

**Stellungnahme
zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN „Existenzminimum
und Teilhabe sichern – Sanktions-
moratorium jetzt“ (BT-Drs. 18/1963),
zu den Anträgen der Fraktion DIE
LINKE „Sanktionen bei Hartz IV und
Leistungseinschränkungen bei der
Sozialhilfe abschaffen“ (BT-Drs.
18/1115) und „Gute Arbeit und eine
sanktionsfreie Mindestsicherung
statt Hartz IV“ (BT-Dr. 18/3549)**

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 Ansprechpartnerin
Dr. Birgit Fix

Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88

Ihre Ansprechpartnerin
Dr. Clarita Schwengers

Telefon-Durchwahl 0761 200 676

www.caritas.de

Datum 23. Juni 2015

I. Gesamtbewertung

Den aktuellen Regelungen zu den Sanktionen 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.

1. Erfahrungen der Leistungsempfänger und Berater/innen der Caritas

Menschen, denen die Caritas in den Einrichtungen und Diensten begegnet und die Leistungen nach dem SGB II beziehen, erleben diese grundsätzliche 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.¹ Nach den Erfahrungen, die viele Berater der Caritas äußern, haben die meisten Menschen, mit denen sie Kontakt haben, den 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. Vielmehr fehlt es oft an passgenauen Angeboten, an der finanziellen Ausstattung für derartige Maßnahmen, teilweise auch an qualifiziertem Personal in den Jobcentern, das 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 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 erste wissenschaftliche Studien hierzu bestätigt. Teilhabeaktivitäten wie Freunde einladen sind nur noch schwer möglich und auch die Lebensqualität (z.B. Kleidung, Medikamente kaufen) leidet (ISG 2013: S. 46). 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 (Überblick über die Forschung: Wolff 2014).

Faktisch treffen Sanktionen nicht nur die Erwerbsfähigen, die gegen eine Pflicht verstoßen, sondern immer 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 wandert in einen gemeinsamen Topf, aus dem der Lebensunterhalt 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 Bedarfe 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.

¹ 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/>.

2. Verfassungsrechtliche Beurteilung und Höhe des Existenzminimums

Ob Sanktionen gegen die Pflicht des Staates zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG verstoßen, ist bislang noch nicht höchstrichterlich geklärt. Das Sozialgericht Gotha hat diese Frage jüngst dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt. Es sieht einen Verstoß gegen die Menschenwürde und die Berufsfreiheit. Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Prüfung durch Karlsruhe, da Eingriffe in existenzsichernde Leistungen nur dann legitim sind, wenn feststeht, dass sie nicht gegen die Menschenwürde oder andere Verfassungsbestimmungen verstoßen.

Ungeachtet der ausstehenden höchstrichterlichen Bewertung ist der Deutsche Caritasverband grundsätzlich der Auffassung, dass die Regelsätze im Moment zu niedrig angesetzt sind um das soziokulturelle Existenzminimum abzudecken.² Als notwendig erachtet werden Korrekturen bei der Bestimmung der Referenzgruppe, die Herausnahme der verdeckt Armen, die Einrechnung einer Flexibilitätsreserve und eine Neuberechnung der Energiekosten.

3. Sanktionshäufigkeit und arbeitsmarktpolitische Wirkung

In der Praxis kommen Sanktionen äußerst selten vor: Die Statistik des Bundesagentur für Arbeit vom Februar 2015 zeigt, dass lediglich 2,9 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von Sanktionen betroffen waren. Umgekehrt heißt das, dass mit 97 Prozent die absolute Mehrheit sich regelkonform verhält. Über 75 Prozent der Sanktionen liegen Meldeversäumnisse zugrunde.

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. Die Wirkung von Sanktionen ist bislang noch nicht umfassend erforscht. Allerdings weist die derzeitige Studienlage darauf hin, dass die Umsetzung von Sanktionen zwar positive intendierte Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ausübt, aber auch erhebliche weitere Effekte hat. Darüber hinaus gibt es Hinweise, dass Sanktionen nicht nur auf die Sanktionierten selbst wirken, sondern auch auf die gesamte Gruppe der Leistungsempfänger und die Wahrscheinlichkeit wieder erwerbstätig zu werden. Schon die Möglichkeit der Sanktionierung trägt folglich dazu bei, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen. Gleichwohl tritt diese verhaltenssteuernde Wirkung oftmals auch nicht ein, weil das sanktionierte Verhalten nicht Ausdruck einer Weigerung oder anhaltenden Unfähigkeit ist, sondern der Situation bzw. behindernden Lebensumständen, Kompetenzdefiziten oder psychischen Erkrankungen geschuldet ist. Die stärkeren Sanktionsregelungen für Unter 25-Jährige führen hingegen nicht zu einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei jungen Arbeitslosen. Sanktionen, insbesondere die, die mit besonderen Einschränkungen der Lebensbedingungen verbunden sind,

² Position des DCV zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern, <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/01-24-2014-regelbedarfe-muessen-erhoeht-werden>.

können sich sogar kontraproduktiv auf das Ziel der Erwerbsintegration auswirken. Denn durch eine starke Sanktionierung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, ganz aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden. 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. Darüber hinaus können negative Effekte auf die Qualität (Stabilität und Entlohnung) der Beschäftigung nach der Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden.

