



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Hinweise zur Aussetzung von Sanktionen anlässlich eines Sanktionsmoratoriums

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 - 0001315

Bonn, den 30. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage: Gesetzentwurf sieht Aussetzung von Sanktionen bei Pflichtverletzungen bis zum Jahresende vor	5
2	Sanktionen im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende	6
2.1	Grundlagen	6
2.2	Bedeutung von Sanktionen	7
2.3	Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes: Sanktionen stärken die Mitwirkungsbereitschaft	8
3	Bewertung	10
4	Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	12
5	Abschließende Bewertung	13

0 Zusammenfassung

Mit dem Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch will die Bundesregierung die Anwendung der geltenden Vorschriften für Leistungsminderungen (Sanktionen) bei Pflichtverletzungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zum 31. Dezember 2022 aussetzen. Mit diesem Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) über seine auf aktuellen Prüfungserfahrungen beruhende Bewertung der Aussetzung von Sanktionen, damit es diese frühzeitig bei der Ausgestaltung des geplanten Bürgergeldes berücksichtigen kann. Die Stellungnahme des BMAS ist im Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Das BMAS begründet sein Vorhaben mit dem Auftrag im Koalitionsvertrag, ein Sanktionsmoratorium im Zusammenhang mit der vom Bundesverfassungsgericht geforderten gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen zu schaffen. In der Aussetzung der Sanktionsregelungen bei Pflichtverletzungen sehe es einen Zwischenschritt bis zur gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen durch die geplante Einführung eines Bürgergeldes. Dieses soll die bisherige Grundsicherung für Arbeitsuchende ersetzen. (Tz. 1)
- 0.2 Die Möglichkeit von Sanktionen spielt für die Mitwirkungsbereitschaft und Motivation erwerbsfähiger Leistungsberechtigter und damit auch für eine Integration in Arbeit eine wichtige Rolle. Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind Sanktionen weiterhin rechtssicher möglich. Der Koalitionsvertrag sieht vor, beim geplanten Bürgergeld an Mitwirkungspflichten festzuhalten. Er fordert zugleich ein Moratorium für Sanktionen, die eine Leistungsabsenkung unter das Existenzminimum vorsehen. (Tz. 2.1 und 2.2)
- 0.3 Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen deutlich, dass sich bereits die präventive Wirkung von Sanktionen positiv auf die Zusammenarbeit der Leistungsberechtigten mit dem Jobcenter und damit auf den Vermittlungsprozess sowie die Dauer des Hilfebezuges auswirkt. Wo Sanktionen ausgeschlossen waren, führte dies deutlich häufiger dazu, dass Leistungsberechtigte ihren Pflichten nicht nachkommen und sogar den Kontakt zum Jobcenter abbrechen. (Tz. 2.3)
- 0.4 Im Gegensatz zum vom Kabinett beschlossenen Gesetzentwurf sah der vorangegangene Referentenentwurf noch vor, Sanktionen nicht nur bei Pflichtverletzungen, sondern auch bei Meldeversäumnissen auszusetzen. Der Bundesrechnungshof hatte die Sorge geäußert, dass die mit dem Sanktionsmoratorium vorgesehene vollständige Abschaffung „auf Zeit“ nicht bestmöglich zu einer langfristig tragfähigen Neuregelung beiträgt, sondern kontraproduktiv wirkt. Damit könnten Festlegungen getroffen werden, die sich negativ auf den Integrationsprozess und die Dauer des Hilfebezuges auswirken. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass im überarbeiteten Entwurf Meldeversäumnisse nicht mehr vom Moratorium umfasst werden und dass das BMAS bei der Neuregelung des Bürgergeldes an Mitwirkungspflichten und ihrer Durchsetzung mittels Sanktionen festhalten will. Seine grundsätzlichen Bedenken gegen die Aussetzung von Sanktionen bei Pflichtversäumnissen bestehen nach wie vor. Der künftige

Einsatz angemessener Sanktionen darf nicht durch eine vorzeitige Weichenstellung eingeschränkt werden. Im Übrigen erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMAS alle Möglichkeiten nutzt, um eine Präjudizwirkung des Moratoriums zu vermeiden und eine faktenbasierte Entscheidung über die Ausgestaltung des künftigen Systems der Grundsicherung sicherzustellen. Dafür muss es die Erfahrungen aus der Phase ausgesetzter Sanktionen und auch die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes sachgerecht auswerten und in das Gesetzgebungsverfahren zum Bürgergeld einbringen. (Tz. 3, 4 und 5)

1 Ausgangslage: Gesetzentwurf sieht Aussetzung von Sanktionen bei Pflichtverletzungen bis zum Jahresende vor

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat mit dem Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) Regelungen für ein Sanktionsmoratorium vorgelegt. Diesen hat das Kabinett am 16. März 2022 beschlossen. Der Gesetzentwurf sieht vor, die Anwendung der geltenden Vorschriften für Leistungsminderungen (Sanktionen) bei Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II bis zum 31. Dezember 2022 vollständig auszusetzen. Jobcenter können damit bis zum Jahresende Leistungsberechtigte bei Pflichtverletzungen nicht mehr sanktionieren.

Das BMAS begründet das Aussetzen der Sanktionen mit dem Auftrag im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode, im Zusammenhang mit der vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 5. November 2019¹ geforderten gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen ein Sanktionsmoratorium zu schaffen. In seinem Urteil hatte das Bundesverfassungsgericht bestimmte Sanktionsregelungen für verfassungswidrig erklärt. In der Aussetzung der geltenden Sanktionsvorschriften sehe das BMAS einen Zwischenschritt bis zur gesetzlichen Neuregelung der Sanktionen durch die geplante Einführung eines Bürgergeldes. Dieses soll die Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2023 ersetzen.

Nach Angaben des BMAS führt das Sanktionsmoratorium zu Mehrausgaben bei den Leistungen zum Lebensunterhalt in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II von rund 12 Mio. Euro im Jahr 2022. Davon entfielen 11,6 Mio. Euro auf den Bund und 0,4 Mio. Euro auf die Kommunen. Dem stünden Einsparungen von 0,8 Mio. Euro beim Erfüllungsaufwand der Verwaltung gegenüber.

Im Gegensatz zum vom Kabinett beschlossenen Gesetzentwurf sah der vorangegangene Referentenentwurf noch vor, Sanktionen nicht nur bei Pflichtverletzungen, sondern auch bei Meldeversäumnissen auszusetzen. Der Präsident des Bundesrechnungshofes hatte am 1. März 2022 als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung kritisch zu diesem ersten Referentenentwurf des Gesetzes Stellung genommen. Er äußerte erhebliche Bedenken, Sanktionen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen vollständig auszusetzen und damit künftige gesetzliche Regelungen im Bürgergeld ohne die erforderliche Vorbereitung zu präjudizieren.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Vermittlungsarbeit unter den Bedingungen der Corona-Pandemie auch Erkenntnisse dazu gewonnen, wie sich eine fehlende Verbindlichkeit von Vorgaben der Jobcenter an Leistungsberechtigte nach dem SGB II auf den Vermittlungsprozess auswirkt. Im November 2021 hat er dem BMAS seine diesbezüglichen Prüfungserkenntnisse bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung übersandt. Eine

¹ 1 BvL 7/16.

weitere aktuelle Prüfungsmitteilung befasst sich mit diesem Thema auch bei Jobcentern in kommunaler Trägerschaft. Das kontradiktorische Verfahren läuft bei dieser Prüfung noch.

Aufgrund der Bedeutung von Sanktionen für den Integrationsprozess hatte der Bundesrechnungshof zunächst vorgesehen, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO auf der Grundlage seiner aktuellen Prüfungserkenntnisse auf kritische Punkte und Risiken einer vollständigen Außerkraftsetzung von Sanktionen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen hinzuweisen. Das BMAS erhielt den Entwurf dieses Berichtes zur Stellungnahme. Nach der deutlichen Anpassung des Gesetzentwurfs während des kontradiktorischen Verfahrens sieht der Bundesrechnungshof derzeit von einem Bericht an den Haushaltsausschuss ab. Er unterrichtet im vorliegenden Bericht stattdessen das BMAS über seine auf aktuellen Prüfungserfahrungen beruhende Bewertung der Außerkraftsetzung von Sanktionen, damit es diese frühzeitig bei der Ausgestaltung des geplanten Bürgergeldes berücksichtigen kann. Der Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des BMAS.

2 Sanktionen im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende

2.1 Grundlagen

Der Begriff Sanktionen beschreibt im Kontext der Regelungen des SGB II Leistungsminderungen des Regelbedarfs und der Leistungen für Unterkunft und Heizung infolge von Pflichtverletzungen oder Meldeversäumnissen. Die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen sind im Einzelnen in den §§ 31a, 31b und 32 SGB II geregelt.

Dabei versteht man unter einer Pflichtverletzung u. a. die Weigerung eines erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, den in einer Eingliederungsvereinbarung oder in einem Verwaltungsakt festgelegten Pflichten im Integrationsprozess nachzukommen (z. B. Bewerbungsbemühungen nachzuweisen) oder eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Eingliederungsmaßnahme aufzunehmen oder abzubrechen.² Ein Meldeversäumnis liegt dann vor, wenn Leistungsberechtigte trotz Kenntnis der Rechtsfolgen einer Aufforderung des Jobcenters, sich bei ihm zu melden oder bei einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen, nicht nachkommen.³

² Vgl. § 31 SGB II.

³ Vgl. § 32 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

Eine Pflichtverletzung oder ein Meldeversäumnis besteht in den genannten Fällen nur dann nicht, wenn die Leistungsberechtigten einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen.⁴

Jedes Meldeversäumnis mindert das Arbeitslosengeld II um 10 %. Diese Minderung tritt zu der Minderung bei einer Pflichtverletzung hinzu.⁵

Bei Pflichtverletzungen mindert sich das Arbeitslosengeld II um 30 %.⁶ Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 minderte es sich bei wiederholten Pflichtverletzungen weiter und entfiel unter Umständen ganz.⁷ Bei unter 25-Jährigen galten verschärfte Regelungen: Hier minderte bereits die erste Pflichtverletzung den gesamten Regelbedarf. Bei wiederholter Pflichtverletzung entfielen überdies die Leistungen für Unterkunft und Heizung.⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 u. a. entschieden, dass Sanktionen, die 30 % des maßgebenden Regelbedarfs übersteigen, nicht mit der Verfassung vereinbar sind. Hier werde das menschenwürdige Existenzminimum in nicht verhältnismäßiger und damit nicht vertretbarer Weise unterschritten. Auch eine zwingende Sanktionierung sei nicht verfassungsgemäß. Es müsse eine Härtefallregelung geben. Damit sind u. a. auch die bisherigen (schärferen) Sonderregelungen für unter 25-Jährige nicht mehr verfassungskonform. Das Urteil beinhaltet hingegen keine grundsätzliche Abkehr von Sanktionen. Diese sind danach auch bei Pflichtverletzungen weiterhin rechtssicher möglich. Verhältnismäßige Pflichten können danach mit verhältnismäßigen Sanktionen durchgesetzt werden.

Bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuregelung hat das Bundesverfassungsgericht Übergangsregelungen angeordnet, mit denen es die Umsetzung des Urteils in den Jobcentern sicherstellt. Diese finden seitdem in den Jobcentern Anwendung.

2.2 Bedeutung von Sanktionen

Ziel der Leistungen des SGB II ist es, die Eigenverantwortung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (vgl. § 1 Absatz 2 SGB II). Die Jobcenter haben die Aufgabe, erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei dem Ziel der Eingliederung in Arbeit zu unterstützen. Das dem gesetzlichen Rahmen zugrundeliegende Grundprinzip bei dem Bemühen der Jobcenter um die Eingliederung ist das "Fördern⁹ und Fordern¹⁰". Beim Fördern unterstützen die Jobcenter durch verschiedene Instrumente zur Eingliederung in Arbeit und

⁴ Vgl. §§ 31 Absatz 1 Satz 2 und 32 Absatz 1 Satz 2 SGB II.

⁵ Vgl. § 32 SGB II.

⁶ Vgl. § 31a Absatz 1 Satz 1 SGB II.

⁷ Vgl. § 31a Absatz 1 Satz 2 und 3 SGB II.

⁸ Vgl. § 31a Absatz 2 Satz 1 und 2 SGB II.

⁹ Vgl. § 14 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

¹⁰ Vgl. 2 SGB II.

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Im Gegenzug fordert das SGB II von den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, dass diese aktiv alle Möglichkeiten nutzen, ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern und dabei auch an Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken. Erfüllen erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Mitwirkungspflichten nicht, können sie durch Leistungsminderungen sanktioniert werden.

Sanktionen spielen für die Mitwirkungsbereitschaft und Motivation erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Integrationsprozess damit eine wichtige Rolle. Dies entspricht auch den Erfahrungen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), wie sie in öffentlichen Stellungnahmen zum Ausdruck kommen: Dabei gehe es nicht um eine „Gängelung der Betroffenen, sondern darum, mit ihnen gemeinsam einen Weg zu finden, das Hilfesystem rasch wieder zu verlassen und eine reguläre Arbeit aufzunehmen.“¹¹ In einem Factsheet äußert die Bundesagentur für Arbeit „große Bedenken“ in Bezug auf die Abschaffung jeglicher Sanktionsmöglichkeiten. Das Prinzip des „Förderns und Forderns“ habe sich bewährt. „Wir brauchen eine Handhabe bei den Wenigen (Anmerkung: gemeint sind Leistungsberechtigte), die sich entziehen möchten [...]“¹²

Nach Aussage von Jobcentern kommt es aufgrund von Verfahrenserleichterungen seit der Corona-Pandemie jedoch kaum noch zu Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Auch die Statistik der Bundesagentur zeigt einen deutlichen Rückgang.¹³ Danach hat sich die Anzahl neu festgestellter Sanktionen im Jahresmittel von 67 234 im Jahr 2019 auf 13 784 im Jahr 2021¹⁴ und damit um 79,5 % verringert.

Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode sieht vor, anstelle der bisherigen Grundsicherung ein Bürgergeld einzuführen. Es soll die Potenziale der Menschen und Hilfen zur nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt stellen und eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Bei der geplanten Umgestaltung der Grundsicherung soll an Mitwirkungspflichten festgehalten werden. Diese sollen bis spätestens Ende 2022 neu geordnet und damit das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Sanktionen umgesetzt werden. Der Neuregelung solle eine Evaluation vorausgehen. Bis zur gesetzlichen Neuregelung solle ein Moratorium für Sanktionen unter das Existenzminimum gelten.

2.3 Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes: Sanktionen stärken die Mitwirkungsbereitschaft

Der Bundesrechnungshof hat aus seinen Prüfungen der Vermittlungsarbeit der Jobcenter und verschiedener Eingliederungsmaßnahmen auch Erkenntnisse zu Pflichtverletzungen von

¹¹ Vgl. Westdeutsche Allgemeine Zeitung, Interview mit dem Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur vom 29. Januar 2021.

¹² Bundesagentur für Arbeit, Zentrale, Pressestelle, Factsheet Sanktionen, Datenstand: 30. November 2021.

¹³ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sanktionen (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007), Berichtsmonat Januar 2007 bis Oktober 2021.

¹⁴ Jahresmittelwert bis Oktober 2021.

erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. So stellte er beispielsweise im Jahr 2017 fest, dass sich 15 % der in die Prüfung einbezogenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten weigerten, sich auf einen Vermittlungsvorschlag zu bewerben. Er stellte überdies fest, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei Maßnahmen oft unentschuldigt fehlten und es deshalb zu vorzeitigen Abbrüchen kam. So ergab die Prüfung der Assistierten Ausbildung im Jahr 2016 beispielsweise, dass 39 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Maßnahmen aufgrund von unentschuldigten Fehlzeiten vorzeitig abbrachen. Bei einer anderen Prüfung im Jahr 2019 fehlten 40 % der Teilnehmenden bei Maßnahmen des Kooperationsmodells mit berufsanchlussfähiger Weiterbildung (Kommit). Dies führte in 23 % der Fälle zu Maßnahmeabbrüchen. Diese Feststellungen datieren aus der Zeit vor der Corona-Pandemie.

In ihrer Weisung aus Anlass der Corona-Pandemie setzte die Bundesagentur die Anordnung von Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen nach §§ 31 ff. SGB II für Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung ab April 2020 vollständig aus.¹⁵ In dieser Zeit sanktionierten die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung daher auch dann nicht, wenn Leistungsberechtigte ohne Grund nicht zu einem Meldetermin erschienen oder ihre Pflichten, z. B. an einer Maßnahme teilzunehmen, nicht erfüllten. Mit der schrittweisen Öffnung der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung waren Rechtsfolgenbelehrungen und Sanktionen unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Juli 2020 grundsätzlich wieder möglich.¹⁶ Die Bundesagentur stellte in der Änderungsweisung klar, dass Verstöße aus der Zeit geschlossener Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung auch dann folgenlos bleiben sollten, wenn eine Rechtsfolgenbelehrung erteilt worden war. Für Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft galten diese Regelungen nicht. 46 % dieser Jobcenter sanktionierten weiterhin.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Vermittlungsarbeit unter den Bedingungen der Corona-Pandemie auch den Zeitraum betrachtet, in dem Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung weisungsgemäß auf die Anordnung von Sanktionen verzichten sollten. Dabei zeigte sich, dass die erforderliche Verbindlichkeit, an einer Maßnahme teilzunehmen, nicht erreicht werden konnte, wenn Jobcenter auf Leistungsminderungen verzichteten. Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft berichteten, dass Eingliederungsvereinbarungen mit Rechtsfolgenbelehrungen eine höhere Verbindlichkeit für die Teilnahme an Maßnahmen erzeugten. So nahmen Leistungsberechtigte vielfach und häufiger nicht an Maßnahmen teil oder fehlten unentschuldigt, wenn die Zuweisung keine Rechtsfolgenbelehrungen enthielt. In einem Jobcenter in zugelassener Trägerschaft führte dies beispielsweise dazu, dass eine Maßnahme wegen zu geringer Teilnehmerzahl nicht stattfinden konnte. Auch mitwirkungsbereite erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren dadurch von den Auswirkungen betroffen.

Die Prüfung ergab zudem, dass sich bei 75 % der Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft der Kontakt zu erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne oder mit geringen

¹⁵ Weisung 202004003 vom 1. April 2020 – Weisungen zum Sozialschutz-Paket der Bundesregierung.

¹⁶ Weisung 202007004 vom 1. Juli 2020 – Aktualisierung der Weisungen zu den Sozialschutz-Paketen der Bundesregierung.

Deutschkenntnissen während der Corona-Pandemie verschlechtert hatte. Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft berichteten überdies, dass die Kommunikations- und Mitwirkungsbereitschaft von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die bereits vor der Corona-Pandemie nur schwer zu motivieren gewesen seien („Verweigerer“) noch schlechter geworden oder gar ganz abgerissen sei. Aber auch andere Leistungsberechtigte brachen den Kontakt zum Jobcenter (in zugelassener kommunaler Trägerschaft und auch in gemeinsamer Einrichtung) oftmals sogar ganz ab, wenn sie bei unentschuldigt versäumten Meldeterminen oder anderen Pflichtverletzungen keine Sanktionen zu befürchten hatten. Dies betraf insbesondere die Personengruppe der unter 25-Jährigen. In einem Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung erschienen beispielsweise während des Verzichts auf Sanktionen 74,6 % der zu persönlichen Beratungsterminen eingeladenen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 25 Jahren nicht zum Termin. Die Jobcenter schilderten, dass es das beschriebene Verhalten fördere, wenn Jobcenter auf Sanktionen verzichteten.

3 Bewertung

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Anliegen der Bundesregierung, im Vorfeld der geplanten Neuregelung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch die bisherigen Regelungen für Sanktionen kritisch zu überprüfen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bietet hierfür eine klare Orientierung. Einen völligen Verzicht auf den Einsatz von Sanktionen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen (wie es der erste Referentenentwurf noch vorsah) hat der Bundesrechnungshof vor diesem Hintergrund jedoch weder für erforderlich noch für zielführend gehalten. Er hat daher die Sorge geäußert, dass die mit dem Sanktionsmoratorium vorgesehene Abschaffung „auf Zeit“ nicht bestmöglich zu einer langfristig tragfähigen Neuregelung beiträgt, sondern kontraproduktiv wirkt.

Wie dargestellt gibt es klare Hinweise, dass Sanktionen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen eine wichtige Rolle für einen erfolgreichen Integrationsprozess der Arbeitsuchenden und eine wirksame Arbeit der Jobcenter spielen. So zeigen die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes deutlich, dass sich bereits die präventive Wirkung von Sanktionen positiv auf die Zusammenarbeit der Leistungsberechtigten mit dem Jobcenter und damit auf den Vermittlungsprozess sowie die Dauer des Hilfebezuges auswirkt. Bei einem möglichen Eintritt von Sanktionen stieg die Mitwirkungsbereitschaft von Leistungsberechtigten – insbesondere bei der Personengruppe der unter 25-Jährigen und bei sogenannten „Verweigerern“. Ohne Sanktionen fehlte hingegen häufig der entscheidende Impuls, um Mitwirkungspflichten nachzukommen, an Integrationsmaßnahmen durchgängig teilzunehmen und den Kontakt zu den Jobcentern zu halten. In diesen Fällen liefen die Anstrengungen der Jobcenter ins Leere. Mussten Leistungsberechtigte bei unentschuldigt versäumten Meldeterminen oder anderen Verstößen gegen Mitwirkungspflichten keine Sanktionen befürchten, brachen sie teilweise den Kontakt zum Jobcenter ganz ab. Die Erfahrungen aus der Phase, in denen Jobcenter pandemiebedingt vollständig auf Sanktionen verzichteten, weisen darauf hin, dass es sich hierbei nicht nur um wenige Einzelfälle handelt. Bereits in der Zeit vor der Corona-Pandemie zeigten die Prüfungserkenntnisse, dass viele Leistungsberechtigte unentschuldigte Fehlzeiten aufwiesen, die zu Maßnahmeabbrüchen führten. In der Zeit, in

der den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten keine Sanktionen drohten, ist die Zahl der Pflichtverletzungen deutlich gestiegen. Dies hatte sogar Auswirkungen auf mitwirkungs-
bereite Leistungsberechtigte, wenn Maßnahmen aufgrund von zu vielen „Verweigerern“ nicht stattfinden konnten. Der Bundesrechnungshof hat angeführt, dass sich ein vollständiges Aus-
setzen von Sanktionen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen damit für viele
– und auch für mitwirkungs-
bereite – erwerbsfähige Leistungsberechtigte negativ auf den In-
tegrationsprozess und die Dauer des Hilfebezuges auswirken würde. Verbindliche, mit Sank-
tionen einforderbare Mitwirkungspflichten sind damit wichtig für die Integrationsarbeit der
Jobcenter.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil die Verfassungswidrigkeit bestimmter
Sanktionsregelungen festgestellt. Es hat aber Sanktionen bei Pflichtverletzungen und Melde-
versäumnissen keineswegs grundsätzlich für unzulässig erklärt. Bis zum Inkrafttreten einer
gesetzlichen Neuregelung hat es Übergangsregelungen für die weiterhin mögliche Anwen-
dung von Sanktionen angeordnet. Diese finden derzeit in den Jobcentern Anwendung. Eine
verfassungskonforme Übergangsregelung bis zur Neugestaltung des Systems der Grundsich-
erung ist damit bereits sichergestellt. Das geplante Sanktionsmoratorium geht damit über
die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und die von diesem angeordneten Über-
gangsregelungen deutlich hinaus.

Sanktionen unter das Existenzminimum, die nach dem Koalitionsvertrag ausgesetzt werden
sollen, sind durch die Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht angeordneten Über-
gangsregelungen in der Verwaltungspraxis der Jobcenter bereits de facto weitgehend ausge-
schlossen. Im Übrigen hat sich die Anzahl neu festgestellter Sanktionen aufgrund der Pande-
mie auch ohne Moratorium um 79,5 % verringert. Der Bundesrechnungshof hat darauf
hingewiesen, dass die Regelung damit in der Praxis der Jobcenter bis zum Jahresende nur ge-
ringe Wirkung haben, in ihrer Außenwirkung jedoch eine problematische Signalwirkung ent-
falten würde. Es sollte vermieden werden, mit dem geplanten Sanktionsmoratorium künf-
tige Regelungen des geplanten Bürgergeldes zu präjudizieren, ohne dass diese für ein
Gesetzgebungsverfahren hinreichend sorgfältig vorbereitet und abgestimmt wurden. So hat
der Koalitionsvertrag ausdrücklich vorgesehen, dass der Neuregelung der Mitwirkungspflich-
ten bis Ende 2022 eine Evaluation vorausgehen muss.

Nach den Ausführungen des Koalitionsvertrages geht es auch bei der künftigen Gestaltung
der Grundsicherung nicht nur darum, das Existenzminimum zu sichern, sondern auch darum,
Leistungsberechtigten eine Chance auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und
gesellschaftliche Teilhabe zu geben. Mit einer wirksamen Integration verbinden sich zugleich
Perspektiven für die Entwicklung des Arbeitsmarktes vor dem Hintergrund des demographi-
schen Wandels. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind angemessene Sanktionen bei
Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen wichtig, um diese Ziele wirksam zu erreichen.
Die Erfahrungen der Jobcenter insbesondere mit den Personengruppen der „Verweigerer“
und der unter 25-Jährigen zeigen, wie wichtig Verbindlichkeit im Integrationsprozess ist.

Die Möglichkeit, angemessene Sanktionen auch für eine wirksame Ausgestaltung eines zu-
künftigen Systems der Grundsicherung zu nutzen, sollte nach Einschätzung des Bundesrech-
nungshofes nicht durch vorzeitige Weichenstellungen eingeengt werden. Die Entscheidung

hierüber sollte vielmehr auf der Grundlage einer fundierten Analyse ihrer Wirkungen getroffen werden. Falls das Sanktionsmoratorium aus politischen Gründen für unverzichtbar angesehen wird, hat der Bundesrechnungshof nachdrücklich dazu geraten, die mit der Aussetzung der Sanktionen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen verbundenen Auswirkungen systematisch auszuwerten. Die Ergebnisse sollten der vom Koalitionsvertrag vorgesehenen Evaluation zu Grunde gelegt werden. Damit ihre Ergebnisse für die Neuregelung des Bürgergeldes noch berücksichtigt werden können, sollte das BMAS dafür sorgen, dass die hierfür erforderlichen Untersuchungen schnellstmöglich eingeleitet werden. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, diese Erwartung mit der Beschlussfassung zu diesem Gesetz zu verknüpfen.

4 Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass der Gesetzentwurf angepasst worden sei. Der vom Kabinett beschlossene Gesetzentwurf enthalte nur noch die Aussetzung der Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen. Rechtsfolgen aufgrund von Meldeversäumnissen seien nicht (mehr) von der befristeten Aussetzung umfasst und könnten auch während des Moratoriums weiterhin eintreten.

Der Auftrag für den Gesetzentwurf stamme aus dem Koalitionsvertrag. Mit dem geplanten Gesetz werde die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neuregelung der Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen vorbereitet. Das Sanktionsmoratorium bei Pflichtverletzungen sei insofern ein Zwischenschritt zu einer gesetzlichen Neuregelung der SGB II-Sanktionen im Zusammenhang mit dem Bürgergeld. Das Bürgergeld werde die Mitwirkungspflichten auf Basis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts neu regeln. Das Sanktionsmoratorium sei dabei kein Präjudiz für die inhaltliche Ausgestaltung der Neuregelung. Dies sei im Zuleitungsschreiben der Kabinettsvorlage klargestellt worden. So gebe der Koalitionsvertrag vor, an Mitwirkungspflichten festzuhalten. Dazu stehe das BMAS. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollen nicht nur mit staatlichen Fürsorgeleistungen versorgt werden. Sie sollen zugleich unterstützt werden, ihren Hilfebedarf zu vermeiden, zu überwinden oder zu verringern. Dies beinhalte auch Pflichten. Den Mitwirkungspflichten und ihrer Durchsetzung, erforderlichenfalls durch Leistungsminderungen, komme dabei eine nicht unbedeutende Rolle zu. So weise das BMAS in der Begründung des Gesetzentwurfs explizit darauf hin, dass Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die über den Zeitraum des Moratoriums hinausgehen, weiterhin zu Sanktionsmöglichkeiten aufklären müssen.

Das BMAS sehe vor, die Erfahrungen aus den vergangenen zwei Jahren der Corona-Pandemie, in der die Sanktionsregelungen zeitweise ausgesetzt waren, auszuwerten und bei der Reform der Grundsicherung in ein Bürgergeld zu berücksichtigen. Hierfür stehe das BMAS in engem Austausch mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur (IAB). Das IAB sei per Gesetz mit der Wirkungsforschung betraut. Es werde vorliegende

Forschungsergebnisse in die Konzeption des Bürgergeldes einbringen und dafür über laufende Erkenntnisse informieren.

5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hält es aus fachlicher Sicht für einen richtigen Schritt, dass der Gesetzentwurf überarbeitet wurde und nunmehr Meldeversäumnisse vom Sanktionsmoratorium ausgenommen sind. Er begrüßt ebenfalls, dass das BMAS beim geplanten Bürgergeld an Mitwirkungspflichten und ihrer Durchsetzung festhalten will und hierfür erforderliche Sanktionen nicht ausschließt.

Die Aussetzung von Sanktionen bei Pflichtversäumnissen setzt eine politische Entscheidung um, die nicht Gegenstand der Bewertung des Bundesrechnungshofes ist. Die oben dargestellten Prüfungserkenntnisse weisen jedoch nach wie vor auf Risiken hin, die mit dieser Umsetzung verbunden sind. Sie zeigen sich auch darin, dass nahezu die Hälfte der Jobcenter in kommunaler Trägerschaft auch während der Corona-Pandemie an Sanktionen festhielten, anders als Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung. Sollten sich insbesondere jüngere erwerbsfähige Leistungsberechtigte darauf einstellen, dass mit der Leistungsgewährung weniger Pflichten verbunden sind, besteht die Gefahr, dass Jobcenter im Anschluss viel Zeit und Überzeugungsarbeit leisten müssen, um sie zu einer Mitwirkung zu motivieren.

Im Übrigen erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMAS alle Möglichkeiten nutzt, um eine Präjudizwirkung des Moratoriums zu vermeiden und eine faktenbasierte Entscheidung über die Ausgestaltung des zukünftigen Systems der Grundsicherung sicherzustellen. Der künftige Einsatz angemessener Sanktionen darf nicht durch eine vorzeitige Weichenstellung eingeschränkt werden. Es sollten zudem keine falschen Erwartungen geweckt werden, dass Mitwirkungspflichten abgeschafft werden. Der Bundesrechnungshof hält es vielmehr für unverzichtbar, dass das BMAS – wie zugesagt – die Erfahrungen aus der Zeit ausgesetzter Sanktionen während der Corona-Pandemie und während des Moratoriums auswertet und frühzeitig in das Gesetzgebungsverfahren zum Bürgergeld einbringt. Dies umfasst ebenfalls die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes.

Romers

Rammoser