

**Kurzbewertung der Diakonie Deutschland
zum Entwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/
Die Grünen und FDP eines Zweiten
Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024
(Drucksache 20/ 9999) vom 08.01.24
Hier: Änderungen der §§ 31a und 31b SGB II**

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

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1459
politische.kommunikation@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 17.01.24

Vollständige Sanktionierung im SGB II: Der Inhalt der geplanten Neuregelung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) will mit einem neuen Absatz 7 des § 31a SGB II-E die Möglichkeiten der Leistungsminderung bei „Pflichtverletzungen“ erweitern. Mit Einführung des Bürgergeldes waren diese auf 30 Prozent des Regelsatzes begrenzt worden. Die Neuregelung sieht vor, dass der Leistungsanspruch in Höhe des Regelbedarfes in bestimmten Fällen entfällt und der Regelsatz nicht mehr ausgezahlt wird. Dies gilt, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich willentlich weigern, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, die tatsächlich und unmittelbar angeboten wird. Die weitere Bedingung für das Inkraftsetzen dieser scharfen Sanktion ist, dass innerhalb des letzten Jahres die Leistungen der betreffenden Person bereits aufgrund von „Pflichtverletzungen“ gemindert waren¹. § 31b Absatz 3 SGB II-E sieht die Aufhebung der entsprechenden Leistungsminderung vor, wenn die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme nicht mehr besteht, spätestens aber nach zwei Monaten. Weigerungsgründe können vorgetragen werden, auf eine Härtefallregelung wird verwiesen.

Empfehlung der Diakonie Deutschland

Die Diakonie Deutschland empfiehlt die Rücknahme der geplanten Regelungen. Die Sicherstellung von Sach- und Gesundheitsleistungen, der Schutz nicht erwerbsfähiger Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft vor den Auswirkungen der 100%-Sanktionierung, der Schutz psychisch erkrankter Personen sowie eine konsequente Orientierung an den im Kooperationsplan vereinbarten Zielen als Voraussetzung für Entscheidungen des Jobcenters sind aus Sicht der Diakonie Deutschland unbedingt notwendig.

Gesamtbewertung

Die Diakonie Deutschland kritisiert die Pläne der Bundesregierung zur Wiedereinführung einer 100%-Sanktionierung der Regelleistungen scharf. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes stellen das gesetzlich garantierte Existenzminimum dar, dessen Sicherstellung aus menschenrechtlicher Perspektive und nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes nicht in Frage zu stellen ist. Insbesondere vor dem Hintergrund der

¹ Grundlage sind die Regelungen im SGB II in § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 31 Absatz 2 Nummer 3 oder § 31 Absatz 2 Nummer 4

Bürgergeldreform, die vor gerade einmal einem Jahr ausdrücklich auf eine Begleitung stärker auf Augenhöhe abzielte, ist die vorgeschlagene Regelung für die Diakonie Deutschland nicht nachvollziehbar. Sie konterkariert einen Paradigmenwechsel, der auch von Seiten der Diakonie immer wieder angemahnt worden war und mit der Einführung des Bürgergeldes erklärtermaßen beabsichtigt war.

In seinem Urteil von 2019 hat das Bundesverfassungsgericht einen vollständigen Entzug der Existenzsicherungsleistungen grundsätzlich zur Schonung der begrenzten Ressourcen des Staates zwar gebilligt, diesem jedoch enge Grenzen gesetzt. So setzt eine solche Sanktion gemäß Randnummer 209 voraus, dass eine zumutbare und zugleich existenzsichernde Arbeit, die unmittelbar angetreten werden kann, durch die Leistungsberechtigten abgelehnt wird. Dieser Voraussetzung werden die vorgeschlagenen Regelungen im Gesetzentwurf nach Auffassung der Diakonie Deutschland nicht gerecht; insbesondere das Kriterium des existenzsichernden Arbeitsentgeltes wird im Gesetzentwurf nicht beachtet.