4. Arbeitsmarktpolitische Lage und Verwaltungspraxis

Unberücksichtigt lässt die Studienlage, inwieweit es überhaupt passgenaue Angebote und eine qualifizierte Beratung der Leistungsberechtigten gibt. Die Berater/innen der Caritas erleben immer wieder, dass Jobcenter personell unzureichend ausgestattet sind, überwiegend nicht telefonisch erreichbar sind und dass passgenaue Hilfen gerade für arbeitsmarktferne Personen nur in geringem Umfang angeboten werden. 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 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. Die Balance von Fördern und Fordern ist in der Praxis an vielen Stellen aus dem Gleichgewicht geraten.

5. 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 und auch das Aufzeigen von Alternativen und weiteren Handlungsbedarfen, z. B. verbesserte Anreize für Erwerbsarbeit, eine verbesserte Verzahnung der Hilfesysteme für Jugendliche und passgenauere Maßnahmen für arbeitsmarktferne Personen. Zu einzelnen Bereichen hat der DCV bereits Vorschläge gemacht.³ Er hat auch Kriterien entwickelt, an denen sich alternative Vorschläge zur Ausgestaltung einer Grundsicherung messen lassen müssen.⁴

Es ist bereits vor einer Evaluierung unerlässlich, die Sanktionsregelungen grundsätzlich und zeitnah noch in dieser Legislaturperiode zu überarbeiten. Möglicherweise sind nach einer Evaluierung dann weitere Schritte notwendig. Höhe, Dauer, Umfang und rechtliche Informationen

³ Schnittstellenpapier Berufliche Integration junger Menschen verbessern, Papier Eingliederung von Langzeitarbeitslosen.

⁴ Bedingungsloses Grundeinkommen/solidarisches Bürgergeld, Kriterien zur Bewertung aus Sicht der Kommission der Delegiertenversammlung „Sozialpolitik und Gesellschaft“, nc 6/2008 S. 29 ff.

müssen dabei jetzt ebenso wie die Sonderregelungen für Jugendliche in den Blick genommen werden. Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, dass die Rechte und Pflichten der Leistungsberechtigten und die Pflichten des Staates in ein angemessenes und faires Verhältnis zu setzen sind. Die von der Fraktion DIE LINKE geforderte generelle Abschaffung sämtlicher Sanktionen wird nicht als sinnvoll erachtet. Der Deutsche Caritasverband geht bei seiner Bewertung davon aus, dass Sanktionen im Einzelfall ihre Wirkung entfalten. Dementsprechend müssen Sanktionen auch flexibel angewendet werden können, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Die Wirkung von Sanktionen muss weiterhin wissenschaftlich evaluiert werden und es muss gegebenenfalls politisch erneut nachgesteuert werden.

II. Vorschläge des DCV zur Reform der Sanktionen

1. Die Sonderregelungen für Jugendliche sind noch in dieser Legislaturperiode 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 Bedarfe für Unterkunft kann im schlimmsten Fall zur Wohnungslosigkeit führen. Zudem müssen im Zweifel Miet-schulden dann wieder vom Jobcenter übernommen werden, um eine Wohnungslosigkeit zu verhindern (§ 22 Abs. 8 SGB II). Außerdem verschärft die Sanktionierung in die Unterkunfts-kosten meist die Situation der Leistungsberechtigten drastisch. Durch eine drohende Woh-nungslosigkeit 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 Stufenmo-dell 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 Pflichtverletzung 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, Nur. 1-3 SGB III). Sollen in dem Termin lediglich die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch geprüft werden oder sonstige Entscheidungen im Leistungsverfahren vorbereitet werden, sollen Meldeversäumnisse nicht sanktionsbewehrt sein. Hier sollen 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 sollen insgesamt eine Höhe von 30 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe 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 (IAB Kurzbericht 10/1020, S. 5). Die Erbringung von Sachleistungen von Amts wegen hat den Vorteil, dass für die Leistungsträger 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 soll unverändert bleiben.

III. Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Existenzminimum und Teilhabe sichern – Sanktionsmoratorium jetzt“ (BT-Drs. 18/1963)

1. Keine Sanktionierung des „Grundbedarfs“

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, den „Grundbedarf“ von Sanktionen auszunehmen. Vorgeschlagen wird, die Kürzung des Regelsatzes jeweils auf 10 Prozent zu beschränken. Es wird davon ausgegangen, dass bei einer Kürzung um 10 Prozent der laufende

Grundbedarf noch gedeckt werden kann. Bei einer Kürzung über 10 Prozent sollen antragslos Sachleistungen gewährt werden.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband schließt sich dem Antrag insoweit an, als er sich grundsätzlich für eine deutliche Abmilderung der Sanktionen ausspricht. Er fordert darüber hinaus für alle Sanktionen eine Untergrenze in Höhe von 30 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe in Verbindung mit der Gewährung von Sachleistungen. Zudem sollte es für Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II (z. B. Ablehnung von Arbeitsangeboten) 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 zu gewähren. Die derzeitigen Kürzungsbeträge tangieren oder entziehen spätestens ab der 2. Stufe Mittel, die das physische Existenzminimum sicherstellen sollen. Dies führt zu erheblichen Belastungen für die Leistungsberechtigten, bis hin zur Verschuldung.

Als Vorbild für die absolute Untergrenze dient § 43 Abs. 2 S. 3 SGB II, nach dem monatliche Aufrechnungen mit Ersatz- und Erstattungsansprüchen auf insgesamt 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs begrenzt sind.

2. Abschaffung der Sanktionierung in die Bedarfe für Unterkunft und Heizung

In ihrem Antrag fordert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die Bedarfe der Unterkunft und Heizung von den Sanktionen auszunehmen. Wenn keine weiteren Einkünfte vorhanden sind, entfallen bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren die Bedarfe der Unterkunft bei der zweiten Sanktion, bei älteren Leistungsberechtigten bei der dritten Pflichtverletzung.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband lehnt eine Sanktionierung in die Bedarfe für Unterkunft und Heizung ebenfalls ab und fordert hier eine entsprechende Gesetzesänderung. 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 Kürzung der Unterkunftsbedarfe kann im schlimmsten Fall zur Wohnungslosigkeit führen. Zudem müssen im Zweifel Mietschulden wieder vom Jobcenter übernommen werden, um eine Wohnungslosigkeit zu verhindern (§ 22 Abs. 8 SGB II). Außerdem verschärft die Sanktionierung in die Unterkunftsbedarfe meist die Situation der Leistungsberechtigten drastisch. Tritt Wohnungslosigkeit ein, wird die Integration ins Erwerbsleben entscheidend gehemmt. Entfällt das Arbeitslosengeld II, hat dies auch Auswirkungen auf den Krankenversicherungsschutz der Leistungsberechtigten nach § 5 Nr. 2a SGB V nach Beendigung ihrer Hilfebedürftigkeit. Die Krankenpflichtversicherung setzt voraus, dass Arbeitslosengeld II tatsächlich bezogen wird. Beantragt der Leistungsberechtigte keine Sachleistungen oder werden diese im Rahmen des Ermessens nicht erbracht, greift nur die Nachrangversicherung des § 5 Nr. 13a SGB II und der Leistungsberechtigte muss eigene Beiträge zahlen. In diesen Fällen können Beitragsschulden verursacht werden, die an die Krankenkasse zurückgezahlt werden müssen, wenn die Hilfebedürftigkeit

nach SGB II beendet ist. Bei Beitragsschulden in Höhe von zwei Monaten, existiert lediglich ein auf die Notversorgung reduzierter Krankenversicherungsschutz.

3. Abschaffung der Sondersanktionen für Menschen unter 25 Jahren

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, das geltende verschärfte Sanktionsinstrumentarium für Menschen unter 25 Jahre abzuschaffen und für Jugendliche die Sanktionen für Erwachsene zu übernehmen. Derzeit wird bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zwischen 15 und 25 Jahren bei der ersten Pflichtverletzung das Arbeitslosengeld II auf die Leistung für Unterkunft und Heizung beschränkt. Schon bei einer wiederholten Pflichtverletzung entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig. Der Gesetzgeber begründet die schärferen Sanktionsregelungen mit einem besonderen Förderbedarf für Jugendliche und junge Erwachsene. Bei ihnen müsse von vornherein der Langzeitarbeitslosigkeit entgegen gewirkt werden. Weiterhin wird auf die Regelung des § 3 Abs. 2 SGB II verwiesen, wonach erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, unverzüglich nach Antragstellung in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind. Dieser staatlichen Verpflichtung stünden schärfere Sanktionen gegenüber.

Bewertung

Erwerbsfähige junge Menschen werden im Vergleich zu Erwerbsfähigen über 25 Jahren häufiger sanktioniert. Im Februar 2015 waren 4,1 Prozent der erwerbsfähigen Jugendlichen unter 25 Jahren sanktioniert (Sanktionsquote alle: 2,9 Prozent). Der Deutsche Caritasverband wendet sich nicht grundsätzlich gegen eine Sanktionierung junger Menschen. Angemessene Sanktionen können dazu beitragen, den Realitätsbezug zu fördern, wenn beispielsweise keine Mitwirkung bei Ausbildungs- oder Qualifizierungsangeboten erfolgt. Der Deutsche Caritasverband betont aber gleichzeitig die Risiken, die mit Sanktionen verbunden sind. 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. 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.

Zum anderen stößt die Ungleichbehandlung der beiden Altersgruppen vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgebots auf verfassungsrechtliche Bedenken: Es ist zweifelhaft, ob die vom

Gesetzgeber angeführten Gründe ausreichen, diese Altersgruppe schlechter zu stellen als die über 25-Jährigen. Wirkung und Folgen von Sanktionen sind wissenschaftlich nicht hinreichend evaluiert. Qualitative Studien zeigen, 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, Annes 2010). 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. Junge Menschen, die über 18, aber unter 25 Jahre alt sind, sind genauso „erwachsen“ wie über 25-Jährige. In keinem anderen Sozialgesetzbuch ist die Gruppe der unter 25-Jährigen mit Sonderrechten oder Sonderpflichten ausgestattet. 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 bereits aus diesem Grunde bedenklich.

Daher müssen zum einen die harten Sanktionsregelungen in § 31a Abs. 2 SGB II entfallen. Insbesondere dürfen die Kosten der Unterkunft und Heizung in keinem Fall gekürzt werden. Um das „Herausfallen“ aus einem System zu vermeiden, müssen sich die Sachbearbeiter der jeweiligen Leistungsträger (insbesondere Grundsicherung und Jugendhilfe) frühzeitig und regelmäßig austauschen und im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes Hilfen leisten.⁵ Die Existenzsicherung ist in jedem Fall zu gewährleisten.

4. Kein „Automatismus“ bei Sanktionsregelungen: Flexibilisierung der Rechtsfolgen

Der Antrag sieht vor, dass es keinen „Automatismus“ bei der Anwendung der Sanktionsregeln geben darf. Sanktionen müssen bei Verhaltensänderungen auch zurückgenommen werden können. Nach aktueller Rechtslage ist der Sachbearbeiter verpflichtet, eine Sanktion auszusprechen, wenn eine Pflichtverletzung vorliegt. Er hat kein Ermessen bzgl. der Frage, ob er sanktioniert oder nicht (sog. Entscheidungsermessen). Auch Beginn, Dauer und Höhe der Kürzung sind gesetzlich festgelegt. Allerdings besteht die Möglichkeit, die Kürzung nachträglich abzumildern: Sofern sich Leistungsberechtigte über 25 Jahren nachträglich bereit erklären, ihren Pflichten nachzukommen, kann der Sachbearbeiter die Minderung ab dann auf 60 Prozent des Regelbedarfs begrenzen. Bei Berechtigten unter 25 Jahren kann er ab diesem Zeitpunkt die Leistungen für Unterkunft und Heizung wieder zahlen. Ferner besteht bei diesen Personen die Möglichkeit, den Minderungszeitraum auf sechs Wochen zu verkürzen.

⁵ Detaillierte Forderungen hierzu finden sich im Caritas-Positionspapier „Berufliche Integration junger Menschen verbessern - Schnittstellen der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII beseitigen“ <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/03-18-2015-berufliche-integration-junger-menschen-verbessern>.

Bewertung

Der DCV spricht sich für eine weitergehende Flexibilisierung der Sanktionen aus. Zwar ist die derzeitige Regelung wenig verwaltungsaufwändig, da sie eine ausführliche Ermessensprüfung sowohl hinsichtlich des „ob“, als auch des „wie“ der Sanktion entbehrlich macht. Doch gelingt es hierdurch nicht, den vielfältigen Situationen, die zu einer Pflichtverletzung führen, angemessenen Rechnung zu tragen.

Sanktionen sollten vom Sachbearbeiter flexibel aufgehoben oder abgemildert werden können, wenn sich die Person einsichtig zeigt und eine Verhaltensänderung eintritt. Nur im Einzelfall, wenn es zu wiederholten Pflichtverletzungen in derselben Angelegenheit kommt und eine Verhaltensänderung nicht nachhaltig ist, sollten die Sanktionen aufrechterhalten werden können.

5. Wunsch- und Wahlrecht berücksichtigen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, keine Sanktionen zu verhängen, wenn Fähigkeiten, Wünschen und Vorschlägen der Einzelnen nicht Rechnung getragen wird und keine Wahl zwischen angemessenen Förderangeboten besteht.

Bewertung

Das SGB II kennt den Gedanken des Wunsch- und Wahlrechts nicht. Insofern kann er auch nicht bei der Verhängung von Sanktionen angewendet werden. Wichtig ist es jedoch, dass Eingliederungsvereinbarungen zwischen Leistungsempfänger und Jobcentermitarbeiter auf Augenhöhe ausgehandelt werden. Erforderlich sind passgenau zugeschnittene Eingliederungsleistungen, die individuell der Überwindung der Hilfebedürftigkeit dienen. Dafür ist es notwendig, dass in den Jobcentern ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden ist, das die Zeit hat, die Fähig- und Fertigkeiten und den Förderbedarf der Leistungsberechtigten richtig einzuschätzen. Nur so können für die Eingliederung individuell geeignete Leistungen mit den Leistungsberechtigten vereinbart werden. Solche auf Augenhöhe vereinbarte Pflichten rechtfertigen bei einem Pflichtenverstoß eine zwingende leistungsrechtliche Reaktion.

6. Keine Sanktionierung bei Verweigerung von Arbeit unterhalb tariflicher Bezahlung

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, dass keine Sanktionen verhängt werden sollen, wenn die Aufnahme von Arbeit verweigert wird, die nicht tariflich vergütet wird.

Bewertung

Das Problem stellt sich häufig, wenn Personen Arbeitsgelegenheiten nicht annehmen. Die Arbeitsgelegenheit sollte aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes aus der Liste der Pflichtverletzungen in § 31 Abs. 1 SGB II gestrichen werden, sofern sie nicht in der Eingliederungsvereinbarung festgelegt 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 soll unverändert bleiben.

Die Forderung nach einem generellen Ausschluss einer Sanktionierung bei Verweigerung von Arbeit unterhalb tariflicher Bezahlung teilt der DCV hingegen nicht. Die Vereinbarung von Tariflöhnen und die Einbeziehung von Unternehmen in die Tarifbindung ist Aufgabe der Sozialpartner. Die Vermittlung von Arbeitslosen sollte sich hingegen auf alle freien Arbeitsplätze beziehen, sofern sie zur Integration des Betroffenen geeignet und ihm aus sonstigen Gründen zumutbar ist. Für eine längerfristige Integration in Arbeit kann auch die anfängliche Tätigkeit in nicht tarifgebundenen Unternehmen sinnvoll sein. Einen Schutz vor Niedrigstlöhnen bietet der geltende gesetzliche Mindestlohn.

7. Verhinderung der Sanktionierung bei psychischen Problemen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht eine Prüfung vor, wie Sanktionen, bei denen das zu sanktionierende Verhalten Folge eines psychischen Problems ist, verhindert werden können.

Bewertung

Es ist geboten, Verhalten, das Folge psychischer Probleme ist, nicht zu sanktionieren. Um solche psychischen Probleme zu erkennen, muss eine ganzheitliche Betreuung durch die Integrationsfachkräfte gewährleistet sein. Dies erfordert einen entsprechend günstigen Betreuungsschlüssel, damit die personellen und zeitlichen Ressourcen in den Jobcentern gegeben sind, sowie im Einzelfall die Beratung der Fallmanager durch Personen, die bezüglich der Erkennung psychisch bedingter Problemlagen besonders qualifiziert sind.

8. Einrichtung von Ombudsstellen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht die Einrichtung von unabhängigen Ombudsstellen vor, die in Konfliktfällen zwischen Leistungsberechtigten und Trägern vermitteln.

Bewertung

Die Rechtslage in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und den angrenzenden Rechtsgebieten ist zum Teil undurchsichtig und komplex. Die unzureichende personelle Ausstattung in den Jobcentern bedeutet nicht nur für die Sachbearbeiter selbst eine enorme Belastung. Sie wirkt sich in vielerlei Hinsicht auch auf die Leistungsberechtigten aus. Dies könnte die Ursache sein, weshalb die Beratung durch die Jobcenter häufig mangelhaft ist. Hinzu kommen technische Gegebenheiten wie z. B. die spezielle Software, mit der die Leistungsbescheide erstellt werden. Die Bescheide sind umfangreich, schwer verständlich und können deshalb oft nicht oder nur ungenügend nachvollzogen werden. Die Fallmanager müssen die Leistungsberechtig-

ten über zahlreiche Dinge aufklären und über anderweitige Ansprüche (z. B. Wohngeld, Kinderzuschlag, BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe etc.) informieren. Die Kommunikation wird zusätzlich erschwert, weil der Leistungsberechtigte seinen Fallmanager telefonisch nicht persönlich erreichen kann, sondern auf die zentrale Telefon-Hotline verwiesen wird.

Viele Widersprüche und Klagen ließen sich dadurch vermeiden, dass die erwähnten Missstände behoben werden und die Leistungsberechtigten vor Ort über ihre Leistungs- und Änderungsbescheide ausreichend beraten und aufgeklärt werden. 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. Zum einen können Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen 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 Widerspruchverfahren und Klagen vermeiden. Die Beteiligung der Ombudsstelle ist für die Leistungsempfänger daher freiwillig. Damit wird gewährleistet, dass die Einschaltung der Ombudsstelle ein etwaiges Verwaltungsverfahren nicht verzögert oder den Zugang zum Gericht erschwert. Sie kann dem Jobcenter jedoch aufgrund ihrer beratenden Funktion eine Änderung des Bescheids empfehlen. Zum anderen kann sie durch die Sammlung und anschließende Evaluierung der Problemsituationen vor Ort das Jobcenter auf Probleme hinweisen und Lösungsmöglichkeiten vorschlagen.

9. Aufschiebende Wirkung von Widersprüchen

Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wird gefordert, dass ein Widerspruch von Leistungsträgern gegen die Verhängung von Sanktionen aufschiebende Wirkung haben muss. Auf Wunsch soll der Leistungsberechtigte die Ombudsstelle einschalten können.

Bewertung

Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des SGB II die Anforderungen an erwerbsfähige Leistungsempfänger(innen) gegenüber der alten Sozialhilfe deutlich verschärft. Eine solche Verschärfung ist nur vertretbar, wenn sie durch einen effektiven Rechtsschutz auf Seiten der Betroffenen ausgeglichen wird. Im Bereich der Existenzsicherung ist eine Einschränkung des Rechtsschutzes im Widerspruchsverfahren gegen Sanktionen nicht vertretbar, da die Hilfeempfänger(innen) gezwungen sind, zeitweise unterhalb des Existenzminimums zu leben oder unzumutbare Arbeit zu verrichten. Die Hilfeempfänger sind in diesen Fällen darauf verwiesen, ihre Ansprüche vor Gericht im einstweiligen Rechtsschutz durchsetzen. Zum einen führt dies neben dem Hauptsacheverfahren zu einem weiteren Verfahren und damit zu einer doppelten Belastung der Gerichte. Zum anderen dauern auch die Eilverfahren meist mehrere Wochen oder gar Monate, in denen der Lebensunterhalt des Hilfeempfängers nicht gesichert ist.

Widersprüche gegen Sanktionen sollten daher aufschiebende Wirkung haben. Dies entspricht auch der Wertung des § 86a Abs. 1 S. 1 SGG, nach dem zumindest Widersprüche gegen Verwaltungsakte, die eine laufende Leistung herabsetzen oder entziehen, aufschiebende Wirkung haben.

10. Sanktionsmoratorium

Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich im Antrag für ein Sanktionsmoratorium aus.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, die Sanktionen umgehend zu reformieren, diese neuen Regelungen zu evaluieren und dann, wenn nötig, nachzusteuern. Wichtige Schritte hierbei sind eine gute Information und Beratung der Leistungsempfänger. Notwendig ist eine flexible Anwendung der Sanktionierung mit Möglichkeiten zur Sanktionsrücknahme. Nicht sanktioniert werden dürfen Kosten der Unterkunft und Heizung. Die Sondersanktionen für Jugendliche sind abzuschaffen. Die Vorschläge im Detail sind in der Gesamtbewertung zusammengestellt.

Wir stimmen dem Anliegen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu, dass die Sanktionen einer umfassenden Evaluierung unterzogen werden sollen. Eine Aussetzung der Sanktionen, wie mit dem Sanktionsmoratorium gefordert, halten wir in diesem Zusammenhang nicht für sinnvoll. Ohne jegliche Möglichkeit zur Sanktion wäre die Festlegung des Gesetzgebers, dass Leistungen zur Existenzsicherung nicht bedingungslos gewährt werden, nicht durchzusetzen. Eine grundsätzliche Bindung existenzsichernder Leistungen an die Mitwirkung bei der Überwindung der Abhängigkeit der Hilfe hält der Deutsche Caritasverband für sozialpolitisch geboten. Dabei sind allerdings Grenzen zu wahren, die der Deutsche Caritasverband im jetzigen Sanktionsregime für überschritten hält. Es liegen gegenwärtig nur wenige Forschungsergebnisse zur Wirkung der Sanktionen vor. Sinnvoll ist die Vergabe eines umfassenden Forschungsauftrages durch das BMAS. Auf Grundlage aktueller Datenlagen sollten die Wirkungen von Sanktionen umfassend quantitativ und qualitativ erforscht werden.

IV. Antrag der Fraktion DIE LINKE „ Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen (BT-Drs. 18/1115)

1. Abschaffung der Sanktionen

Die Fraktion DIE LINKE fordert in BT-Drs. 18/1115, sämtliche Sanktionen und Leistungseinschränkungen abzuschaffen. Hierdurch wird eine Unterschreitung des gesetzlich festgelegten Existenzminimums ausgeschlossen.

Bewertung

Sanktionen sind seit 2005 ein fester Bestandteil des SGB II und Ausdruck des Förderns und Forderns. Viele Leistungsberechtigte empfinden die Sanktionsdrohungen als stigmatisierend. Wenn stärkere Sanktionen verhängt werden, haben diese erhebliche Auswirkungen auf die finanzielle und psychische Situation der Leistungsempfänger. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sanktionen ist bisher ungeklärt. Die Wirkung für die Arbeitsmarktintegration ist noch

nicht abschließend erforscht. Allerdings zeigen die Forschungsergebnisse, dass die Möglichkeit der Sanktionierung dazu beiträgt, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen.

Die Sanktionen sind daher umgehend in ihren Rechtsfolgen deutlich abzumildern, flexibler zu gestalten und durch eine intensivere Beratung und externen Beistand zu ergänzen. Zudem bedarf es passgenauere Angebote zur Arbeitsmarktintegration und einer existenzsichernden Ausgestaltung des Regelsatzes.

Die Wirkung von Sanktionen muss weiterhin wissenschaftlich evaluiert werden und es muss gegebenenfalls politisch nachgesteuert werden.

2. Aufschiebende Wirkung von Verwaltungsakten

Im Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/1115) wird gefordert, dass ein Widerspruch von Leistungsträgern gegen die Verhängung von Sanktionen aufschiebende Wirkung haben muss.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband unterstützt diese Forderung und verweist auf seine Ausführungen unter Teil III. 9.

V. Antrag der Fraktion DIE LINKE „Gute Arbeit und eine sanktionsfreie Mindestsicherung statt Hartz IV“ (BT-Dr. 18/3549)

Der Antrag geht über das Thema Sanktionierung hinaus. Gefordert wird ein grundlegender Kurswechsel hin zu einer Politik der Armutsbekämpfung, der Gewährleistungen des sozio-kulturellen Existenzminimums, der Förderung guter Arbeit und sozialer Sicherung.

1. Arbeitsmarktpolitik

Im Antrag DER LINKEN wird ein politischer Strategiewechsel in der Arbeitsmarktpolitik gefordert. Gefordert wird die Anhebung des Mindestlohns auf 10 Euro, da unterhalb dieser Höhe eine Existenzsicherung nicht gewährleistet ist. Gut bezahlte, sozial abgesicherte und unbefristete Vollzeitarbeit soll zur Richtschnur der Arbeitsmarktpolitik werden. Der Zugang zum ALG I soll durch Erweiterung der Rahmenfristen von zwei auf drei Jahre und die Ausweitung der Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs verbessert werden. Die Sperrzeiten sollen abgeschafft werden. Bei Bedarf soll ein Mindestarbeitslosengeld in Höhe des SGB II eingeführt werden, welches steuerfinanziert ist. Durch fachlich gut qualifiziertes Personal soll in Erwerbsarbeit vermittelt werden, die nicht unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns vergütet wird. Allen Arbeitslosen soll der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Leistungen ermöglicht werden, wobei die Teilnahme auf Freiwilligkeit beruht. Statt Ein-Euro Jobs sollen 200.000 Stellen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor geschaffen werden, die auf der Höhe des Mindestlohns vergütet werden.

Bewertung

Die Arbeitsmarktpolitik des SGB II hat die wichtige Aufgabe, Langzeitarbeitslose, die ohne Unterstützung keine realistische Chance auf Arbeitsmarktintegration haben, Chancen auf Integration zu eröffnen. Insbesondere Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen werden bei hohen Hürden keine realistische Chance auf Integration erhalten. Die Erhöhung des Mindestlohns auf 10 Euro wird nach unserer Einschätzung dazu beitragen, die Integrationshürden zu erhöhen. Wichtig ist es, das Angebot an Instrumenten zu Arbeitsmarktintegration auszubauen. Zu nennen ist hier insbesondere die Weiterentwicklung der Arbeitsgelegenheiten und Förderung von Arbeitsverhältnissen. Die im Gesetz bisher vorgenommene zeitliche Beschränkung der Förderung auf insgesamt 24 Monate innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren ist in der Praxis kontraproduktiv. Die Instrumente müssen flexibel entsprechend der jeweiligen Fördernotwendigkeiten des Einzelfalls gestaltet werden können. Bei der Schaffung von öffentlich geförderter Beschäftigung ist darauf zu achten, dass diese für eine enge Zielgruppe von Personen mit Vermittlungshemmnissen bereitsteht. Andernfalls besteht die Gefahr der Verdrängung. Für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist es elementar, dass in den Jobcentern gut qualifizierte Mitarbeiter vorhanden sind, die auch genügend Zeit für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen haben. Entsprechend ist ein guter Betreuungsschlüssel wichtig. Der Deutsche Caritasverband verweist im Übrigen auf seine Stellungnahme zum Konzept der Bundesministerin Andrea Nahles zur Bekämpfung der Langzeiterwerbslosigkeit.⁶

2. Einführung einer bedarfsdeckenden, sanktionsfreien Mindestsicherung

Im Antrag DER LINKEN wird ein Kurswechsel in der Mindestsicherung gefordert. Die Sanktionen sollen abgeschafft werden. Kurzfristig soll das ALG II auf mindestens 500 Euro pro Monat erhöht werden. Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft soll abgeschafft werden und durch das Individualprinzip ersetzt werden. Die Sonderregelungen für Jugendliche bis 25 Jahre sollen abgeschafft werden. Angemessene Wohnkosten sollen ersetzt werden. Die Heizkosten sollen in voller Höhe ersetzt werden. Die Entstehung von Wohnungslosigkeit soll ebenso wie Stromsperrern grundsätzlich verhindert werden. Der Bund soll langfristig die kompletten Kosten der Unterkunft übernehmen. Die Sozialversicherungskosten sollen angehoben werden. Das gilt insbesondere für die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch für die Krankenversicherungsbeiträge. Mehrbedarfe, die sich aus der UN-Behindertenhilfe ergeben, sollen übernommen werden. Die Vermögensfreigrenzen sollen auf 20.000 Euro pro Person angehoben werden. Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten sollen anrechnungsfrei sein. Rückgriffsrechte auf Erben sollen ebenso abgeschafft werden wie pauschale Leistungsausschlüsse nach dem § 7 Abs. 1 SGB II.

⁶ Stellungnahme zur Unterrichtung des BMAS „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern“, zum Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/3146) und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE Grünen (BT-Drs. 18/3918); <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/05-11-2015-vorschlaege-zur-bekaempfung-der-langzeitarbeitslosigkeit>.

Bewertung

Eine generelle Abschaffung der Sanktionen wird nicht als sinnvoll erachtet (siehe Punkt 1). Wichtig ist unseres Erachtens eine bessere und vor allem bedarfsgerechte Ermittlung des Regelbedarfs. Als notwendig erachtet werden Korrekturen bei der Bestimmung der Referenzgruppe, die Herausnahme der verdeckt Armen, die Einrechnung einer Flexibilitätsreserve und eine Neuberechnung der Energiekosten. Unsere Berechnungen für 2014 zeigen⁷, dass eine Anhebung um 63 Euro monatlich für einen alleinstehenden Erwachsenen erforderlich wäre. Eine Pauschalierung der Unterkunft- und Heizkosten halten wir ebenfalls für nicht angemessen. Bemessungskriterien für die Angemessenheit müssen die tatsächlichen Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes, der örtliche Mietspiegel und die familiären Verhältnisse des Leistungsberechtigten sein. Zur Vermeidung von Stromsperren müssen Energieschulden vom Sozialleistungsträger auf Antrag des Betroffenen darlehensweise übernommen werden, ohne dass zuvor der Abschluss einer Ratenzahlungsvereinbarung mit dem Energieversorgungsunternehmen versucht wurde. Die Übernahme der Energieschulden allein als Darlehen nach § 24 Abs. 1 und § 22 Abs. 8 Satz 4 SGB II birgt die Gefahr, dass die Aufrechnung der Tilgung mit dem Regelbedarf immer wieder zu Bedarfsunterdeckung führt, selbst wenn die Tilgungsrate auf maximal zehn Prozent des Regelbedarfs begrenzt ist. Die Caritas fordert daher, dass in § 24 Abs. 1 und § 22 Abs. 8 SGB II eingeführt wird, dass Energieschulden im Einzelfall sowohl als Darlehen als auch als Zuschuss übernommen werden können. Im Übrigen verweist der Deutsche Caritasverband auf seine Position zur Bekämpfung von Energiearmut⁸.

3. Die Rechtsposition der Leistungsberechtigten ist zu stärken

Im Antrag DER LINKEN wird ein Kurswechsel bei der Rechtsposition der Leistungsberechtigten gefordert. Widersprüche gegen Verwaltungsakte der Sozialbehörden sollen aufschiebende Wirkung haben. Die Beratungshilfe ist auszubauen. Unabhängige Beratungsstellen sollen stärker gefördert werden. Die Prozessführung vor den Sozialgerichten soll weiterhin kostenfrei bleiben. Die Rücknahme rechtswidriger nicht begünstigender Verwaltungsakte der Jobcenter soll an das allgemeine Sozialverwaltungsverfahren angepasst werden. Die Praxis der Hausbesuche soll eingestellt werden und das informationelle Selbstbestimmungsrecht gewährleistet werden.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass die Rechtsposition der Leistungsberechtigten gestärkt werden muss. Zumindest Widersprüche gegen Verwaltungsakte sollten aufschiebende Wirkung haben (siehe Ausführungen unter Teil III. 9.). Die Caritas spricht sich für die Einrichtung von Ombudsstellen aus (siehe Ausführungen zu Teil II. 7.). Außerdem setzt sich der Deutsche Caritasverband dafür ein, dass Menschen mit geringem Einkommen den gleichen

⁷ Position des DCV zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern, <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/01-24-2014-regelbedarfe-muessen-erhoeht-werden>

⁸ Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut, nc spezial Sept. 2013, vgl. unter <http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/sozialpolitik/energiearmut/energiearmutverhindern>

Zugang zum Rechtsschutz wie alle Bürger haben⁹. Wichtig ist es auch, dass im SGB II kein Sonderverwaltungsrecht mit verschärften Regelungen zur Anwendung kommt.

Freiburg/Berlin, 23. Juni 2015

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

Christiane Kranz, juristische Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-165, christiane.kranz@caritas.de

Dr. Clarita Schwengers, Referatsleiterin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, clarita.schwengers@caritas.de

Zitierte Literatur

Ames, Anne 2010: Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II, in Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 3/2010, S. 111-117.

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions? An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper 09-072.

Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarkt in Zahlen. Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Sanktionen Februar 2015.

Götz, Susanne/ Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II. Wer nicht hören will, muss fühlen? IAB-Forum 1/2010.

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

⁹ Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e.V. zum Gesetzentwurf zur Änderung des Prozesskosten- und Beratungshilferechts unter
<http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/06-15-2012-gesetzesentwurf-zur-aenderung-des-prozesskostenhilfe-und-be>

ISG 2013: Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht 23. Juli 2013.

Schneider, Julia (2010): Impacts of Benefit Sanctions on Reservation Wages, Search Effort and Re-employment. In: Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health. Dissertationsschrift. Berlin.

Walter, Thomas (2012): The Employment Effects of an Intensified Use of Benefit Sanctions. In: Walter, T. (2012): Germany's 2005 Welfare Reform. Evaluating Key Characteristics with a Focus on Immigrants. ZEW Economic Studies, Band 46, S. 51-72.

Wolff, Joachim 2014: Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen, IAB Stellungnahme 2/2014.