

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/1115 –

Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/3549 –

Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/1963 –

Existenzminimum und Teilhabe sicherstellen – Sanktionsmoratorium jetzt

A. Problem

Zu Buchstabe a

Sanktionen in Form einer Minderung oder eines vollständigen Wegfalls der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch führen nach Darlegung der antragstellenden Fraktion zu einer Unterschreitung des gesetzlich festgelegten menschenwürdigen Existenzminimums.

Zu Buchstabe b

Die Hartz-IV-Reform ist nach Einschätzung der antragstellenden Fraktion in jeder Hinsicht gescheitert.

Zu Buchstabe c

Sanktionen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sind nach Auffassung der Antragsteller für die Leistungsberechtigten oft demütigend, unnötig und kontraproduktiv. Sie führten teils dazu, dass das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum missachtet werde und die Bezieher in Armut gerieten. Speziell die verschärften Sanktionen für unter 25-Jährige seien u. a. mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz bedenklich.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Die Fraktion DIE LINKE. fordert die Abschaffung sämtlicher im Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch vorgesehenen Sanktionen und Leistungseinschränkungen. Ferner sollten Widersprüche und Anfechtungsklagen gegen einen Verwaltungsakt, der Sanktionen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch feststellt, aufschiebende Wirkung bekommen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/1115 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. setzt sich für die Abschaffung des Hartz-IV-Systems ein. U. a. solle demnach der gesetzliche Mindestlohn auf zehn Euro angehoben und der Schutz durch die Arbeitslosenversicherung etwa durch längeren Anspruch auf Arbeitslosengeld verbessert werden.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/3549 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert bis zur Verabschiedung entsprechender gesetzlicher Änderungen kurzfristig ein Sanktionsmoratorium, wonach u. a. der Grundbedarf sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung von Sanktionen ausgenommen und das verschärfte Sanktionsinstrumentarium für Menschen unter 25 Jahren abgeschafft werden.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/1963 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme eines Antrags oder mehrerer Anträge.

D. Kosten

Kostenberechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 18/1115 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 18/3549 abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 18/1963 abzulehnen.

Berlin, den 23. September 2015

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Kerstin Griese
Vorsitzende

Dr. Matthias Zimmer
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer

I. Überweisung

1. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 18/1115** ist in der 40. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 18/3549** ist in der 77. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. Dezember 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Finanzausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie an den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 18/1963** ist in der 46. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. Juli 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** sowie der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben den Antrag auf **Drucksache 18/1115** in ihren Sitzungen am 23. September 2015 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Der **Finanzausschuss**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** sowie der **Ausschuss für Gesundheit** haben den Antrag auf **Drucksache 18/3549** in ihren Sitzungen am 23. September 2015 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag auf **Drucksache 18/1963** in seiner Sitzung am 23. September 2015 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die antragstellende Fraktion verweist darauf, dass das menschenwürdige Existenzminimum durch das Grundgesetz verfassungsrechtlich geschützt ist. Es ergebe sich aus der Menschenwürde in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot (BVerfG 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010). Die Menschenwürde nach Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes begründe den Leistungsanspruch. Das Sozialstaatsgebot erteile dem Gesetzgeber den Auftrag, jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. Der konkrete Leistungsumfang sei durch den Gesetzgeber auf der Grundlage einer Bedarfsberechnung festzulegen. Mit dieser Festlegung konkretisiere der Gesetzgeber – sofern diese Ermittlung ihrerseits verfassungskonform vollzogen worden sei – das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sei „dem Grunde nach unverfügbar“ und der gesetzliche Leistungsanspruch müsse so ausgestaltet sein, dass er „stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers decke“.

Zu Buchstabe b

Nach zehn Jahren Erfahrung mit den „Hartz-IV-Gesetzen“ sieht die Fraktion DIE LINKE. die Zeit für eine kritische Bilanz und eine grundlegende politische Neuausrichtung gekommen. Die Hartz-IV-Reform genüge weder den normativen Ansprüchen an eine grundrechtlich fundierte soziale Absicherung noch sei sie in Bezug auf die selbst formulierten Ziele als erfolgreich einzuschätzen. Beispielfhaft seien zu den beiden Hauptzielen – bessere

Vermittlung und materielle Sicherung – die wichtigsten Aspekte aufgeführt. U. a. sei in zeitlicher Perspektive nach der Einführung der Hartz-Reformen zwar die Anzahl der Erwerbstätigen gestiegen und die offizielle Zahl der Erwerbslosen gesunken. Mehr Beschäftigung sei aber nicht geschaffen worden. Auch seien durch das Hartz-IV-System Erwerbslose nicht schneller in Erwerbsarbeit vermittelt worden. Von einer ausreichenden materiellen Sicherung bei Arbeitslosigkeit könne ebenfalls keine Rede sein.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legt ihrem Antrag zuvörderst die Aufgabe des Staates, die Bürger vor Armut zu schützen, zugrunde. Die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums sei ein aus Artikel 1 Absatz 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 1 GG ableitbares Grundrecht. Es dürfe daher nicht möglich sein, dieses Grundrecht durch Sanktionen in Frage zu stellen. Von den Antragsstellern wird ein kurzfristiges Sanktionsmoratorium gefordert, auf lange Sicht ein Gesetzentwurf, der u. a. vorsehe, den Grundbedarf sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung von Sanktionen auszunehmen und das verschärfte Sanktionsinstrumentarium für Menschen unter 25 Jahren abzuschaffen.

Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass Leistungskürzungen dazu führen könnten, die Bezugsberechtigten mit ungenügenden Mitteln zur Existenzsicherung zu versorgen. Infolge der Leistungskürzungen wären vermehrt Schuldenanhäufungen, die Annahme von Schwarzarbeit und Kleinkriminalität sowie gesundheitliche Probleme zu beobachten. Besonders bedenklich wären die verschärften Sanktionen für unter 25-jährige Grundsicherungsbezieher. Hier erscheine die Abschaffung u. a. bereits mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz geboten. Es könne nicht begründet werden, warum eine Altersgruppe anders behandelt werde als die andere.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung der Anträge auf den Drucksachen 18/1115, 18/3549 und 18/1963 in seiner 30. Sitzung am 14. Januar 2015 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Anhörung zu allen drei Anträgen fand in der 47. Sitzung am 29. Juni 2015 statt. Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 18(11)406 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.

Bundesagentur für Arbeit

Deutscher Caritasverband e. V.

Diakonie Deutschland

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.

Deutscher Städtetag

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Deutscher Landkreistag

Dr. Helmut Apel

Deutscher Gewerkschaftsbund.

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.** erkennt die Erforderlichkeit von Sanktionen im SGB II als Reaktion auf Pflichtverletzungen an. Durch Sanktionen werde die aktive Mitwirkung der Leistungsberechtigten am Eingliederungsprozess eingefordert. Sanktionen seien Ausdruck des Grundsatzes des Förderns, den der Gesetzgeber neben dem Grundsatz des Förderns in der Grundsicherung für Arbeitsuchende verankert habe. Gleichwohl müsse beachtet werden, dass die Sanktionen des SGB II existenzsichernde Leistungen betreffen und eine entsprechende verantwortungsbewusste Handhabung zu gewährleisten sei. Leistungsminderungen als Rechtsfolge von Pflichtverletzungen müssten verhältnismäßig sein und dürften das physische Existenzminimum nicht antasten. Damit die Rechtsfolge einer Pflichtverletzung verhältnismäßig sei, müsse die vereinbarte Pflicht selbst bereits verhältnismäßig und individuell erfüllbar sein und der Erwerbsintegration dienen. Änderungsbedürftig wären u. a. die Regelungen in § 31a Absatz 2 SGB II bezüglich der besonderen Rechtsfolgen für

unter 25-Jährige. Diese seien ersatzlos zu streichen. Die Leistungsträger hätten eine bestmögliche Unterstützung für Jugendliche und junge Erwachsene sicherzustellen. Eine besondere Förderung bedürfe jedoch keiner besonders schwerwiegenden Sanktion. Der Wegfall des Arbeitslosengeldes II führe in der Praxis dazu, dass junge Leistungsberechtigte den Kontakt zu Jobcentern und zu unterstützenden Netzwerken abbrechen. Um dem Risiko der Schuldenanhäufung zu entgehen, bedürfe es auch bei wiederholten Pflichtverletzungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung. Eine in § 31a Absatz 1 und 2 SGB II vorgesehene automatische Erhöhung des Minderungsbetrages bei wiederholten Pflichtverletzungen brächte ein erhöhtes Widerspruchs- und Prozessrisiko mit sich und sei deswegen durch eine Einzelfallprüfung zu ersetzen. Um der verhaltenssteuernden Wirkung der Sanktionen Rechnung zu tragen, müsse die Verkürzung des Minderungszeitraums auf sechs Wochen nach Aufgabe des sanktionsbewehrten Verhaltens möglich sein.

Die **Bundesagentur für Arbeit** (BA) teilt die Einschätzungen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Abschaffung und Anpassung des Sanktionsrechts nicht. Ein Sanktionssystem in der Grundsicherung wird von der BA für erforderlich gehalten. Sanktionen seien entsprechend dem gesetzgeberischen Auftrag Teil des Prinzips Fördern und Fordern. Bei diesem Prinzip würden Sanktionen nur reaktiv auf Pflichtverletzungen bei Eingliederungsbemühungen der leistungsberechtigten Person eingesetzt. Sanktionen seien ihrem gesetzlichen Charakter nach keine Strafe, sondern eine Konsequenz unzulänglicher Mitwirkung, über die zuvor belehrt werde. Bereits die geringe Sanktionsquote von ca. 3 % in den letzten Jahren zeige, dass Leistungsbezieher und Jobcenter verantwortungsbewusst mit dem Instrumentarium umgingen. Eine Minderung der Grundsicherungsleistungen entspreche verfassungsrechtlichen Vorgaben, da der Gesetzgeber in der Art seiner Leistungserbringung freigestellt sei. Ferner könne der Lebensunterhalt durch ergänzende Sachleistungen sichergestellt werden. Die Errichtung von Ombudsstellen würde lediglich kostenintensive Parallelstrukturen aufbauen und die Komplexität des Verfahrens weiter erhöhen. Das sei abzulehnen.

Der **Deutsche Caritasverband e. V.** teilt in seiner Stellungnahme mit, dass Leistungsempfänger Sanktionen erfahrungsgemäß häufig als stigmatisierend empfänden. Sie fänden es zudem beschämend, wenn ihnen unterstellt werde, dass sie nicht alles dafür täten, unabhängig von staatlichen Leistungen zu leben. Die Integration in den Arbeitsmarkt scheitere oft nicht am Verhalten der Leistungsbezieher. Vielmehr fehle es oft an passgenauen Angeboten, finanzieller Ausstattung und zum Teil auch an qualifiziertem Personal in den Jobcentern. Die mit den Sanktionen verbundenen Einschnitte in das Existenzminimum trafen die Leistungsempfänger besonders hart. Verschuldung sei eine häufige Folge. Zu bedenken sei auch, dass Sanktionen faktisch nicht nur die Sanktionierten trafen, sondern auch die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Menschen. Die besonders drastischen Sanktionen gegen Jugendliche führten immer wieder dazu, dass Jugendliche im Hilfsprozess verloren gingen. Die Balance von Fördern und Fordern werde in der Praxis an vielen Stellen nicht mehr gehalten. So seien viele Jobcenter personell unzureichend ausgestattet, telefonisch schlecht erreichbar und passgenaue Hilfe für arbeitsmarktfremde Personen werde nur in geringem Umfang angeboten. Zur Verbesserung der Lage müssten die Sonderregelungen für Jugendliche abgeschafft werden. Bei der Sanktionierung nach dem SGB II und dem SGB XII dürfe zudem der Bedarf für Unterkunft und Heizung nicht gekürzt werden. Die Regelungen in den §§ 31, 31a SGB II müssten flexibler ausgestaltet werden u. a. m.

Die **Diakonie Deutschland** bewertet die Sanktionen als menschenrechtlich fragwürdig. Sie verschärften soziale Ausgrenzung. Das Grundrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum dürfe nicht beschnitten werden. Sanktionen führten zunehmend zu existenzgefährdender Armut und Wohnungslosigkeit. Zudem gebe es keinen wissenschaftlichen Beleg für die angenommenen positiven Effekte von Sanktionen auf Leistungsberechtigte. Deshalb begrüße man den entsprechenden Antrag der Fraktion DIE LINKE., alle Sanktionsregelungen des SGB abzuschaffen. Hieran habe sich eine Reform der gesamten Grundsicherungsleistungen anzuschließen, bei der die Bedeutung der Grundsicherung über ihre unmittelbar arbeitsmarktpolitischen Bezüge hinaus ausreichend Berücksichtigung finde. Existenzsicherung und Arbeitsmarktintegration seien als gleichberechtigte Ziele in der Grundsicherung zu benennen. Notwendig sei es auch, zukünftig mehr passgenaue Hilfen zu schaffen, die direkt an den persönlichen Notlagen der Menschen ansetzten. Insgesamt seien die sozialen Integrationsleistungen auszubauen, nicht die Sanktionspraxis.

Der **Zentralverband des Deutschen Handwerks** lehnt die Vorschläge in den drei Vorlagen umfassend ab. Der Auffassung, dass Sanktionen keine systematische positive Wirkung hinsichtlich der Bereitschaft zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung entfalte bzw. die negativen Wirkungen überwögen, könne man nicht folgen. Ein Festhalten am Kernelement des Prinzips von Fördern und Fordern sei vielmehr zwingend erforderlich. Die IAB- und die Wiso-Studie hätten nachgewiesen, dass Leistungskürzungen die Abgangswahrscheinlichkeit aus dem Leistungsbezug oder die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

mitunter signifikant erhöhten. Einige Untersuchungen sprächen bereits der Ex-ante-Wirkung von Sanktionsmöglichkeiten große Wirkung zu. So habe bereits die Möglichkeit von Sanktionen einen aktivierenden Effekt. Sanktionen seien auch aus der Sicht der Solidargemeinschaft erforderlich. So stehe dem Recht des Bedürftigen auf Unterstützung das Recht der Solidargemeinschaft auf Bemühungen zur Beendigung der Bedürftigkeit gegenüber. Bei den unter 25-Jährigen sei zu bedenken, dass den Sonderregelungen bei Sanktionen auch besonders präventive Maßnahmen der Förderung gegenüberstünden. Es sei plausibel, dass es zu Beginn einer möglichen Langzeitarbeitslosigkeit in der Altersgruppe der unter 25-Jährigen einer besonderen Anstrengung bedürfe, diese zu verhindern. Konsequenz sei es dann aber auch, wenn für diese Gruppe eigene Sanktionsmöglichkeiten erhalten blieben.

Für die **Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.** waren die Hartz-IV-Reformen ein arbeitsmarktpolitischer Erfolg. Die Arbeitslosigkeit sei seitdem gesunken, die Zahl der Erwerbstätigen stark gestiegen. Diese positiven Beschäftigungseffekte seien, anders als es oft behauptet, nicht mit negativen Verteilungswirkungen erkaufte worden. Die derzeit geltenden Regelsätze seien angemessen und auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere sei der geltende Sanktionsmechanismus angemessen und notwendig. Eine Abschwächung der Sanktionen würde das wechselseitige Prinzip des Förderns und Forderns entwerten und könnte gar dessen Abschaffung bedeuten. Statt die Reform der letzten Jahre rückabzuwickeln, sei es wichtig, die Grundsicherung weiterzuentwickeln und zu optimieren.

Der **Deutsche Städtetag** bezieht sich in seiner Stellungnahme auf die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Reform der Sanktionen im SGB II und schließt sich diesen Empfehlungen vollumfänglich an. Insbesondere wird es u. a. für nötig erachtet, die altersabhängige Ungleichbehandlung bei den Rechtsfolgen auf Pflichtverletzungen aufzugeben, Leistungen für Unterkunft und Heizung auch bei wiederholten Pflichtverletzungen zu gewähren. Eine grundsätzliche Abschaffung der Sanktionen oder ein Moratorium werde jedoch nicht unterstützt, da die Sanktionen wichtige Bestandteile des Systems Fördern und Fordern seien.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** stellt fest, dass sich die Hartz-IV-Reform als erfolgreich erwiesen habe. Die Arbeitslosigkeit sei um knapp ein Drittel auf rund 2 Mio. Menschen gesunken. Es sei gelungen, Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, die vor der Reform keine Vermittlungschance gehabt hätten. Zu einer erfolgreichen Grundsicherung gehöre aber nicht nur das Fördern, sondern auch das Fordern im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen. Es gehe hierbei nicht darum, Hilfebedürftige unangemessen unter Druck zu setzen, indem Unmögliches oder Ungerechtfertigtes verlangt werde. Vielmehr solle ihnen die Gefahr einer sich verfestigenden Langzeitarbeitslosigkeit aufgezeigt werden und eine Hinwirkung zur zügigen Erwerbsaufnahme stattfinden. Arbeitslose, die schnell wieder in Arbeit kämen und Berufserfahrung sammelten, hätten auch eher Chancen, den Aufstieg in besser entlohnte Arbeit zu schaffen, als jene, die aus immer längerer Arbeitslosigkeit heraus auf den Wunscharbeitsplatz warteten. Die Anträge der Fraktion DIE LINKE. seien nicht geeignet, Menschen aus der Arbeitslosigkeit in dauerhafte Beschäftigung zu führen und würden stattdessen nur erhebliche Mehrausgaben und erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Dennoch dürfe die grundsätzlich positive Bilanz der Reformen nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch nicht alle Ziele erreicht worden seien.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** würdigt positive wie negative Effekte der Hartz-Gesetze. Die zwischen den Jahren 2003 und 2005 mit den Hartz-Gesetzen in Kraft getretenen umfassenden Arbeitsmarkt- und Sozialreformen hätten bei Arbeitsangebot, -nachfrage und Ausgleichsprozessen angesetzt und damit Arbeitgeber, Arbeitsuchende und Beschäftigte betroffen. Zwischen Ende 2004 und Anfang 2008 sei die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewachsen. Dabei habe insbesondere die Vollzeitbeschäftigung wieder zugenommen – oft in Zeitarbeit. Die Arbeitslosigkeit habe sich in etwa spiegelbildlich zur Beschäftigung entwickelt. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit sei deutlich um 46 Prozent zurückgegangen und die Unterbeschäftigung um gut zwei Millionen geschrumpft. Bemerkenswert sei zudem, dass Langzeitarbeitslose überproportional stark von den Reformen profitiert hätten. Ursächlich für die Verringerung der Arbeitslosigkeit seien die verbesserten Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der intensiveren Arbeitssuche und dem effizienteren Ausgleichsprozess gewesen. Zu den negativen Begleiterscheinungen der Reformen gehöre es, dass die höhere Flexibilität für die Arbeitgeber auch bedeute, dass sich ein Teil des Beschäftigungsrisikos auf die Arbeitnehmerseite verschoben habe, insbesondere auf Personengruppen wie Geringqualifizierte. Die Trends zu mehr Leiharbeit, befristeter Beschäftigung oder Minijobs hätten sich zeitweilig verstärkt, bei Umfang, Dauer und Entlohnung der Beschäftigung seien Abstriche zu verzeichnen gewesen. Schließlich bestünden trotz geringerer Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit gravierende strukturelle Probleme fort. Es verbleibe ein harter Kern der Langzeitarbeitslosigkeit.

Der **Deutsche Landkreistag** lehnt einen generellen Verzicht auf Sanktionen ab. Das SGB II beruhe auf dem gegenseitigen Grundsatz des Förderns und Forderns, der eine Mitwirkung des Betroffenen vorsehe. Ohne die Sanktionsmöglichkeiten käme es zu einer Art bedingungslosem Grundeinkommen. Zudem zeige die relativ geringe Sanktionsquote von 3,2 %, dass wenig Anlass zur Verhängung von Sanktionen bestehe. Über Sachleistungen oder geldwerte Leistungen könne auch im Sanktionsfall eine Grundversorgung sichergestellt und so eine Gefährdung der Existenz vermieden werden. Eine Abschaffung der Sanktionen sei daher nicht zielführend.

Der Einzelsachverständige **Dr. Helmut Apel** empfiehlt, die aktuelle Gesetzgebung und Praxis zur Sanktionierung von Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen gemäß den §§ 31 und 32 SGB II umfassend zu evaluieren. Von einer temporären Aussetzung der gesetzlich verankerten Mitwirkungspflicht, nur um sie nach einer gewissen Moratoriumszeit später wieder in der einen oder anderen Weise einzuführen, rate man ab. Jobcenter und deren Betreuungspraxis litten schon jetzt unter dem Stop-and-go der herangetragenen Modellprojekte und Förderprogramme. Eine so existenzielle Angelegenheit wie die Sanktionsbewehrung der Mitwirkungspflicht sollte jedenfalls erst nach reiflicher Überprüfung, dann aber in finaler Fassung und langfristiger Perspektive abgeändert werden. Ferner ließen sich zur Forderung einer grundsätzlichen Abschaffung der Sanktionen und der Einführung einer sanktions- und repressionsfreien Grundsicherung für Arbeitsuchende der Fraktion DIE LINKE. auf Grundlage der im ISG durchgeführten arbeitsmarktpolitischen Forschungen und Evaluationen keine evidenzbasierten Erkenntnisse beisteuern. Zudem handele es sich hierbei um in erster Linie grundlegende Demokratievorstellungen und sozialstaatliche Auffassungen betreffende normativ-ethische Forderungen, zu deren Bewertung die Empirie nur in Teilaspekten etwas beisteuern könne. Weiter könne die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte generelle Beschränkung der Sanktionshöhe auf zehn Prozent des Regelbedarfs ein mögliches Ergebnis der vorgeschlagenen Überprüfung der aktuellen Sanktionspraxis sein, sollte aber nicht vorab vor der empirischen Befassung mit dem Thema Sanktionen eingeführt werden. Gleiches gelte für die weiteren detaillierten Forderungen, etwa nach Einführung von Ombudsstellen oder der Möglichkeit der Rücknahme der Sanktion bei Verhaltensänderungen. Darüber hinaus sei die in der Bund-Länder-AG zur Rechtsvereinfachung der passiven Leistungen im SGB II vorgeschlagene Abschaffung des verschärften Sanktionssonderrechts für junge Erwachsene unter 25 Jahren nachdrücklich zu begrüßen, u. a. um entwicklungsbedingten Schwierigkeiten in dieser Altersphase nicht durch besondere Härte zu begegnen.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** teilt die in den drei Anträgen zum Ausdruck kommende Kritik an den Sanktionen im Hartz-IV-System grundsätzlich. Dies gelte sowohl hinsichtlich der gesetzlichen Ausgestaltung und auch der konkreten Umsetzung in vielen Jobcentern. Die Sanktionen müssten dabei in Verbindung mit anderen konstituierenden Merkmalen des Hartz-IV-Regimes gesehen werden: dem schnellen finanziellen Abgleiten nach Verlust des Arbeitsplatzes in ein der Sozialhilfe entsprechendes Leistungssystem, den nach Auffassung des DGB nicht existenzsichernden Regelbedarfen, der fast uneingeschränkten Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen und den weit gefassten Mitwirkungspflichten. Hilfeempfänger, die in diesem engen Korsett nicht „mitspielten“, sollten durch Sanktionen zur Verhaltensänderung veranlasst werden und dies oft unabhängig von einem konkreten Job- oder Maßnahmenangebot. Denn das Gros der Sanktionen werde wegen Meldeversäumnissen und nicht wegen der Ablehnung von Angeboten verhängt. In ihrem Zusammenwirken übten diese Eckpfeiler des Hartz-IV-Systems eine hochgradig disziplinierende Wirkung auf Hilfeempfänger und indirekt darüber hinaus auf alle Arbeitnehmer aus. Dieses rigide System sei politisch gewollt, auch um die Konzessionsbereitschaft von Arbeitnehmern hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen zu erhöhen und damit den politisch gewünschten Niedriglohnsektor zu fördern. Das Fördern und Fordern stehe im deutlichen Missverhältnis zu Lasten des Förderns. Während die Eingliederungsmaßnahmen nur im Ermessen der Jobcenter stünden und angesichts begrenzter Haushaltsmittel der Jobcenter nur unzureichend eingesetzt werden könnten, werde das Fordern groß geschrieben. Sanktionen hätten nur dann eine Berechtigung, wenn eine zumutbare und sinnvolle Verpflichtung der Arbeitsuchenden durch eigenes Verschulden ohne wichtigen Grund nicht erbracht worden sei. Die Sanktionsregelungen hielten dem Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht stand.

Weitere Einzelheiten der Stellungnahmen sind der Materialzusammenstellung auf Ausschussdrucksache 18(11)406 sowie dem Protokoll der Anhörung zu entnehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Anträge auf den Drucksachen 18/1115, 18/3549 und 18/1963 in seiner 49. Sitzung am 23. September 2015 abschließend beraten. Dabei hat der Ausschuss dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung der Anträge auf den Drucksachen 18/1115 und 18/3549 empfohlen sowie die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/1963 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte im Rahmen der solidarischen Hilfe die Verpflichtung zum eigenen Bemühen der Betroffenen um ihren Lebensunterhalt – jedenfalls bei denjenigen, die dies leisten könnten. Vordringlich leiste die Gemeinschaft Hilfe zur Selbsthilfe. Wer die Mithilfe dabei verweigere, verzichte auch auf die Hilfe. In diesem Sinne wolle die Fraktion an Sanktionen festhalten. Eine andere Frage sei die geltende Praxis der Sanktionsgestaltung. So werde beispielsweise der Großteil der Sanktionen wegen Meldeversäumnissen verhängt. Die Koalition denke derzeit u. a. über eine transparentere Gestaltung der Mitwirkungspflichten nach, um Unsicherheit bei den Betroffenen über die Konsequenzen von Fehlverhalten zu vermeiden.

Die **Fraktion der SPD** wies die Forderung nach gänzlicher Abschaffung der Sanktionen im Regelkreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch zurück und verwies auf die Sachverständigenanhörung des Ausschusses. Diese habe deutlich gezeigt, dass Sanktionen sinnvoll wirken könnten. Es gebiete auch der Respekt vor den Hilfesuchenden, von ihnen zu erwarten, dass sie ihren Lebensunterhalt möglichst selbst bestreiten. Entscheidend sei auch, dass der Eingliederungsprozess auf Augenhöhe erfolge. Kritisch bewerte die SPD die Frage nach der gegenwärtigen Ausgestaltung des Sanktionenrechts. So lehne die SPD eine Sanktionierung bei den Kosten der Unterkunft ab. Hier werde offensichtlich eine Grenze überschritten. Auch die strengere Sanktionierung von Menschen unter 25 Jahren sei nicht vertretbar und es werde oftmals das Gegenteil dessen erreicht, was beabsichtigt sei. Jugendliche zögen sich eher ganz aus der Beratung und Integration ins Arbeitsleben zurück. Die Koalition plane hierzu eine Gesetzesinitiative.

Die **Fraktion DIE LINKE.** warb für die Einführung einer sanktionsfreien Mindestsicherung. Das soziokulturelle Existenzminimum sei ein von der Menschenwürde und vom Sozialstaatsgebot abgeleitetes Grundrecht. Dieses sei – wie das Bundesverfassungsgericht ausgeführt habe – dem Grund nach unverfügbar und dürfe nicht gekürzt werden. Dieses Grundrecht könne man nicht aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen heraus einschränken. Die drohenden Kürzungen führten bei den Betroffenen zu Existenzangst und existenzieller Not – und das teils bei Menschen, die den Anforderungen gar nicht nachkommen könnten. Oft wirkten Sanktionen zudem kontraproduktiv, etwa bei den schärferen Sanktionen gegen Menschen unter 25 Jahren oder bei Kürzungen der Wohnkosten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kritisierte ebenfalls die Sanktionen im Rechtskreis des SGB II als Einschnitt in das grundgesetzlich geschützte soziokulturelle Existenzminimum. Zwar könnten Sanktionen im Einzelfall sinnvoll wirken. Oft seien sie aber sinnlos und demütigend für die Betroffenen. Bei einer Kürzung der Leistung um maximal zehn Prozent blieben zumindest die laufenden Kosten der Leistungsberechtigten gedeckt. Konsens gebe es über die geforderte Streichung der stärkeren Sanktionierung von Menschen unter 25 Jahren. Dies solle die Koalition in ihre Überlegungen zur Rechtsvereinfachung im SGB II einbeziehen.

Berlin, den 23. September 2015

Dr. Matthias Zimmer
Berichterstatter