Bereits in seiner vollen Höhe und ohne Leistungsminderung ist der Regelbedarf durch seine unsachgemäße Ermittlung aus Sicht der Diakonie Deutschland zu niedrig angesetzt und hat gravierende Einschränkungen nicht zuletzt mit Blick auf gesunde Ernährung und andere Grundbedürfnisse zur Folge.² Kinder und Jugendliche leiden besonders unter diesen Einschränkungen. Die langjährige Forderung nach einer Kindergrundsicherung, um Kinder und Jugendliche aus der Logik der Existenzsicherung und der beschriebenen Mangelsituation herauszulösen, ist auch in diesen Befunden begründet.

Eine wichtige Kritik des Bundesverfassungsgerichtes 2019 war, dass die Wirksamkeit von Sanktionierungen im Sinne der Verbesserung der Mitwirkung Leistungsberechtigter nicht nachgewiesen ist. Es liegen nach Kenntnis der Diakonie Deutschland keine neuen Erkenntnisse vor, die den Präventionscharakter von Sanktionen belegen würden. Allgemeine Behauptungen einer solchen Wirkung hat das Bundesverfassungsgericht bereits 2019 mit klaren Worten zurückgewiesen.

Sanktionen treffen in erster Linie Menschen mit psychischen Erkrankungen, Leseschwierigkeiten, mangelnden Sprachkenntnissen, persönlichen Krisen oder Suchtkrankheiten. Die Diakonie Deutschland weiß aus der Praxis ihrer Beratung, dass Sanktionierungen die Lage Betroffener verschärfen und nicht zur Lösung ihrer individuellen Problemlagen beitragen. Menschen in besonderen Krisensituationen können auch ein abgestuftes Verfahren, das durch Mitwirkung oder Vortragen von Härtefallgründen eine Wiederherstellung der Leistung ermöglicht, oftmals nicht für sich nutzen.

Eine Weiterzahlung der Kosten der Unterkunft und Heizung wird aufgrund der Tatsache, dass viele Leistungsberechtigte ihre tatsächlichen Wohnkosten bereits in Teilen aus dem Regelsatz leisten, nicht zuverlässig zu einer Sicherung des Wohnraums führen. Mit der Streichung des Regelbedarfs wegfallende Stromkosten können zum Wegfall von Heiz-Möglichkeiten (Gas-Etagenheizung) und Stromsperren führen. Eine höhere Verschuldung der sanktionierten Personen ist eine realistische Folge. Besonders kritisch zu bewerten ist, dass Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, insbesondere Kinder und Jugendliche, von dem Leistungsentzug massiv mitbetroffen sind, ohne Einfluss auf ihre Situation nehmen zu können.

² <https://www.diakonie.de/informieren/infothek/2020/hartz-iv-saetze-lebensnah-berechnen-diakonie-stellt-alternativ-modell-vor>

Bewertung einzelner Punkte

Schutz vor den Wirkungen der 100%-Sanktion

Die Streichung der Regelleistung bedeutet den Entzug von lebensnotwendigen Mitteln u.a. für Nahrung und Kleidung. Dass dieser Entzug des gesetzlich garantierten Existenzminimums nur innerhalb engster Grenzen gerechtfertigt ist, war Gegenstand einer intensiven verfassungsrechtlichen Befassung. Die nun geplante gesetzliche Regelung sieht noch nicht einmal Sachleistungen vor, um existenzielle Notlagen abzufedern. Ein Verweis auf freiwillige Angebote wie Tafeln wird implizit in Kauf genommen. Diese Angebote sind in keiner Weise geeignet, die verweigerte Durchsetzung eines Rechtsanspruchs aufzufangen. Auf Tafelleistungen besteht kein Rechtsanspruch. Sie sind keine Sozialleistung, sondern eine Maßnahme der Lebensmittelrettung im Rahmen freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements. Tafelangebote sind nicht bedarfsdeckend, sondern bestehen je nach Umfang überschüssiger Lebensmittel im Einzelhandel. Die Nachfrage nach Tafelangeboten ist allerdings mittlerweile so groß, dass die meisten Tafeln Wartelisten eingerichtet haben. Es ist daher auch gar nicht realistisch, dass eine sanktionierte Person kurzfristig neu durch eine Tafel aufgenommen wird und ausreichend Lebensmittel erhält. Eine 100%-Sanktionierung hat also notwendigerweise Hunger oder Betteln zur Folge.

