbare Zeit verschlossen ist, eine längerfristige Perspektive zur Teilnahme am Arbeitsleben eröffnet werden.

Geeignetheit

Anders als bei Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II ist das Ziel einer Förderung nach § 16e SGB II die Integration in Arbeit. Auch für die Zielgruppe dieses Förderinstruments ist das Ziel jedoch nicht unmittelbar, sondern bestenfalls mittelfristig erreichbar. Dies macht die Sanktionierung jedoch nicht ungeeignet.¹⁰⁶

¹⁰⁵ So auch Berlitz, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, 195/204.

¹⁰⁶ Zum weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei Geeignetheit und Erforderlichkeit siehe oben, (Arbeit und Ausbildung), BVerfGE 77, 84 <106> m.w.N.

Erforderlichkeit

Die Zielgruppe der Maßnahmen nach § 16e SGB II benötigt wie die Zielgruppe der AGH Unterstützung und sozialpädagogische Betreuung. Wegen ihrer multiplen Vermittlungshemmnisse ist eine Beschäftigung zu den normalen Bedingungen des Arbeitsmarkts nicht möglich. Dennoch kann der Gesetzgeber die Pflicht zur Teilnahme an einem geförderten Arbeitsverhältnis angesichts seines weiten Gestaltungsspielraums in zulässiger Weise für erforderlich halten, um letztlich die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

Angemessenheit

Bei der Abwägung der gesetzgeberischen Interessen mit den Beeinträchtigungen der Betroffenen ist zu berücksichtigen, dass auch diese Personengruppe über mindestens zwei Vermittlungshemmnisse verfügt. Auch wenn ein Vermittlungshemmnis gemäß der Intention des SGB II im Hinblick auf die Erwerbsintegration definiert ist, hat es oft Auswirkungen auf verschiedenste Lebensbereiche und Kompetenzen. So können gesundheitliche Einschränkungen sich beispielsweise auf die Stressbewältigung auswirken, die für den Umgang mit einer Leistungskürzung notwendig ist. Wie bereits bei den Arbeitsgelegenheiten ausgeführt wurde, muss die Abwägung mit Blick auf den Personenkreis erfolgen, der zu einem bestimmten Verhalten angehalten werden soll. Nach Auffassung der Caritas bedeutet eine Leistungskürzung für diesen in verschiedenster Hinsicht beeinträchtigten Personenkreis einen sehr gravierenden Eingriff, der mit einem übergeordneten gesetzgeberischen Interesse zu rechtfertigen wäre. Das gesetzgeberische Interesse an der Sanktionierung wird jedoch, wie bereits oben zur AGH ausgeführt, dadurch geschwächt, dass Sanktionen bei dem betroffenen Personenkreis die Überwindung der Hilfebedürftigkeit erschweren können, statt sie zu fördern. Bestünde die Möglichkeit, die Leistungsminderung den Umständen des Einzelfalls entsprechend zurückzunehmen, die Dauer zu verkürzen oder die Höhe abzumildern, wäre die Verhältnismäßigkeit anders zu beurteilen.

Erfüllung von Pflichten

Sanktioniert werden Leistungsempfänger, die sich ohne wichtigen Grund weigern, in der Eingliederungsvereinbarung oder in dem diese ersetzenden Verwaltungsakt nach § 15 Abs. 1 Satz 6 festgelegte Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II). Des Weiteren werden Leistungsempfänger sanktioniert, die eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit ohne wichtigen Grund nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch gegeben haben (§ 31 Abs. 1 Nr. 3 SGB II).

Geeignetheit

Mit den Sanktionsregelungen sollen Leistungsbezieher dazu angehalten werden, zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit aktiv beizutragen. Das Konzept des SGB II sieht vor, dass der Leistungsbezieher mit dem Mitarbeiter des Jobcenters nach einer genauen Potenzialanalyse eine Eingliederungsvereinbarung abschließt, in der die einzelnen Schritte des Integrationsprozesses gemeinsam ausgehandelt werden. Die festgelegten Pflichten hat der Leistungsbezieher zu erfüllen, andernfalls droht eine Sanktion. Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, setzt das Jobcenter die Schritte in einem Eingliederungsverwaltungsakt fest. Für den Fall, dass außerhalb einer Eingliederungsvereinbarung/einem Eingliederungsverwaltungsakt die Teilnahme an einer Maßnahme angeboten wird, gilt § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB II. Dieses Vor-

gehen ist grundsätzlich geeignet, die Unabhängigkeit von SGB II-Leistungen durch die Vermittlung in Arbeit zu erreichen.

Erforderlichkeit

Die Leistungsbezieher haben die festgelegten Pflichten zu erfüllen, unabhängig davon, ob diese in einer Eingliederungsvereinbarung ausgehandelt oder per Verwaltungsakt festgesetzt wurden. Eine Differenzierung nach Vereinbarung oder Verwaltungsakt ist für die rechtliche Beurteilung der Erforderlichkeit daher nicht notwendig. Auch aus Sicht der Leistungsempfänger macht es zu diesem Zeitpunkt keinen Unterschied, in welche verwaltungsrechtliche Form ihre Pflicht gegossen wurde. Es ist kein anderes Mittel ersichtlich, mit dem die Erfüllung der Pflichten in gleich geeigneter Weise nachgehalten werden könnte.

Jedoch weist die Caritas an dieser Stelle darauf hin, dass die Motivation und Mitwirkungsbereitschaft der Leistungsempfänger im Vorfeld deutlich gesteigert werden kann, wenn sie in den Integrationsprozess aktiv einbezogen werden und ihre Fähigkeiten und Wünsche angemessen berücksichtigt werden. Auch die Prüfung der Zumutbarkeit spielt eine entscheidende Rolle und sollte sehr sorgfältig mit Blick auf die individuelle Situation erfolgen.

Angemessenheit

Die Verletzung von Pflichten aus einer Eingliederungsvereinbarung oder einem Eingliederungsverwaltungsakt ist nach der gesetzgeberischen Konzeption auch deshalb sanktionsbewehrt, weil angenommen wird, dass die dort niedergelegten Pflichten passgenau auf den Leistungsempfänger zugeschnitten und im Fall der Eingliederungsvereinbarung sogar im Einvernehmen mit ihm festgelegt worden seien. Die Verletzung dieser Pflichten erscheint dann sanktionswürdig, weil der Betroffene – u.U. entgegen der mit ihm getroffenen Absprache – besonders erfolversprechende Möglichkeiten nicht nutzt, seine Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Die Angemessenheit dieser Sanktionen hängt entscheidend daran, ob diese Annahme des Gesetzgebers auch in der Praxis mit Leben gefüllt wird. Nach den Erkenntnissen des Deutschen Caritasverbandes sind daran jedoch Zweifel angebracht. Dass die Leistungsberechtigten ihre Hilfebedürftigkeit nicht überwinden können, liegt oft nicht am mangelnden Willen, sondern daran, dass passgenaue Angebote fehlen und es den Mitarbeitern im Jobcenter mitunter nicht gut genug gelingt, die Leistungen verständlich zu vermitteln und die richtigen Angebote auszuwählen. Die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls ist nach geltendem Recht faktisch kaum möglich, da die Rechtsfolgen nicht flexibel aufgehoben, abgemildert oder zeitlich begrenzt werden können. Nach den Erfahrungen in den Beratungsstellen der Caritas wird eine Eingliederungsvereinbarung oft nicht auf Augenhöhe ausgehandelt. Die Leistungsempfänger nehmen diese Vereinbarung nicht so wahr, dass sie selbst die Pflichten beeinflussen könnten oder dass auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Maßnahmen ausgewählt und ihnen erläutert werden. Häufig wird eine Eingliederungsvereinbarung allein deswegen unterschrieben, weil die „Drohung“ mit dem Verwaltungsakt im Raum steht. Um den Mehrwert einer Eingliederungsvereinbarung im Vergleich zu einem Verwaltungsakt für die Betroffenen spürbar zu machen, müssen den Leistungsempfängern tatsächlich Optionen angeboten werden und sie müssen die Möglichkeit haben, ihre Wünsche einzubringen. Nur dann ist es legitim, den Verstoß gegen eine vereinbarte Pflicht mit einer Sanktion zu ahnden.¹⁰⁷ Deshalb ist die Sanktionierung von

¹⁰⁷ So auch Berlitz, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“, info also 2013, 195/205.

Pflichten nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 SGB II nach Auffassung der Caritas in der Praxis häufig unangemessen.

Meldeversäumnisse

Gem. § 32 Abs. 2 SGB II mindert sich bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II das Arbeitslosengeld II oder das Sozialgeld jeweils um 10 Prozent des für sie maßgebenden Regelbedarfs, wenn sie trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis einer Aufforderung des zuständigen Trägers, sich bei ihm zu melden oder bei einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen, nicht nachkommen. Der häufigste Sanktionsgrund ist ein Meldeversäumnis.

Legitimer Zweck

Wie die Sanktionstatbestände des § 31 Abs. 1 SGB II soll auch § 32 Abs. 2 SGB II der Überwindung der Hilfebedürftigkeit dienen. Der Gesetzesbegründung lässt sich insofern jedenfalls kein anderes Ziel entnehmen.¹⁰⁸

Geeignetheit

Leistungsempfänger müssen Termine beim Jobcenter wahrnehmen, sofern sie keinen wichtigen Grund für ihr Fernbleiben darlegen können. Sanktioniert werden potentiell Versäumnisse *aller* Termine, ohne Differenzierung danach, welchem Zweck der Termin im Einzelfall dient. Ein Termin im Jobcenter kann verschiedene Gründe haben, z. B. Berufsberatung, Vermittlung in Ausbildung und Arbeit oder der Vorbereitung aktiver Arbeitsförderungsleistungen dienen. Daneben kann der Grund der Besprechung aber auch darin liegen, die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch zu klären oder sonstige Entscheidungen im Leistungsverfahren vorzubereiten. Nicht in jedem Fall ist der eigentliche Grund des Meldetermins aus der Einladung ersichtlich. Bei der Beurteilung der Geeignetheit einer Maßnahme gelten keine allzu strengen Anforderungen.¹⁰⁹ Der angestrebte Zweck – Überwindung der Hilfebedürftigkeit – muss nicht immer und unmittelbar erreicht werden. Ein Meldetermin, unabhängig davon, aus welchem Grund er im Einzelfall anberaumt wurde, dient zumindest dazu, den direkten Kontakt zum Jobcenter mit seinen Fördermöglichkeiten zu halten. Ein Meldetermin kann, wenn auch nur mittelbar, die Chance auf eine Erwerbsintegration erhöhen. Damit ist die Sanktionierung der Nichteinhaltung eines Meldetermins zumindest nicht offensichtlich ungeeignet den Zweck zu erreichen.

Erforderlichkeit

Um Leistungsberechtigte zur Wahrnehmung eines Termins beim Jobcenter anzuhalten, besteht die Möglichkeit, gemäß § 66 SGB I die Leistung teilweise oder ganz bis zur Nachholung der Mitwirkung zu versagen oder zu entziehen. Der Leistungsempfänger kann die versäumte Handlung nachholen. Er verliert dadurch nicht seinen Leistungsanspruch. Dies ist ein deutlich weniger belastender Eingriff in die Rechtsposition der Leistungsempfänger und damit ein milderer Mittel. Für die Leistungsempfänger ist die Wirkung unmittelbar zu spüren, da sie wie im Fall der Sanktion keine Leistungen mehr erhalten. Diese Vorgehensweise ist nach Auffassung der Caritas deshalb genauso gut geeignet, die Leistungsempfänger zur Einhaltung der Termine anzuhalten. Unter Umständen dürfte die Möglichkeit, durch Nachholen des Meldetermins ungekürz-

¹⁰⁸ BT-Drs. 15/1516, S. 61.

¹⁰⁹ BVerfG, 23.01.1990, 1 BvL 44/86, BVerfGE 81, 156 <205>, BVerfGE 77, 84 <106> m.w.N.

te Leistungen zu erhalten, stärker zu einem Nachholen des Meldetermins motivieren als eine neuerliche mit Sanktionsdrohung versehene Meldeaufforderung. Eine Sanktionierung der Meldeversäumnisse ist daher nicht erforderlich.

Angemessenheit

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Schwere des Eingriffs nach Auffassung der Caritas in keinem Verhältnis zum gesetzgeberischen Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit steht. Es handelt sich um eine Verfehlung, die in der Regel keine unheilbaren Folgen nach sich zieht. Ein Termin kann in aller Regel nachgeholt werden. Die Minderung bleibt jedoch für drei Monate bestehen. Hinzu kommen Schwierigkeiten der Leistungsempfänger beim Nachweis eines wichtigen Grundes. Nach den Erfahrungen der Caritas sind die Leistungsempfänger mitunter mit der Darlegung eines wichtigen Grundes überfordert und können die Sanktion nicht abwenden (siehe dazu „wichtiger Grund“). Hier spielt auch die telefonische Erreichbarkeit der Fachkräfte im Jobcenter eine Rolle, die nicht immer gewährleistet ist. Die allgemeine Lebenserfahrung zeigt, dass sich die Gründe für eine Terminabsage bzw. -verschiebung oft sehr kurzfristig ergeben. Es ist daher notwendig, entsprechend flexibel reagieren zu können, so wie dies in den verschiedensten sozialen Bezügen und auch im Behördenkontakt üblich ist. Die Gepflogenheiten des Jobcenters sollten sich an den alltäglichen Konventionen orientieren und weder gesteigerte noch geringere Anforderungen an die Leistungsbezieher stellen. Die Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums stellt sich insbesondere dann als unangemessen dar, wenn Leistungsempfänger den Kontakt zum Jobcenter nicht systematisch verweigern, sondern vereinbarte Termine nur punktuell nicht einhalten.

Sonstige Gründe nach § 31 Abs. 2 SGB II

Leistungsberechtigte werden gem. § 31 Abs. 2 SGB II sanktioniert, wenn sie beispielsweise vorsätzlich ihre Hilfebedürftigkeit herbeigeführt haben, sich fortdauernd unwirtschaftlich verhalten sowie wenn ihr Anspruch auf ALG gesperrt oder erloschen ist oder gesperrt werden kann.

Legitimer Zweck

Die in § 31 Abs. 2 SGB II normierten Tatbestände unterscheiden sich von den in § 31 Abs. 1 SGB II geregelten dadurch, dass sie in der Vergangenheit liegende Verhaltensweisen sanktionieren. Die Tatbestände des § 31 Abs. 1 SGB II sind in die Zukunft gerichtet und sollen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit motivieren. Durch § 31 Abs. 2 SGB II wird dagegen durch Sanktionen geahndet, dass die Hilfebedürftigkeit durch vorwerfbares Verhalten entstanden ist, obwohl dies vermeidbar gewesen wäre. Regelungszweck der in § 31 Abs. 2 SGB II normierten Tatbestände ist damit nicht (primär) die Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Vielmehr geht es dem Gesetzgeber darum, den Rückgriff auf öffentliche Leistungen möglichst zu beschränken. Zusätzlich mögen generalpräventive Aspekte eine Rolle spielen, indem andere Personen davon abgehalten werden, ihre Abhängigkeit von öffentlichen Leistungen durch eigenes Verhalten herbeizuführen. Beide Zwecke sind grundsätzlich legitim.

Geeignetheit

Der Gesetzgeber muss öffentlich finanzierte Leistungen nur gewähren, wenn die Inanspruchnahme rechtmäßig ist. Indem er die vorsätzliche Herbeiführung der Hilfebedürftigkeit und vergleichbares Verhalten sanktioniert, kann er in geeigneter Weise auf die Erreichung dieses Ziels hinwirken. Durch die Sanktionierung der auf die Bewilligung bzw. Leistungshöhe gerichteten

Verhaltensweisen setzt er zudem ein Signal, das geeignet ist, eine generalpräventive Wirkung zu erzeugen.

Erforderlichkeit

§ 31 Abs. 2 Nr. 1 SGB II

Es besteht ein legitimes Interesse, fiskalische Belastungen zu vermeiden, die durch vorsätzliches Herbeiführen der Hilfebedürftigkeit erzeugt werden. Hierfür steht jedoch ein gleich geeignetes, milderer Mittel zur Verfügung. Das Jobcenter hat nämlich bereits gemäß § 34 SGB II die Möglichkeit, in diesen Fällen einen Erstattungsanspruch geltend zu machen und diesen gem. § 43 SGB II gegen das ALG II aufzurechnen. Wegen der Begrenzung der Aufrechnung auf max. 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs ist das ein milderer Mittel. Die Voraussetzungen eines Erstattungsanspruchs sind im Vergleich zur Sanktion weniger streng. Aus Sicht der Caritas ist es außerdem mindestens gleichermaßen geeignet, die Integration in Arbeit zu fördern. Denn der verbleibende Betrag garantiert den Betroffenen eine zumindest basale Sicherheit, die es ihnen ermöglicht, sich um ihre Erwerbsintegration zu bemühen. Bei einer Kürzung von 30 Prozent und mehr rückt dagegen die Sicherung der elementaren Bedürfnisse in einer Weise in den Vordergrund, die die Erwerbsintegration nebensächlich werden lässt. Die Caritas hält die Sanktionierung der vorsätzlichen Herbeiführung der Hilfebedürftigkeit angesichts des alternativ zur Verfügung stehenden Erstattungsanspruchs nicht für erforderlich.

§ 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II

§ 31 Abs. 2 Nr. 2 SGB II sieht eine Sanktionsmöglichkeit vor, wenn Leistungsbezieher trotz Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis ihr unwirtschaftliches Verhalten fortsetzen. Unwirtschaftliches Verhalten liegt vor, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte „unter Berücksichtigung der ihm durch die Allgemeinheit gewährten Hilfe bei allen oder einzelnen seiner Handlungen jede wirtschaftlich vernünftige Betrachtungsweise vermissen lässt und hierbei ein Verhalten zeigt, das vom Durchschnitt wesentlich abweicht“¹¹⁰, etwa bei einem „verschwenderische[n], sinnlose[n] oder fortgesetzt vorzeitige[n] Verbrauch der zur Verfügung stehenden Mittel.“¹¹¹ Die Kürzung ist nur zulässig, wenn der Leistungsempfänger intellektuell und seelisch in der Lage ist, wirtschaftlich mit dem gezahlten Geld umzugehen. Denn nur dann kann ihm ein anderes Verhalten subjektiv zur Last gelegt werden.¹¹² Auch in diesen Fällen besteht das gesetzgeberische Interesse, die fiskalische Belastung durch unredliches Verhalten möglichst zu vermeiden. Zwar treffen den Betroffenen die Einschnitte in das Existenzminimum auch bzw. gerade in diesen Fällen sehr hart. Eine Sanktion kann nur verhängt werden, wenn das unwirtschaftliche Verhalten trotz Belehrung über die Rechtsfolgen fortgesetzt wird. Es muss angegeben werden, welche Konsequenzen die Fortsetzung dieses Verhaltens hat.¹¹³ Diese Voraussetzungen sind relativ hoch. Das Gesetz erfasst nur Fälle, in denen das Interesse des Einzelnen an der Sicherung seiner Existenz das staatliche Interesse, den Rückgriff auf öffentliche Leistungen möglichst zu beschränken, jedenfalls nicht überwiegt. Ein milderer, gleich geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich.

¹¹⁰ so die Gesetzesbegr. BT-Drs. 15/1516, 61.

¹¹¹ BeckOK SozR/Burkiczak, 43. Ed. 1.12.2016, SGB II § 31 Rn. 30.

¹¹² Gagel/Lauterbach, 63. EL Oktober 2016, SGB II § 31 Rn. 66.

¹¹³ Gagel/Lauterbach, 63. EL Oktober 2016, SGB II § 31 Rn. 65-66

§ 31 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB II

Die Pflichtverletzungstatbestände nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB II sollen verhindern, dass während der Sperrzeit des ALG-Anspruchs der Bedarf über das SGB II gedeckt wird. In solchen Konstellationen ist auch ein Leistungsausschluss denkbar. Das wäre jedoch ein deutlich schärferes Mittel. Indem der Gesetzgeber sich für eine Sanktionierung der Personen entschieden hat, deren ALG-Anspruch wegen einer Pflichtverletzung nach SGB III ruht bzw. erloschen ist bzw. ruhen oder erlöschen könnte, erreicht er sein Ziel, unberechtigte Leistungsansprüche zu verhindern, über ein milderes Mittel.

Angemessenheit

Die gesetzgeberischen Ziele, die unberechtigte Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen zu beschränken und gleichzeitig ein abschreckendes Signal zu setzen, sind abzuwägen gegen das Interesse des Leistungsempfängers an der Existenzsicherung. Zwar handelt es sich beim Rechtsgut des Leistungsbeziehers um eine grundrechtlich geschützte Position. Er muss sich jedoch entgegenhalten lassen, dass er die Hilfebedürftigkeit hätte vermeiden können. Auch im Hinblick auf die Verantwortung des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft erscheint ein solches Verhalten daher grundsätzlich sanktionswürdig. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist jedoch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die geltenden Sanktionsregelungen die Möglichkeit des vollständigen Wegfalls der existenzsichernden Leistungen vorsehen. Auch fehlen Möglichkeiten, die Rechtsfolgen im Einzelfall abzumildern oder zu verkürzen. Obwohl den Tatbeständen des § 31 Abs. 2 SGB II ein vorwerfbares Verhalten zugrundliegt, können sich die Einschnitte in das Existenzminimum insbesondere bei einer Totalsanktion als unverhältnismäßig darstellen.

Wichtiger Grund

Kann der Leistungsempfänger einen „wichtigen Grund“ für sein (Fehl-)Verhalten darlegen und beweisen, darf eine Sanktion nicht verhängt werden. Die Fachlichen Hinweise der BA führen dazu aus (Ziffer 31.17): „Wichtig sind alle Gründe, die für die leistungsberechtigte Person unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles und unter Abwägung des individuellen Grundes der leistungsberechtigten Person im Verhältnis zu den Interessen der Allgemeinheit, die die Leistungen an ihn und die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (BG) aus Steuermitteln erbringt, besonderes Gewicht haben. Ein wichtiger Grund kann im Regelfall nur anerkannt werden, wenn die leistungsberechtigte Person erfolglos einen zumutbaren Versuch unternommen hat, den Grund zu beseitigen, zu vermeiden oder ein solcher Versuch erfolglos geblieben wäre. Vor dem Hintergrund des Grundprinzips des Forderns, das in § 2 verankert ist, ist neben den strengen Zumutbarkeitsregelungen (vgl. Kapitel 2.2. Abs. 1) auch bei der Prüfung des wichtigen Grundes ein strenger Maßstab anzulegen. Die Anerkennung eines objektiv wichtigen Grundes setzt eine der leistungsberechtigten Person nicht zumutbare Konsequenz bei Einhaltung der auferlegten Pflicht voraus.“ Der Leistungsempfänger muss selbst vortragen und beweisen, dass es einen wichtigen Grund für sein Verhalten gegeben hat.

Geeignetheit

Grundsätzlich hat das Jobcenter im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes alle Umstände, die für den Eintritt einer Minderung maßgeblich sind, von Amts wegen zu ermitteln. Für das Vorliegen eines wichtigen Grundes trägt jedoch der Leistungsberechtigte die Darlegungs- und

Beweislast. Kann er den wichtigen Grund nicht nachweisen, geht dies zu seinen Lasten. Die Vorschrift geht davon aus, dass es berechtigt ist, den Leistungsberechtigten insoweit eine Nachweispflicht aufzuerlegen, als sie sich auf Tatbestände aus ihrem persönlichen Bereich berufen, die die Leistungsberechtigten leichter nachweisen können als das Jobcenter.¹¹⁴ Diese Verteilung der Beweislast ist geeignet, die Betroffenen zur Kooperation im Hinblick auf ihre Eingliederung in Arbeit anzuhalten.

Erforderlichkeit

Die Umkehr der Beweislast wird damit begründet, dass es oft um Umstände geht, die der Sphäre bzw. dem Verantwortungsbereich der Leistungsberechtigten zuzuordnen sind.¹¹⁵ Die Amtsermittlungspflicht, die auch für die übrigen Voraussetzungen einer Sanktion gilt, wäre ein milderes Mittel. Ob es gleichermaßen geeignet ist, kann nur schwer beurteilt werden. Hier kommt dem Gesetzgeber sein weiter Beurteilungsspielraum bei der Wahl des erforderlichen Mittels zugute.

Angemessenheit

Die Leistungsminderung berührt das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Bei Vorliegen eines wichtigen Grundes kann der Leistungsempfänger diese Folge abwenden. Die Umkehr der Beweislast rechtfertigt der Gesetzgeber damit, dass die nachzuweisenden Tatsachen sich aus der Sphäre oder dem Verantwortungsbereich des Leistungsempfängers ergeben.¹¹⁶ Die Erfahrungen der Caritas zeigen, dass nicht wenige Leistungsempfänger mit dem Nachweis eines wichtigen Grundes überfordert sind. Menschen mit mehreren (Vermittlungs-)Hemmnissen haben mitunter Schwierigkeiten, ihren Alltag zu bewältigen. Ihnen ist oft nicht klar, welchen Anforderungen der Nachweis eines „wichtigen Grundes“ genügen muss. Hinzu kommt, dass die persönlichen Ansprechpartner im Jobcenter nicht telefonisch erreichbar sind, sondern die Kommunikation über eine zentrale Service-Hotline erfolgt. Es ist mitunter auch schwer zu vermitteln, dass Termine auch dann einzuhalten sind, wenn aus der Einladung nicht ersichtlich ist, weshalb der Termin anberaumt wurde. Angesichts der gravierenden Rechtsfolge einer Sanktion – (partieller) Wegfall des Anspruchs –, ist aus Sicht der Caritas die Umkehr der Beweislast zulasten des Leistungsempfängers nicht verhältnismäßig. Da in der Regel jedoch Umstände in Frage stehen, die der Sphäre bzw. dem Verantwortungsbereich der Leistungsberechtigten zuzuordnen sind, wäre es aus Sicht der Caritas sachgerecht, wenn der Leistungsberechtigte die Umstände seiner Verhinderung glaubhaft machen muss.

Dauer der Minderung

Die Leistungskürzung dauert drei Monate. Bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahre („U 25“) kann der Zeitraum auf sechs Wochen verkürzt werden. Erfüllen die Leistungsberechtigten ihre Pflichten nachträglich, werden bei einer vollständigen Kürzung wieder 60 Prozent des Regelbedarfs bzw. bei unter 25-Jährigen wieder die Kosten der Unterkunft gezahlt.

Geeignetheit

Für die Leistungsempfänger bedeutet die Minderung über drei Monate eine spürbare und deutliche Einschränkung ihrer Möglichkeiten. Im Sinne einer Warnung bzw. Abschreckung kann die

¹¹⁴ Fachliche Hinweise der BA zu §§ 31 ff., Ziffer 31.18.

¹¹⁵ Fachliche Hinweise der BA zu §§ 31 ff., Ziffer 31.18.

¹¹⁶ BT-Drs. 15/1516, S. 60.

dreimonatige Kürzung geeignet sein, die Menschen zu einem Verhalten zu veranlassen, das letztlich die Überwindung der Hilfebedürftigkeit bewirkt.

Erforderlichkeit

Die geltenden Vorschriften sehen eine starre Minderung über drei Monate hinweg vor. Ein milderes Mittel stünde schon dann zur Verfügung, wenn diese strikte Rechtsfolge flexibilisiert und ins Ermessen der Fachkräfte gestellt würde. Nach Ansicht der Caritas ist es sachgerecht, eine Kürzung aufzuheben, sobald die in Frage stehende Mitwirkung nachgeholt wird. Da diese Option nach aktuellem Recht nicht besteht, haben die Leistungsempfänger auch keinen Anreiz, sich nach erfolgter Sanktion kooperativ zu verhalten. Die Motivation könnte dagegen deutlich gesteigert werden, wenn die Aussicht besteht, die Sanktion rückgängig zu machen. Eine Flexibilisierung könnte mithin noch besser dazu beitragen, das angestrebte Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch eine aktive Beteiligung der Leistungsempfänger zu erreichen. Gleichzeitig wären die Eingriffe in die Rechtspositionen der ALG-II-Bezieher entschieden milder.¹¹⁷ Die starre Rechtsfolge einer Minderung über drei Monate hinweg ist damit nicht erforderlich.

Angemessenheit

Der Gesetzgeber will die Leistungsempfänger mittels der Kürzung des Anspruchs dazu anhalten, ihre Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Im Sinne einer generalpräventiven Wirkung mag das Sanktionssystem diesen Zweck erfüllen. Auf der individuellen Ebene gestaltet sich die Motivationslage jedoch anders: der Leistungsbezieher hat keine Möglichkeit, eine einmal festgestellte Sanktion wieder rückgängig zu machen. Bestenfalls kann er erreichen, dass wieder 60 Prozent des Regelbedarfs gezahlt werden. Die Regelbedarfe sind so knapp bemessen, dass bereits eine Kürzung von zehn Prozent deutlich spürbar ist. Die gebundene Rechtsfolge erlaubt keine auf den Einzelfall angestimmte Anpassung. Die Abwägung des gesetzgeberischen Ziels und des Grundrechts der Betroffenen lässt die geltende Rechtslage mit der gebundenen Rechtsfolge und der starren Frist als unverhältnismäßig und damit in dieser Ausgestaltung verfassungswidrig erscheinen. Es muss auch bei einem vorwerfbaren Verhalten möglich sein, die Sanktion wieder rückgängig zu machen, zumindest jedoch ihre Dauer zu verkürzen.

Höhe der Minderung

In einer ersten Stufe wird der Regelbedarf gemäß § 31a Abs. 1 SGB II um 30 Prozent gekürzt, bei wiederholter Pflichtverletzung um 60 Prozent. Jeder weitere Verstoß führt dazu, dass auch die Kosten für Unterkunft und Heizung einbehalten werden. Bei vollständigem Wegfall des ALG II werden auch keine Krankenversicherungsbeiträge mehr geleistet.

Geeignetheit

Angesichts der knapp bemessenen Regelbedarfe macht sich bereits eine Kürzung von zehn Prozent deutlich bemerkbar. Es ist denkbar, dass eine Kürzung als „Warnschuss“ verstanden wird und der Betroffene sich künftig pflichtgemäß verhält. Je höher jedoch die Kürzung ausfällt, desto prekärer gestaltet sich die Existenzsicherung für die Betroffenen. Sie müssen ihren Lebensunterhalt mit extrem geringen oder ohne jegliche finanziellen Mittel sicherstellen. In einer

¹¹⁷ Auch Berlit fordert eine Flexibilisierung des Systems, „Sanktionen im SGB II - nur problematisch oder verfassungswidrig?“ info also 2013, 195/205.

solchen Situation ist es absolut vordringlich, das buchstäbliche tägliche Brot und das Dach über dem Kopf sicherzustellen. Es bleibt keine Möglichkeit, sich um andere Dinge wie etwa die Erwerbsintegration zu bemühen. Hinsichtlich einer Totalsanktionierung, bei der auch keine Kosten der Unterkunft mehr gezahlt werden, erscheint es mehr als fraglich, ob dieses Mittel überhaupt geeignet ist, den Zweck der Überwindung der Hilfebedürftigkeit zu erreichen. Als Folgen einer Totalsanktionierung kann es zu Schulden gegenüber dem Vermieter oder der Krankenkasse kommen, da weder die Kosten der Unterkunft noch die Krankenversicherungsbeiträge mehr gezahlt werden. Überschuldung und Obdachlosigkeit stellen jeweils wiederum erhebliche Vermittlungshemmnisse dar. Insofern muss bzgl. einer vollständigen Sanktionierung kritisch hinterfragt werden, ob damit nicht eher das Gegenteil dessen erreicht wird, was eigentlich angestrebt wird: die nachhaltige Integration in Arbeit und die Unabhängigkeit von ALG II.

Erforderlichkeit

Der Gesetzgeber hat durch die unterschiedlichen Kürzungsbeträge von 10, 30, 60 und 100 Prozent eine Wertung vorgenommen, als wie sanktionswürdig er welches Verhalten einstuft. Niedrigere Kürzungsbeträge greifen weniger stark in die Rechtspositionen der Leistungsempfänger ein als höhere; jegliche Leistungsgewährung ist milder als ein vollständiger Wegfall der Leistungen. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, in welcher Weise die Streichung der Kosten der Unterkunft und der Krankenversicherungsbeiträge bei einer Vollsanktion dazu beiträgt, die angestrebte Wirkung der Sanktion zu erhöhen. Schon im Rahmen der Geeignetheit wurden Zweifel angesprochen, dass diese Rechtsfolge die Motivation der Leistungsberechtigten steigern könnte, sich kooperativ zu verhalten. Die Caritas spricht sich zumindest aus sozialpolitischer Sicht gegen eine Sanktionierung in die Kosten der Unterkunft aus und fordert auch die Fortzahlung der Krankenversicherungsbeiträge.¹¹⁸

In anderen Zusammenhängen hat sich der Gesetzgeber zwar auch für abgesenkte Leistungen ausgesprochen, aber die Grenze deutlich höher angesetzt. So ist eine Aufrechnung nach § 43 SGB II nur bis maximal 30 Prozent zulässig, was der Gesetzgeber damit begründet, dass dem Leistungsempfänger „das Unerlässliche“ bleiben muss.¹¹⁹ Die Sanktionsvorschrift im SGB XII (§ 39a SGB XII) sieht eine stufenweise Kürzung um *bis zu* 25 Prozent vor. Zudem ist so weit wie möglich zu verhüten, „dass die unterhaltsberechtigten Angehörigen oder andere mit ihnen in Haushaltsgemeinschaft lebende Leistungsberechtigte durch die Einschränkung der Leistung mitbetroffen werden“, §§ 39a Abs. 2, 26 Abs. 2 S.1 SGB XII. Das AsylbLG sieht diverse Gründe vor, die zu einer abgesenkten Leistung führen (§ 1a, § 5 Abs. 4 Satz 2, § 5a Abs. 3, § 5b Abs. 2 AsylbLG). Die Leistungsempfänger erhalten „nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege“ (§ 1a Abs. 2 Satz 2 AsylbLG). Nur diejenigen, die eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erhalten, bekommen Leistungen „nur, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist.“ (§ 1a Abs. 1 AsylbLG). Den genannten Konstellationen ist mit den Sanktionstatbeständen gemeinsam, dass immer ein vorwerfbares Fehlverhalten der Leistungsempfänger zur Absenkung führt. Nur bei § 31a SGB II ist der vollständige Wegfall der Leistungen möglich. Ohne erkennbaren Grund hält der Gesetzgeber diese drastische Maßnahme bei den hier zu prüfenden Sanktionstatbeständen offenbar für zulässig, während er

¹¹⁸ Letzteres fordert auch Berlitz, ebd., 195/205.

¹¹⁹ Siehe dazu bereits oben, S. 28; BT-Drs. 15/1516, Begründung zu § 43 SGB II, S. 63.

selbst in anderen, vergleichbaren Konstellationen eine Begrenzung vorgenommen und dies mit dem Hinweis auf „das Unerlässliche“ begründet hat, das dem Betroffenen von Verfassungen wegen verbleiben muss.¹²⁰ Nichts anderes kann aber für die von Sanktionen betroffenen Personen gelten.

Angemessenheit

Die Wirkung von Leistungskürzungen kann durch die Gewährung ergänzender Sachleistungen abgemildert werden. Allerdings werden Sachleistungen nur ab einer Minderung von mehr als 30 Prozent und nur auf Antrag erbracht. Für manche Leistungsberechtigte ist mit der Pflicht zur Antragstellung eine relativ hohe Hürde gelegt. Zudem können die Sachleistungen, wie gezeigt wurde, die Unterschreitung des Existenzminimums nicht (vollständig) kompensieren. Bei der Abwägung des gesetzgeberischen Interesses mit den Belangen des Hilfeempfängers ist darauf hinzuweisen, dass Sachleistungen oft als sehr stigmatisierend empfunden werden. Durch die Art der Leistungsgewährung erfolgt hier somit ein weiterer Eingriff in die Rechtsposition der Betroffenen.

Sanktionen, die den Verlust der Leistungen für Miete und Heizung zur Folge haben, können zu Energieschulden und im Extremfall zur Sperrung der Energieversorgung führen. Sofern die Leistungen für Unterkunft und Heizung vollständig entfallen und kein Schonvermögen eingesetzt werden kann, droht aufgrund der Sanktionsdauer von drei Monaten eine fristlose Kündigung der Wohnung wegen Zahlungsverzugs (bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten). Die Überschuldung im Energiebereich, das Abschalten von Energie, in einem weiteren Schritt der Verlust der Wohnung oder sogar die Obdachlosigkeit erschweren die Eingliederung in Arbeit erheblich und konterkarieren damit das übergeordnete Ziel der Verringerung der Hilfebedürftigkeit immens. Die Betroffenen befinden sich in einer existentiellen Notlage, die insbesondere bei einer Totalsanktionierung zu eskalieren droht. Diese Folgen des Eingriffs lassen sich nicht mit dem Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit rechtfertigen. Nach Auffassung der Caritas stehen diese möglichen Folgen außer Verhältnis zu den mit der Sanktion verfolgten Zielen und sind deshalb verfassungswidrig.

Sonderregelungen für junge Menschen unter 25 Jahren

Menschen unter 25 Jahren bekommen gemäß § 31a Abs. 2 SGB II bereits bei der ersten Pflichtverletzung keine Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs. Im Wiederholungsfall entfällt auch die Zahlung der Unterkunftskosten. Die Dauer der Minderung kann auf sechs Wochen verkürzt werden. Erfüllen die Leistungsberechtigten ihre Pflichten nachträglich, werden wieder die Kosten der Unterkunft gezahlt.

Legitimer Zweck

Die besonderen Sanktionsvorschriften für junge Menschen („U 25“) begründet der Gesetzgeber damit, dass es „dringend erforderlich [sei], bei jungen Menschen von vornherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken“.¹²¹ Das SGB II sah in seiner ursprünglichen Fassung eine vorrangige Vermittlung von jungen Menschen in Beschäftigung, Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit vor (§ 3 Abs. 2 SGB II a. F.). Dieser „staatlichen Verpflichtung zur Beschäftigung

¹²⁰ Das „zum Lebensunterhalt Unerlässliche“ wird nach der Rechtsprechung und Literatur zwischen 70-85 Prozent der Höhe des Regelsatzes angesetzt, Streichsbier in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 26 Rn. 4

¹²¹ BT-Drs. 15/1516, S. 61.

jugendlicher Menschen auf der einen Seite“ stünden die schärferen Sanktionsregelungen auf der anderen Seite gegenüber, so die Gesetzesbegründung. Der zum Teil referierte erzieherische Effekt, dem die Sonderregelungen für junge Menschen dienen sollen, wird jedenfalls vom Gesetzgeber nicht als Zweck genannt.

Geeignetheit

Mit Blick auf junge Leistungsbezieher beurteilen die Fachkräfte im Jobcenter „am ehesten“¹²² die Sanktion von Meldeversäumnissen als wirkungsvoll. Sie kann zu mehr Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit beitragen und die Beziehung zwischen Fachkraft und Betreuten verbindlicher machen. Die Sanktion infolge größerer Pflichtverletzungen wird dagegen eher kritisch betrachtet.¹²³ Nivorozhkin und Wolff (2012) zeigen auf, dass die Sonderregelungen für unter 25-Jährige weder kurz- noch langfristig die Integration in Arbeit für junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte befördern, sondern einer nachhaltigen Integration eher entgegenstehen.¹²⁴ Auch die Studie von van den Berg kommt zu dem Schluss, dass „Sanktionen Anreize zur Arbeitsuche verstärken. Allerdings sind sie mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden, da der Anreiz zum Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zunimmt“.¹²⁵ Die Sonderregelungen sind jedoch angesichts des weiten Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers nicht offensichtlich ungeeignet, das Ziel der Erwerbsintegration bzw. der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit zu erreichen.

Erforderlichkeit

Spezifische Problemlagen und komplexe Hilfebedarfe können dazu führen, dass unter 25-Jährige nicht ausreichend mitwirken und vom Jobcenter sanktioniert werden. Sanktionen haben für Jugendliche härtere Folgen als für Erwachsene, denn hier entfallen schon in der ersten Stufe alle Leistungen bis auf die Unterkunftskosten; in der zweiten Stufe entfallen sie völlig. Oftmals führen die Sanktionen nicht zu dem beabsichtigten Effekt: Die Jugendlichen ziehen sich häufig zurück und brechen den Kontakt mit der Agentur für Arbeit bzw. dem Jobcenter vollkommen ab. Das Deutsche Jugendinstitut geht davon aus, dass ca. 21.000 Jugendliche komplett aus allen Hilfesystemen herausgefallen sind.¹²⁶ Dies wäre nach Ansicht der Caritas in erster Linie durch eine von Anfang an mit der Jugendhilfe abgestimmte Förderstrategie zu vermeiden. Wichtig wäre es, dass Jugendliche mit komplexen Förderbedarfen ganzheitliche Hilfen erhalten, die neben den Leistungen von SGB II und III auch Hilfen aus dem Bereich des SGB VIII und SGB XII umfassen. § 18 SGB II ermöglicht solche abgestimmten Hilfen. Nach Ansicht der Caritas ist der sozialpädagogische Ansatz der Jugendhilfe ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Unterstützung junger Menschen. Ein koordiniertes Förder- und Hilfeangebot wäre ein milderer Mittel, das nach den Erfahrungen der Caritas erfolgversprechender ist als die derzeitige Sanktionierung. Die Praxiserfahrungen der Caritas zeigen jedoch, dass solche Angebote nicht flä-

¹²² Götz, Susanne u.a. 2010: Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum, IAB Kurzbericht 10/2010, S. 4.

¹²³ Zitiert aus Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 30 und Götz, Susanne u.a. 2010: Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum, IAB Kurzbericht 10/2010, S. 4.

¹²⁴ Zitiert aus Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 30

¹²⁵ van den Berg, Gerard u.a. IAB (2017): Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, IAB Kurzbericht 5/2017, S. 7

¹²⁶ Mögling, Tatjana u.a. 2015: Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen. Eine Studie des DJI im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. Düsseldorf.

chendeckend im Bundesgebiet zur Verfügung stehen. Notwendig wären die flächendeckende Einrichtung rechtskreisübergreifender Fallkonferenzen, ein flexibles Budget für gemeinsame Aktivitäten über die Grenzen der Rechtskreise hinweg, die Einbeziehung des Jugendlichen in eine abgestimmte Hilfeplanung sowie eine kontinuierliche sozialpädagogische Begleitung. Wenn es trotzdem noch zu einer Sanktion kommt, muss sichergestellt sein, dass Jugendliche in dieser Situation umfassend sozialpädagogisch begleitet und unterstützt werden.

Angemessenheit

Angemessene Sanktionen können dazu beitragen, den Realitätsbezug zu fördern, wenn beispielsweise Jugendliche nicht an Ausbildungs- oder Qualifizierungsangeboten mitwirken. Bei Jugendlichen unter 25 Jahren stellt sich die Frage der Angemessenheit, wenn die möglichen negativen Konsequenzen mit in den Abwägungsprozess einbezogen werden. Bei der heute bestehenden Sanktionsregelung für unter 25-Jährige handelt es sich um eine massive und einschneidende Leistungseinschränkung, die bereits beim ersten Verstoß eintritt. Zum einen ist zweifelhaft, ob die schärferen Sanktionsregelungen tatsächlich geeignet sind, einer Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Gerade in der Jugendphase unter 18 bzw. 21 Jahren können Sanktionen dazu führen, dass sich die jungen Menschen vollständig zurückziehen, im Extremfall in die Wohnungslosigkeit geraten und/oder kriminelle Handlungen begehen, um sich das Lebensnotwendigste zu besorgen. Für einen empirisch schwer bestimmbar Teil der Jugendlichen, die z. B. von akuter Wohnungslosigkeit bedroht und mit vielfältigen persönlichen Problemlagen konfrontiert sind, führt eine Sanktionierung zu einer Eskalation ihrer ohnehin schon prekären Lebenssituation. Wenn auch die Wirkung der verschärften Regelungen für „U 25“ kaum erforscht ist, steht jedenfalls fest, dass diese jungen Menschen von Sanktionen in einem unverhältnismäßigen Maße beeinträchtigt werden. Diesen Jugendlichen fehlt häufig das erforderliche Selbsthilfepotenzial, um sich aus eigener Kraft aus ihrer Lebenskrise zu befreien und sich wieder den Anforderungen des SGB II stellen zu können. Daher ist es notwendig, die Sondersanktionen abzuschaffen. Zumindest müssen jedoch die Vorschriften flexibilisiert werden, damit die Jobcenter angemessen auf die jeweilige Situation reagieren können. Die Jugendämter sehen sich meist nicht in der Zuständigkeit für sanktionierte Jugendliche. Daher findet eine Kontaktaufnahme durch die Jugendhilfe häufig nicht statt. Diese wäre erforderlich, um die Gründe für das Verhalten des jungen Menschen zu ergründen und zu klären, welcher Unterstützungsbedarf besteht, um eine Ausbildung oder Arbeit überhaupt aufnehmen zu können.

4. Fazit zu Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG

Eine grundsätzliche Bindung existenzsichernder Leistungen an die Mitwirkung bei der Überwindung der Abhängigkeit von staatlicher Hilfe hält der Deutsche Caritasverband für verfassungsrechtlich zulässig und sozialpolitisch geboten. Bei der Ausgestaltung der geltenden Sanktionsregelungen hat der Gesetzgeber die Grenzen der Verhältnismäßigkeit teilweise jedoch überschritten. In ihrer geltenden Fassung sind einzelne Regelungen der §§ 31 ff SGB II nicht erforderlich bzw. nicht angemessen. Zum Teil bestehen bereits Zweifel an der Geeignetheit.

III. Weitere wichtige Aspekte

1. Gleichheitsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Sonderregelungen für unter 25-Jährige

Nach Auffassung der Caritas greifen die verschärften Sanktionsregelungen für junge Menschen bereits in verfassungswidriger Weise in das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ein. Darüber hinaus werfen diese Sonderregelungen aber auch Fragen auf, die im Hinblick auf gleichheitsrechtliche Gesichtspunkte relevant erscheinen. Der Gleichheitssatz besagt, dass wesentlich gleiche Tatbestände gleich zu behandeln sind. Eine Ungleichbehandlung ist nur dann zulässig, wenn diese durch objektive Erwägungen sachlich gerechtfertigt ist. Unterschiedliche Regelungen, die an das Alter anknüpfen, müssen daher auf gewichtigen Unterschieden beruhen, die gerade durch das Alter begründet sind.¹²⁷ Ob jedoch zwischen Personen über 25 Jahren und solchen unter 25 Jahren so erhebliche Unterschiede bestehen, dass eine Ungleichbehandlung im Rahmen von § 31 SGB II angezeigt ist, scheint fraglich. Der Umstand, dass § 3 Abs. 2 SGB II a.F. eine besondere Unterstützung für junge Erwachsene vorsah, begründete nach Auffassung des Gesetzgebers einen gewichtigen objektiven Unterschied zwischen den Gruppen der über und unter 25-jährigen Leistungsempfänger. Inzwischen besteht die vorrangige Vermittlung in Arbeit und – bei fehlendem Berufsabschluss – Ausbildung gemäß § 3 Abs. 2 SGB II für *alle* Leistungsbezieher, ohne eine Differenzierung nach dem Alter. Dies macht deutlich, dass der Gesetzgeber selbst nicht das Alter als Anknüpfungspunkt für eine besondere Förderung ansieht, sondern das Fehlen eines Berufsabschlusses.

Der Gesetzgeber begründete die verschärften Einschnitte bei jungen Menschen auch damit, dass es „dringend erforderlich [sei], bei jungen Menschen von vornherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken.“¹²⁸ Wissenschaftliche Studien belegen jedoch eher einen gegenteiligen Effekt. So kommt die Studie von Nivorozhkin und Wolff (2012) zu dem Schluss, dass die Sonderregelungen für unter 25-Jährige weder kurz- noch langfristig die Integration in Arbeit für junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte befördern, sondern einer nachhaltigen Integration eher entgegenstehen.¹²⁹ Auch die Studie von van den Berg zeigt auf, dass „Sanktionen Anreize zur Arbeitsuche verstärken. Allerdings sind sie mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden, da der Anreiz zum Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zunimmt.“¹³⁰ Langfristig (bis zu drei Jahren nach der Sanktionierung) hat das strikte Vorgehen sogar negative Effekte. So sinkt nicht nur das Einkommen, sondern steigt auch noch die Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen.¹³¹ Wissenschaftliche Studien zeigen auch, dass ein Teil der Jugendlichen bei scharfer Sanktionierung das Vertrauen zu den Jobcentern verliert. Der Kontakt zu ihnen geht verloren und sie

¹²⁷ Jarass/ Pieroth, GG, § 3 Rn.4ff.

¹²⁸ BT-Drs. 15/1516, S. 61.

¹²⁹ Zitiert aus Friedrich Ebert Stiftung (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, S. 30

¹³⁰ van den Berg, Gerard u.a. IAB (2017): Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, IAB Kurzbericht 5/2017, S. 7

¹³¹ Friedrich-Ebert-Stiftung, Sanktionen im SGB II, März 2014, S.30; IAB-Discussion Paper 34/2015

„verabschieden“ sich aus der Förderung. Eine Basis für wirksame Zusammenarbeit mit jungen Menschen besteht nicht mehr.¹³²

2. Mitbetroffenheit der Ehegatten, Partner und Kinder der sanktionierten Leistungsempfänger

Wird der ALG-II-Anspruch eines Mitglieds der Familie/Bedarfsgemeinschaft aufgrund von Sanktionen gemindert, hat die gesamte Familie/Bedarfsgemeinschaft weniger Geld zur Verfügung. Rein rechtlich betrifft die Kürzung zwar nur denjenigen, der sich pflichtwidrig verhalten hat. In der Realität wird jedoch umfassend „aus einem Topf“ gewirtschaftet, so dass auch die Kinder und Partner eine Minderung der Leistungen zu spüren bekommen. Nach Auffassung der Caritas, welche in der Praxis die Auswirkungen der Sanktionsregelungen auf die Partner und Kinder der sanktionierten Leistungsberechtigten erlebt, könnte in diesem Zusammenhang auch der Schutzbereich des Art. 6 GG berührt sein.

Bei der Prüfung, ob Art. 6 GG beeinträchtigt sein könnte, ist zu berücksichtigen, dass nur verlangt werden kann, was gemäß § 10 SGB II zumutbar ist. In § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II wird geregelt, dass die Aufnahme einer Arbeit dann nicht zumutbar ist, wenn die Ausübung der Arbeit die Erziehung des Kindes oder der Kinder der Partnerin oder des Partners gefährden würde; die Erziehung von Kindern, die das dritte Lebensjahr vollendet haben, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit die Betreuung der Kinder sichergestellt ist. Erforderlich ist mithin eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalls, die das Alter der Kinder ebenso wie ihren Gesundheitszustand und den Betreuungsbedarf berücksichtigt.

Die Caritas weist an dieser Stelle allerdings darauf hin, dass den Beratungsstellen gelegentlich Fälle bekannt werden, in denen die Leistungsträger die Leistungsbezieher z. B. zur Aufnahme von Arbeitsgelegenheiten aufgefordert haben, ohne die Zumutbarkeit vorher zu prüfen. Diese Situationen werden von den Leistungsbeziehern als sehr belastend empfunden. So wurde eine alleinerziehende Mutter von zwei Kindern (2 und 5 Jahre alt) wiederholt zur Aufnahme von Arbeitsgelegenheiten (und auch zu Eingliederungsmaßnahmen) verpflichtet, ohne die familiäre Situation angemessen zu würdigen, insbesondere im Hinblick auf Betreuungsmöglichkeiten der Kinder. Eine schwangere und sehbehinderte (auf einem Auge fast erblindete) Leistungsberechtigte wurde „zur Verrichtung von Verkaufs- und Küchentätigkeiten im Restaurant im Schichtdienst“ aufgefordert.¹³³ Ein Familienvater war trotz seiner selbstständig in seinem Ausbildungsberuf ausgeübten Tätigkeit auf aufstockende Leistungen des SGB II angewiesen. Das Jobcenter wies ihn an, einer Arbeitsgelegenheit nachzugehen, damit in diesem Rahmen vom Maßnahmenträger geprüft werden kann, „wie sich der Leistungsberechtigte anstellt.“¹³⁴ In Situationen wie diesen sind passgenaue Angebote notwendig, welche den spezifischen Besonderheiten gerecht werden können. Mit einer Aufforderung, Arbeit anzunehmen, die sie nicht leisten können, werden Leistungsbezieher unter massiven Druck gesetzt. Die Kinder werden durch solche Erfahrungen im Zusammenhang mit Sanktionen besonders nachhaltig geprägt.¹³⁵ Naturgemäß sind sie die schutzbedürftigsten Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, weshalb ihre

¹³² Klein, „Sanktionen bei jüngeren Leistungsbeziehenden im SGB II“, NDV 2016, S.410ff.

¹³³ SG Aurich, Beschluss vom 27. Oktober 2005, S 25 AS 214/05 ER

¹³⁴ LSG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 9. Mai 2016, L 6 AS 181/16.B.ER

¹³⁵ Claudia Laubstein, Gerda Holz und Nadine Seddig (Bertelsmann-Stiftung), Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland, Gütersloh 2016.

Belange bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen ganz besonders in den Blick genommen werden müssen.

IV. Sozialpolitische Reformvorschläge des DCV

1. Die Sonderregelungen für Jugendliche sind abzuschaffen. Zu scharfe Sanktionierung wirkt bei Jugendlichen kontraproduktiv. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass ein Teil der Jugendlichen bei scharfer Sanktionierung das Vertrauen zu den Jobcentern verliert. Der Kontakt zu ihnen geht verloren und sie „verabschieden“ sich aus der Förderung. Eine Basis für wirksame Zusammenarbeit mit jungen Menschen besteht nicht mehr.
2. Der Deutsche Caritasverband lehnt eine Sanktionierung in die Bedarfe für Unterkunft und Heizung ab. Sofern kein Schonvermögen eingesetzt werden kann, droht aufgrund der Sanktionsdauer von drei Monaten eine fristlose Kündigung der Wohnung wegen Zahlungsverzugs (bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten). Die Kürzung der Leistungen für Unterkunft kann im schlimmsten Fall zur Wohnungslosigkeit führen. Zudem müssen im Zweifel Mietschulden dann wieder vom Jobcenter übernommen werden, um eine Wohnungslosigkeit zu verhindern (§ 22 Abs. 8 SGB II). Außerdem verschärft die Sanktionierung in die Unterkunftskosten meist die Situation der Leistungsberechtigten drastisch. Durch eine drohende Wohnungslosigkeit wird die Integration ins Erwerbsleben entscheidend gehemmt.
3. Der DCV schlägt weitergehend vor, Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nach §§ 31 und 31a SGB II (z. B. wegen Verweigerung der Aufnahme einer Arbeit) flexibler auszugestalten. So ist es derzeit schon möglich, den Sanktionszeitraum zu verkürzen, bzw. bei Jugendlichen wieder die Kosten der Unterkunft zu zahlen, wenn Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen. Dieses Instrument sollte insgesamt stärker flexibilisiert werden. Sanktionen sollten vom Sachbearbeiter flexibel aufgehoben, abgemildert oder verkürzt werden können, wenn sich die Person einsichtig zeigt und eine Verhaltensänderung eintritt. Nur im Einzelfall, wenn es zu wiederholten Pflichtverletzungen in derselben Angelegenheit gekommen ist und eine Verhaltensänderung nicht nachhaltig ist, sollten die Sanktionen aufrechterhalten werden können. Denkbar wäre auch eine Regelung, für den Minderungszeitraum ein Stufenmodell einzuführen. So könnte bei der ersten Pflichtverletzung bei nachträglicher Pflichterfüllung die Sanktion ganz aufgehoben werden, bei der zweiten Pflichtverletzung eine sechswöchige Minderung und bei weiteren Pflichtverletzungen eine dreimonatige Minderung greifen.
4. Sinnvoll ist es, Sanktionen bei Meldeversäumnissen nur auf die Fälle zu beschränken, in denen der Meldetermin der Erwerbsintegration dienen soll. Dies ist der Fall, wenn die Meldung zum Zwecke der Berufsberatung, Vermittlung in Ausbildung und Arbeit oder der Vorbereitung aktiver Arbeitsförderungsleistungen dienen soll (vgl. § 309 Abs. 2, Nr. 1-3 SGB III). Sollen in dem Termin lediglich die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch geprüft werden oder sonstige Entscheidungen im Leistungsverfahren vorbereitet werden, sollten Meldeversäumnisse nicht sanktionsbewehrt sein. Hier sollten vielmehr die Folgen fehlender Mitwirkung nach § 66 SGB I greifen. Dieser Paragraph regelt, dass bei fehlender Mitwirkung der Leistungsträger die Leistung teilweise oder ganz bis zur Nachholung der Mitwirkung versagen oder entziehen kann.
5. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, die Höhe der Sanktionen abzumildern. Alle Sanktionen sollten insgesamt eine Höhe von 30 Prozent der maßgebenden Regelbe-

darfsstufe nicht überschreiten dürfen. Für Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II (z. B. Ablehnung von Arbeitsangeboten) sollte es neue Stufen geben: In der ersten Stufe sollte die Sanktion in Höhe von 20 Prozent der entsprechenden Regelbedarfsstufe erfolgen, in der 2. Stufe in Höhe von 10 Prozent. Ab der zweiten Stufe sind Sachleistungen von Amts wegen zu gewähren. Die derzeitigen Kürzungsbeträge tangieren oder entziehen spätestens ab der 2. Stufe Mittel, die das physische Existenzminimum sicherstellen sollen.

6. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, dass vor einer Sanktionierung der Betroffene über die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung schriftlich belehrt werden muss. Die Statistik zeigt, dass die meisten Sanktionen wegen Meldeversäumnissen ausgesprochen werden. Eine bessere Aufklärung kann dazu beitragen, die Zahl der Sanktionen deutlich zu mindern. Die Aufklärungs- und Warnfunktion kann eine Rechtsfolgenbelehrung nur erfüllen, wenn die Belehrung tatsächlich in schriftlicher Form erfolgt. Zwar trägt der Leistungsträger die Beweislast für den Nachweis über die Kenntnis der Rechtsfolgen. Jedoch trägt nur eine ordnungsgemäß erfolgte schriftliche Rechtsfolgenbelehrung den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit Rechnung. Auf dieses Erfordernis sollte auf keinen Fall verzichtet werden.
7. Viele Widersprüche und Klagen ließen sich vermeiden, wenn die Leistungsberechtigten vor Ort über ihre Leistungs- und Änderungsbescheide ausreichend beraten und aufgeklärt würden. Dies könnte durch regionale Ombudsstellen erfolgen. Entsprechend der Regelung in § 116 Abs. 2 SGB XII könnte ein solches Gremium aus je einem Vertreter der Agentur für Arbeit und der Kommune sowie einem sachkundigen Dritten (z. B. aus dem Bereich der Wohlfahrtsverbände) bestehen. Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen können bei Unklarheiten von der Ombudsstelle vor Ort beraten und aufgeklärt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Beratung durch die Ombudsstelle die gesetzliche Beratungspflicht der Jobcenter nicht ersetzt. Die Beratung der Ombudsstelle soll Widerspruchsverfahren und Klagen vermeiden. Die Beteiligung der Ombudsstelle ist für die Leistungsempfänger daher freiwillig.
8. Widersprüche gegen Sanktionen sollten aufschiebende Wirkung haben. Im Sozialrecht gilt allgemein der Grundsatz, dass Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben. Bei Verwaltungsakten, die eine laufende Leistung herabsetzen oder entziehen, gilt das zumindest für den Widerspruch (§ 86 a Abs. 1 S. 1 SGG). Die aufschiebende Wirkung ist gerade bei Kürzungen von Leistungen, die das Existenzminimum sicherstellen sollen, von besonderer Bedeutung. Daher ist sie zumindest bei Widersprüchen gegen Sanktionen einzuführen.
9. Sachleistungen sollten von Amts wegen erbracht werden, wenn die Leistungen um (mindestens) 30 Prozent sinken. Bei Kürzungen infolge von wiederholten Pflichtverletzungen erfahren die Betroffenen erhebliche Einschnitte in ihr Existenzminimum. Oftmals wissen sie nichts von der Möglichkeit, ergänzende Sachleistungen zu beantragen, so dass sie keinen Antrag stellen. Zudem wird vermutet, dass Lebensmittelgutscheine häufig nicht beantragt werden, weil sie von den Leistungsberechtigten als stigmatisierend empfunden werden.¹³⁶ Die Erbringung von Sachleistungen von Amts wegen hat den Vorteil, dass für die Leistungsträger

¹³⁶ Götz, Susanne/ Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Schreyer, Franziska: Sanktionen im SGB II – Unter dem Existenzminimum, IAB Kurzbericht 10/2010, S. 5.

die verwaltungsaufwändige Prüfung der Ermessensgesichtspunkte entfällt. Zudem würde mit der automatischen Gewährung von Sachleistungen das Jobcenter auch verpflichtet, weiterhin Krankenversicherungsbeiträge abzuführen. Derzeit sind die Personen in diesen Zeiten nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V als Nichtversicherte weiter krankenversichert und müssen in diesen Zeiten eigene Beiträge bezahlen. Dies führt oftmals zu Beitragsschulden bei den Krankenkassen. Im Falle der Sachleistungsgewährung bliebe der Krankenversicherungsschutz gewährleistet.

10. Die Arbeitsgelegenheit sollte aus der Liste der Pflichtverletzungen in § 31 Abs. 1 SGB II gestrichen werden, sofern diese nicht Teil der Eingliederungsvereinbarung sind. Nach der aktuellen Regelung verletzen Arbeitslosengeld II-Empfänger ihre Pflichten, wenn sie sich weigern, eine Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern (§ 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Seit der Instrumentenreform im Jahr 2012 ist die Arbeitsgelegenheit nachrangig ausgestaltet. Sie dient nicht unmittelbar der Eingliederung in Arbeit, sondern ausschließlich der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit und dem Abbau von Vermittlungshemmnissen (BT-Drucks. 17/6722 S. 115). Daher ist es sachgerecht, dass aus der Weigerung, eine Arbeitsgelegenheit anzunehmen, nicht mehr unmittelbar eine Sanktion folgt. Eine Sanktionierung kommt nur dann in Betracht, wenn die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit vorher in einer Eingliederungsvereinbarung vereinbart war (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II). Diese Regelung sollte unverändert bleiben.

Freiburg, 28.02.2017
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt:

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Katrin Gerdsmeyer; Direktorin Berliner Büro, DCV (Berliner Büro), Tel. 030 284447-75,
katrin.gerdsmeyer@caritas.de

Karin Kramer, Leiterin des Referats Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de

Claire Vogt, juristische Referentin, Referat Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-601, claire.vogt@caritas.de

Alexandra Weingart, juristische Referentin, Referat Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-165, alexandra.weingart@caritas.de