

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Regelung eines Sanktionsmoratoriums) anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 16. Mai 2022

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
F +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 12. Mai 2022

Zusammenfassung

Die Diakonie Deutschland dankt für die Gelegenheit, zum o.g. Gesetzentwurf und zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE Stellung zu nehmen. Mit dem Gesetzentwurf sollen im Vorfeld der Bürgergeld-Gesetzgebung Sanktionen ausgesetzt werden. Deutliche Beschränkungen bei den Sanktionen hatte das BVerfG in seinem Urteil von 2019 eingefordert.

Die Diakonie begrüßt, dass mit dem Sanktionsmoratorium die Regelungen nach § 31 (Pflichtverletzungen) ausgesetzt werden. Da aber jegliche Kürzung am Existenzminimum problematisch ist, kritisiert die Diakonie, dass die Regelungen nach § 32 (Meldeversäumnisse) bei wiederholten Verstößen fortbestehen sollen. Meldeversäumnisse umfassen vier Fünftel aller Sanktionsfälle. Insgesamt fordert die Diakonie wie im vorliegenden Änderungsantrag die umfassende Streichung der Sanktionsparagrafen.

Es gibt keinen wissenschaftlichen Beleg für positive Effekte von Sanktionen auf die Leistungsberechtigten. Sanktionen ignorieren die strukturellen Barrieren, die den längere Zeit Arbeitssuchenden den Zugang zum Arbeitsmarkt versperren. Die Sanktionsregelungen in der Grundsicherung führen dazu, dass Leistungsberechtigten zum Leben Notwendiges fehlt. Nach den Erfahrungen der Diakonie aus der Beratungspraxis treffen Sanktionen in der Regel Personen mit besonderen Schwierigkeiten, gesundheitlichen Einschränkungen, herausfordernden Familiensituationen oder umfassenden Vermittlungshemmnissen. Die Leistungsberechtigten sind Träger von Rechten und Pflichten. Ihre Situation kann nur durch Beratung, Förderung, Ermutigung und persönliche Betreuung und die aktive Mitgestaltung durch die Betroffenen verbessert werden.

Inhalt

1	Zur Situation.....	2
2	Gründe für die Abschaffung der Sanktionen im SGB II:.....	3
	A) Erfahrungen aus der Praxis mit den Sanktionsregelungen nach §§ 31 und 32 SGB II	3
	B) Sanktionen in der Grundsicherung sind menschenrechtlich fragwürdig	4

1 Zur Situation

Leistungsberechtigte in der Grundsicherung sollen daran mitwirken, den Leistungsbezug zu überwinden. Diese Erwartung darf aber nicht dazu führen, dass Sanktionen das Existenzminimum in Frage stellen. Auch wer Pflichten – aus welchen Gründen auch immer – nicht nachkommt, hat ein Recht darauf, dass seine Lebensgrundlage gesichert ist.

Diese Absicherung stellen die weitreichenden Auswirkungen der Sanktionsregelungen jedoch in Frage. Im Jahr 2019 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) fast ein Fünftel der Leistungsberechtigten (18 Prozent) sanktioniert, bei den Leistungsberechtigten unter 25 Jahren sogar mehr als ein Viertel (26 Prozent). Nach Sanktionsbegrenzungen sank der Anteil auf durchschnittlich 12,4 Prozent in 2020 und 14,9 Prozent in 2021. Die durchschnittliche Leistungskürzung betrug lt. BA 94 Euro. Bei dem damals geltenden Regelsatz von rund 440 Euro monatlich für alleinstehende Erwachsene und 400 Euro von Menschen in Partnerschaften bedeutete dies, dass existenzielle Bedürfnisse nicht mehr befriedigt werden können.

Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 5. November 2019 war es möglich, bei Vorliegen von gesetzlich festgelegten Sanktionsgründen die Leistung zunächst zu mindern und schließlich vollständig zu streichen. Im Urteil setzte das Bundesverfassungsgericht für Sanktionen deutliche Grenzen:

- Starre Sanktionsregelungen, mit denen auf Verhaltensänderungen nicht positiv reagiert werden kann, soll es nicht mehr geben.
- Die allgemeinen pauschalen Minderungen werden auf 30 Prozent des Regelsatzes beschränkt.
- Außergewöhnliche Härten und Besonderheiten des Einzelfalles sind zu beachten. Insoweit schafft das Bundesverfassungsgericht Ermessensspielräume.

Das Gericht betont die menschenrechtliche Bedeutung des Existenzminimums. Zugleich werden die Mitwirkungspflichten der Betroffenen und deren Durchsetzbarkeit seitens der Behörden hervorgehoben. Allerdings macht das Gericht deutlich, dass wegen des Eingriffs in das Existenzminimum ein besonders strenger Maßstab der Verhältnismäßigkeit gilt. Der Gesetzgeber darf sich bei der Einschätzung, wie die gewählten Mittel wirken, nicht mit lediglich plausiblen Vermutungen zufriedengeben.

Die seit dem Urteil geltende Übergangsregelung begrenzt die Leistungsminderung auf 30 Prozent des Regelsatzes. Während der COVID-Pandemie wurden die Sanktionsregelungen bei neu auftretenden Sachverhalten in vielen Fällen ausgesetzt.

Das Sanktionsmoratorium ist auf zwölf Monate angelegt und soll mit der Einführung des Bürgergelds durch Neuregelungen ersetzt werden. Es ist sinnvoll, das Sanktionsmoratorium in jedem Fall bis zur tatsächlichen Einführung des Bürgergeldes umzusetzen, um eine vollständige Neuregelung zu ermöglichen, ohne dass zuvor ein Rückfall in die alten Sanktionsregelungen droht.

Grundsätzlich spricht sich die Diakonie Deutschland für eine Beendigung der Sanktionspraxis in der Grundsicherung aus. Die Probleme, die durch die Anwendung der Sanktionsparagrafen entstehen, überwiegen deutlich jegliche vermuteten Vorteile oder Lenkungswirkungen im Prozess der Leistungsgewährung. Darum fordert die Diakonie, wie im Antrag der Fraktion DIE LINKE vorgesehen, die §§ 31 und 32 SGB II zu streichen.

2 Gründe für die Abschaffung der Sanktionen im SGB II:

A) Erfahrungen aus der Praxis mit den Sanktionsregelungen nach §§ 31 und 32 SGB II

Die Erfahrungen aus der Beratungspraxis weisen auf grundsätzliche Probleme bei der Gewährleistung von Grundrechten hin. Personen mit einem besonderen sozialarbeiterischen Beratungsbedarf, z. B. in Folge von psychischen Problemen, Suchterkrankungen, starken persönlichen Schwierigkeiten, funktionalem Analphabetismus oder interkulturellen Verständigungsproblemen, werden besonders häufig mit Sanktionen belegt. Viele dieser Probleme ließen sich mit einer angemessenen Beratung, Vermittlung oder auch Festlegung von sinnvollen Vermittlungszielen insgesamt vermeiden. Strukturelle Schwierigkeiten bei der Sicherstellung von wirkungsvollen Vermittlungsmaßnahmen durch die Leistungsträger dürfen nicht auf die Leistungsberechtigten verlagert werden.

In einem Beratendenhearing der Diakonie Deutschland 2019 wurden Erfahrungen aus der Beratungspraxis zusammengetragen:

1. Sanktionen kürzen das Existenzminimum

Die Grundsicherung soll das Existenzminimum gewährleisten, Sanktionen, die diese existenzsichernde Leistungen verringern, führen jedoch dazu, dass Bedarfe für Essen, Kleidung oder Wohnen nicht mehr gedeckt werden können. Menschen geraten in Not, bis hin zur Wohnungslosigkeit.

2. Sanktionen treffen Menschen mit Schwierigkeiten im Umgang mit Behörden

Wer in einer Lebenskrise einen Termin versäumt, wird ebenso sanktioniert wie Menschen, die die Verfahrensregeln nicht verstehen oder die im Umgang mit Behörden berechnete Anliegen nicht entsprechend vorbringen können. Sanktionen treffen nicht nur Menschen, die sich „drücken“, sondern überwiegend solche, die sich nicht gut ausdrücken können. Im Umgang mit Behörden routinierte Personen werden selten sanktioniert.

3. Sanktionen nehmen auf besondere Problemlagen keine Rücksicht

Stark belastete Personen leiden besonders unter Sanktionen. Menschen mit Kontaktschwierigkeiten sind beispielsweise nicht in der Lage, an einer Maßnahme in einem Begegnungscafé teilzunehmen. Nachvollziehbar sind auch die Bedenken einer Migrantin, die frühmorgens im Dunkeln in einer abgeschiedenen Gegend zu Fuß zu einer Arbeitsstelle laufen soll und dies aus Angst vor Übergriffen verweigert.

4. Sanktionen treffen kooperative Menschen, die lediglich ungeschickt agieren

Diakonie-Berater:innen berichten von Personen, denen das Jobcenter ein Bewerbungstraining verordnet, die jedoch bereits selbstständig eine Praktikumsstelle mit Aussicht auf einen Ausbildungsplatz gefunden haben. Das Jobcenter beharrt allerdings auf der Maßnahme und verhängt Sanktionen, wenn der Praktikumsplatz bevorzugt wird, da dies nicht vereinbart war. In anderen Fällen werden Personen sanktioniert und erhalten nach einer Bewerbung weder Fahrtkosten für das Vorstellungsgespräch oder für den Stellenantritt.

5. Sanktionen kommen zu anderen Minderungen des Regelsatzes hinzu

Ein Fünftel der Leistungsberechtigten muss aus dem Regelsatz auch Mietanteile finanzieren, weil die Wohnungsmiete die als angemessen geltenden Kosten übersteigt. Leistungskürzungen wegen Sanktionen können zu Mietrückständen und Wohnungskündigungen führen. Darlehen wer-

den von Jobcentern an rechtlich eigenständige Servicecenter übertragen, die mit Leistungsberechtigten vorgeblich freiwillige Vereinbarungen über die Rückzahlungen treffen. Diese Zahlungen werden auch im Sanktionsfall weiter eingefordert, unter Umständen gemahnt.

6. Sanktionen treffen alle Mitglieder im Haushalt

Eine Sanktion gegen ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft trifft die ganze Familie, deren verfügbares Einkommen damit insgesamt verringert wird. Das betrifft auch die Mietzahlungen. Jobcenter streichen den Wohnkostenanteil der Sanktionierten in der Bedarfsgemeinschaft. Das kann ebenfalls zu Mietrückständen und Problemen mit den Vermieter:innen führen. Andere Familienmitglieder müssen die wegfallende Unterstützung ausgleichen. Kinder sind vom verringerten Haushaltsbudget immer mitbetroffen.

7. Sanktionen werden nicht ausgeglichen

Sanktionierte werden von den Jobcentern oft nicht über die Möglichkeit informiert, Sachleistungen zu beantragen. Diese werden erst mit Zeitverzug nach Bearbeitung des Antrags bewilligt. Mit Lebensmittelgutscheinen können allerdings weder Medikamente noch Fahrkarten o.a. Notwendiges gekauft werden.

B) Sanktionen in der Grundsicherung sind menschenrechtlich fragwürdig

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist sowohl im Grundgesetz wie auch im internationalen Recht verankert und verpflichtet den Gesetzgeber sicherzustellen, dass jeder Mensch das für seine Existenz Erforderliche erhält. Sanktionen stehen dazu im Widerspruch, wie auch im Urteil des BVerfG von 2019 bestätigt. Die gravierenden Probleme bei der Anwendung von Sanktionen im Einzelfall verdeutlichen nach Ansicht der Diakonie die menschenrechtlich problematischen Folgen.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) der Vereinten Nationen von 1966 erkennt das Recht auf soziale Sicherheit einschließlich Sozialversicherung an. Der Sozialpakt ist in Deutschland seit 1976 gültig. Weitere Bestimmungen enthält die Europäische Sozialcharta. Nach dieser sind Systeme der sozialen Sicherheit einzuführen oder beizubehalten, ein befriedigender Stand derselben ist herzustellen, und sie sind fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen. Dass der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Sozialrechts entsprechende Vorgaben beachten muss, hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Kritik an der Umsetzung sozialer Rechte in Deutschland wiederholt betont.

Im deutschen Sozialrecht ist geregelt, dass der Staat das Existenznotwenige abzusichern hat. Das umfasst das für die physische Existenz und das für die soziokulturelle Teilhabe unbedingt Notwendige. Da das Verfassungsrecht sich auf die Absicherung des unbedingt Notwendigen beschränkt, sind Regelungen, die gezielt eine weitere Kürzung dieses Mindestmaßes vorsehen, grundsätzlich bedenklich.

Verfassungsrechtlich verankerte Leistungsrechte bedürfen der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, der die Existenzsicherung in den Gesamtrahmen der Sozialpolitik einfügt. Insbesondere muss der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Bedürftigkeit und anerkannte Bedarfe beschreiben. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfassungsrechtliche und sozialstaatliche Verpflichtungen überlagern. Bei den §§ 31 ff SGB II ist es

zu einer solchen Überlagerung gekommen, da die alternativlose und nicht modifizierbare Durchsetzung von arbeitsmarktpolitischen Vermittlungszielen und Mitwirkungspflichten Vorrang vor der Verpflichtung zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erhält.

Soziale Grundrechte müssen in jedem Einzelfall gewährleistet werden. Das in den §§ 31 und 32 SGB II vorgesehene Sanktionsregime ist nicht geeignet, nicht erforderlich und auch nicht angemessen. Es stellt insgesamt einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums dar. Mit der Gesetzgebung zum Bürgergeld wurde eine Neuregelung des Zusammenwirkens von Leistungsberechtigten und Jobcentern angekündigt. Eine vertrauensvolle Mitwirkung von Leistungsberechtigten wird nach Ansicht der Diakonie nur möglich sein, wenn auf Sanktionsandrohung und –verhängung verzichtet wird.

Ansprechpartner*innen:

Michael David

Sozialpolitik gegen Ausgrenzung und Armut

Tel: 030 65211-1636

eMail: michael.david@diakonie.de

Dr. Friederike Mussnug

Sozialrecht

Tel. 030 65211-1601

eMail: friederike.mussnug@diakonie.de