Der Gesetzentwurf beschränkt die geplanten Sanktionen auf den Wegfall der Regelleistung. Mehrbedarfe und Kosten der Unterkunft (KdU) sind nach der Begründung ausdrücklich von den Sanktionen ausgenommen. Damit kommt der Gesetzgeber einem maßgeblichen Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegen die Auswirkungen von Sanktionen nach. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Erhalt der KdU-Leistung an sich ausreicht, um den Wohnraumverlust und andere belastende Sanktionsfolgen zu verhindern. So reichen oft KdU-Leistungen allein nicht aus, um die Mietkosten zu decken. Bürgergeldberechtigte zahlen aus den Regelleistungen zu, um die Miete tatsächlich leisten zu können. Bei einem vollständigen Entzug der Regelleistung ist dies nicht möglich. Die Betroffenen geraten damit in Mietzinsverzug, der Erhalt des Wohnraums ist gefährdet. Selbst wenn sie nach Auslaufen der Sanktion die Miete wieder voll zahlen können, wären Rückstände aufgelaufen, deren Abbau mit weiteren gravierenden Schuldenproblemen verbunden wäre. Auf diese geht das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 2019 gerade im Kontext mit der 100%-Sanktion vertieft ein (Rn 205 ff). Absurd ist zudem die Vorstellung, dass Menschen zwei Monate hungern könnten, sich aber an der Sicherheit ihrer Wohnung erfreuen dürfen. Der Anreiz, Zahlungen für die Miete zum Kauf des Allernotwendigsten umzuleiten, wenn das Amt bisher keine Direktzahlung an Vermietende vorgesehen hat, ist immens und seine Umsetzung überlebensnotwendig.

Weitere Rückstände dürften bei den aus den Regelsätzen aufzubringenden Energiekosten entstehen. Im Regelsatz enthalten ist der ohnehin zu knapp bemessene Anteil für Stromkosten. Gas-Etagenheizungen funktionieren nicht ohne Strom, entsprechend sind Mieter:innen dieser Wohnungen für das Heizen ihrer Wohnung auf den Regelsatz angewiesen. Auch Internet- und Telefonverbindungen - wichtige Voraussetzungen für die Erreichbarkeit durch die Jobcenter - können ohne Mittel für Stromkosten nicht aufrechterhalten werden. Außerdem fehlen mit dem Entzug der Regelleistung Mittel, um W-Lan oder Telefonanschluss weiterhin zahlen zu können. Die Folge ist dann auch die Sperrung der Medienanschlüsse an sich.

Von Wohnraumverlust und Überschuldung direkt mitbetroffen sind alle Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft, insbesondere Kinder und Jugendliche, die keinerlei Einfluss auf die

Situation nehmen können. Auch Erwerbstätige, die selbst bedarfsdeckend arbeiten und mit komplett sanktionierten Personen in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenleben, werden in Mithaftung genommen. In der Beratungspraxis nehmen wir auch immer wieder die Konstellation wahr, dass Elternteile bedarfsdeckend arbeiten, zur Wahrnehmung ihres Umgangsrechts jedoch aufstockende Leistungen in Anspruch nehmen. Hier laufen Aufforderungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ins Leere.

Zu prüfen ist zudem die Auswirkung einer 100%-Sanktion auf die Beitragszahlung in der gesetzlichen Krankenversicherung. Diese Bedenken sind aus Sicht der Diakonie Deutschland nicht ausgeräumt. Kosten für wichtige Medikamente und Mobilität sind bei einer 100%-Leistungsinderung ebenfalls nicht zu decken. Daraus folgende Grundrechtsbeeinträchtigungen wiegen umso schwerer, als dass aus dem Gesetzesentwurf bisher nicht erkennbar ist, nach welchen Verfahrenskriterien eine Feststellung der „willentlichen und willkürlichen Verweigerung der Arbeitsaufnahme“ erfolgt, die rechtsstaatlichen Maßstäben standhält und ggfs. hinreichenden Grundrechtsschutz der Betroffenen gewährleistet.

Schutz vor der Leistungsinderung durch Verfahren

Abs. 7 verweist ausdrücklich auf Absatz 2 und die Möglichkeiten zur mündlichen Erörterung. Allerdings erscheint diese Vorkehrung nicht ausreichend, um abzuklären, ob die Leistungsberechtigten tatsächlich das Angebot willentlich und ohne nachweisbaren wichtigen Grund verweigern. Der Nachweis einer willentlichen Verweigerung bedarf deutlich mehr an Aufklärung als das Anhörungsverfahren nach § 31a Abs. 2 SGB II ermöglicht. Hier hält die Diakonie Deutschland eine Anhörung für zwingend geboten.

Derzeit bleibt diese wesentlich der Initiative der Leistungsberechtigten anheimgestellt: Nur wenn diese eine solche Anhörung verlangen, kommt es zur Anhörung. Auch wenn es hier wegen der tatbestandlich vorausgesetzten wiederholten Minderung im Falle eines solchen Verlangens zu einer mündlichen Anhörung käme, ist das Ermessen immer noch nur im Sinne einer Soll-Regelung eingeschränkt. Wenn es tatsächlich zu dieser außergewöhnlich harten Sanktion der vollständigen Unterbrechung der Bürgergeldzahlung kommen soll, muss eine mündliche Anhörung stattfinden, bei der die betreffenden Leistungsberechtigten die Möglichkeit bekommen, Gründe für eine Nichtannahme des Angebotes vorzutragen. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei den von Sanktionen betroffenen Leistungsberechtigten überwiegend um Personen, die aus verschiedensten Gründen von dem Vermittlungs-Verfahren überfordert sind. Sowohl das Erfordernis, eine Anhörung zu beantragen als auch das Erfordernis einer schriftlichen Darlegung ihrer Lage wird für diese Personen nur eine weitere Hürde für die Rückkehr in den ungestörten Vermittlungsprozess darstellen und wäre damit geradezu kontraproduktiv.

Motivation der Regelung

Die Maßnahme steht im Kontext der Haushaltsfinanzierung und soll staatliche Ausgaben mindern. Die Diakonie Deutschland zieht in Zweifel, dass das Einsparziel ein legitimes Ziel für diese maßgebliche Verschärfung der Regelungen ist, mit der u.U. der teilweise Entzug des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums erfolgt.

Das Bundesverfassungsgericht hat Sanktionen und deren Ziel, die Mitwirkung durchzusetzen unter Verweis auf begrenzte staatliche Mittel grundsätzlich gebilligt. (BVerfG 142, 353 <371 Rn. 39>). In der zitierten Entscheidung vom 27. Juli 2016 - 1 BvR 371/11 – (Anrechnung des Eltern-Einkommens in einer Bedarfsgemeinschaft für erwachsene Hilfebedürftige unter 25

Jahren) heißt es: „Auch der soziale Rechtsstaat ist darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt.“ Die Diakonie Deutschland verweist darauf, dass auch bei Leistungsberechtigten, denen im Rahmen der geplanten 100%-Sanktionierung der Regelbedarf gestrichen wird, der Hilfebedarf mangels Einkommens an sich gegeben ist, auch wenn er wegen der unterstellten Mitwirkungsverweigerung abgesprochen wird.

Erwartete Entlastung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beziffert die erwarteten Minderausnahmen in der Begründung (S. 6) auf nicht weniger als 170 Mio. Euro, wobei die erwartete Entlastung für den Bund 150 Mio. Euro betragen soll. Diese Erwartung steht im Widerspruch zu dem Argument (S. 8), dass es in der Praxis nur „einige wenige Beziehende von Bürgergeld“ sind, die „sich beharrlich verweigern und bewusst ihre Hilfebedürftigkeit aufrechterhalten bzw. nicht vermindern“. Wenn sich – wie ja auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorgetragen hat – die tatsächliche Menge der Fälle in Grenzen hält, wäre doch zu fragen, ob der tatsächlich „Sparertrag“ einen so weitreichenden Eingriff wie die geplante Möglichkeit zur 100%-Sanktionierung rechtfertigt. Dieser steht wie bereits ausgeführt im diametralen Widerspruch zur Intention der Bürgergeldreform und im Widerspruch zur Bedeutung der rechtlichen Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums.