

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE „Sanktionen bei Hartz IV und Leistungseinschränkungen bei der Sozialhilfe abschaffen“ (BT-Drs. 19/103) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsiche- rung statt Sanktionen und Ausgren- zung“ (BT-Dr. 19/1711)

Eva Welskop-Deffaa
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
Claire Vogt
Telefon-Durchwahl 0761 200-601

www.caritas.de

Datum 22. Mai 2018

Zusammenfassung

Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums für erwerbsfähige Hilfebedürftige werden nach geltender Gesetzeslage nicht bedingungslos gewährt. Leistungsberechtigten sind verpflichtet, aktiv an Maßnahmen zu ihrer Arbeitsmarktintegration mitzuwirken und alle zumutbaren Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Pflichtverletzungen haben Leistungskürzungen in Form von Sanktionen nach dem Gesetz zur Folge. Der Antrag der LINKEN (BT-Dr.19/103) sieht vor, diese Sanktionen abzuschaffen. Bis zum Inkrafttreten eines solchen Gesetzes sollen Widersprüche und Anfechtungsklagen eine aufschiebende Wirkung haben. Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Dr. 19/1711) fordert die ersatzlose Streichung der Sanktionen. Sie vertritt die Auffassung, dass nicht die Androhung und Bestrafung, sondern „faire Spielregeln, Motivation und Bestärkung der Arbeitssuchenden“ (Antrag, S.2) die Arbeit in den Jobcentern bestimmen sollten. Der Antrag enthält eine Reihe von Forderungen, die Bedingungen für soziale Teilhabe durch Integration in Arbeit zu verbessern: Steuern, Sozialabgaben und soziale Leistungen sollen besser aufeinander abgestimmt werden, damit sich Erwerbsarbeit lohnt. Gefordert werden mehr Personal, mehr Mittel für Eingliederung und Verwaltung und ein besseres Fallmanagement. Arbeitssuchende sollen passgenaue Hilfen sowie garantierte und individuell zugeschnittene Angebote zur Qualifizierung und Weiterbildung erhalten. Gefordert wird zudem ein sozialer Arbeitsmarkt, der durch den Passiv-Aktiv-Transfer finanziert wird.

Die Caritas teilt aus ihrer Beratungspraxis grundsätzlich die Einschätzung der Antragsteller, dass die Förderbedingungen zur Integration in Arbeit und das Sanktionsrecht überarbeitet werden müssen.

Eine verfassungsrechtliche Klärung, ob die bestehenden Sanktionsregeln gegen die Pflicht des Staates zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG verstoßen, steht noch aus. Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des anhängigen Normenkontrollverfahrens, die auch für eine etwaige Reform des Sanktionsregimes die nötige verfassungsrechtliche Orientierung geben wird. Die Erfahrungen der Caritas in der Beratungsarbeit zeigen vielfältige Probleme auf, die mit sanktionsbedingten Einschnitten in das Existenzminimum der Leistungsempfänger(innen) und auch der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Familien oder Partner verbunden sind. Reformbedarf sieht der DCV mit Blick auf Höhe, Dauer, Umfang und rechtliche Informationen: Der DCV lehnt die verschärften Sanktionsmöglichkeiten für Jugendliche und die Kürzung der Leistungen der Unterkunft ab. Die Rechte und Pflichten der Leistungsberechtigten und die Pflichten des Staates müssen in ein angemessenes und faires Verhältnis gesetzt werden. Hierzu ist auch eine bessere Beratung der Betroffenen zu Bescheiden und Rechtsfolgen notwendig.

Der DCV teilt die Auffassung, dass für eine bessere Eingliederung in Arbeit mehr Personal in den Jobcentern, hinreichend Eingliederungs- und Verwaltungsmittel, eine passgenaue Förderung, individuelle Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote und die Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers notwendig sind. Bei der Reform der Maßnahmen und der Gestaltung des Integrationsprozesses sollten – im Sinne responsiven Politik- und Verwaltungshandelns - Erwartungen derer Berücksichtigung finden, die als Langzeiterwerbslose Erfahrung mit dem SGB-II-Leistungsbezug und Sanktionen gemacht haben. Dies betrifft sowohl die Entscheidung über die Art der Leistung als auch die Ausführung der Leistungen bei einem spezifischen Träger der jeweiligen Maßnahme. Dringend erforderlich ist eine bessere Harmonisierung der Leistungen.

Steigerungen der Arbeitszeit, die einen Wechsel der Leistungs- und damit verbundenen Anrechnungssysteme zur Folge haben, dürfen nicht zu einem sinkenden verfügbaren Einkommen führen. Die Leistungssysteme sind für die Betroffenen oft unübersichtlich. Brüche und Widersprüche zwischen sozialrechtlichen Einstandspflichten und dem Unterhaltsrecht für die Leistungsempfänger(innen) müssen beendet werden.

I. Erfahrungen der Leistungsempfänger(innen) und Berater(innen) der Caritas

Leistungsbezieher(innen) empfinden Sanktionen häufig als stigmatisierend, weil ihnen unterstellt wird, dass sie nicht alles dafür tun, unabhängig von diesen staatlichen Leistungen zu leben (Obermeier/ Schultheis 2015, S:18). Die Erfahrungen der Caritas in der Beratung von Langzeiterwerbslosen zeigen, dass die meisten den Wunsch haben 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 der Jobcenter für derartige Maßnahmen, teilweise auch an qualifiziertem Personal, das Leistungen verständlich vermittelt und die richtigen Angebote auswählt. Aus Sicht des DCV ist deshalb eine passgenaue Förderung mit ausreichend Personal sowie Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln unerlässlich.

Kürzungen des Existenzminimums bei Nichterscheinen zum Meldetermin werden von Betroffenen als unverständlich rigide und hart empfunden. Dies gilt gerade dann, wenn die Betroffenen die Erfahrung machen, dass auf der anderen Seite die Mitarbeiter(innen) des Jobcenters für sie

nur sehr schwer telefonisch erreichbar sind oder sie einen Termin nur „absitzen“ müssen, obwohl keine passenden (Förder-)Angebote gemacht werden können. Die Problematik der mangelnden Erreichbarkeit und damit verbundenen ungenügenden Beratungsmöglichkeiten findet ihren Ausdruck auch in der Vielzahl von – oftmals erfolgreichen – Widersprüchen und Klagen im SGB II. Sanktionen, die zum Wegfall der Leistungen für Unterkunft und Heizung führen, gefährden 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 und den Kontakt zu Institutionen des Sozialstaats abbrechen. Dieses Sanktionsrecht muss aus Sicht des DCV überarbeitet werden.

II. Vorschläge des DCV zur Reform des SGB II

1. Die **Sonderregelungen bei den Sanktionen für Jugendliche** sind in dieser Legislaturperiode endlich abzuschaffen. Die Erfahrungen von Caritasmitarbeiter(inne)n in der Arbeit mit Jugendlichen zeigen ebenso wie wissenschaftliche Studien, dass die verschärften Sanktionierungen zu einer Eskalation der ohnehin schon prekären Lebenssituation führen können (Götz/ Schreyer 2010, Wolff 2014, Annes 2010, Mögling 2015). Den Jugendlichen fehlt häufig das erforderliche Selbsthilfepotenzial, um sich aus eigener Kraft aus ihrer Lebenskrise zu befreien. Der Kontakt zu den Jobcentern geht häufig als Folge der Sanktionierung verloren. Um das „Herausfallen“ aus einem System zu vermeiden, müssten sich die Sachbearbeiter der jeweiligen Leistungsträger (insbesondere Grundsicherung und Jugendhilfe) frühzeitig und regelmäßig austauschen und im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes Hilfen leisten. Hierzu sind eine gute Verzahnung der Zusammenarbeit und eine Kooperation unterschiedlicher Leistungsträger erforderlich.
2. Der Deutsche Caritasverband lehnt eine **Sanktionierung in die Leistungen 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. Die Kürzung der Leistungen für Unterkunft kann im schlimmsten Fall zur Wohnungslosigkeit führen. Außerdem verschärft die Sanktionierung in die Unterkunftskosten meist die Situation der Leistungsberechtigten drastisch. Durch eine drohende Wohnungslosigkeit wird die Integration ins Erwerbsleben entscheidend gehemmt.
3. Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, **Sanktionen flexibler auszugestalten**. Derzeit ist es nur bei Jugendlichen möglich, vor Ablauf der dreimonatigen Frist wieder die Kosten der Unterkunft zu zahlen, wenn Leistungsberechtigte ihren Pflichten nachkommen. Sanktionen sollten insgesamt flexibel aufgehoben, abgemildert oder verkürzt werden können, wenn sich die sanktionierten Leistungsempfänger/innen einsichtig zeigen und eine Verhaltensänderung eintritt. Denkbar wäre ein Stufenregelung: So könnte bei der ersten Pflichtverletzung bei nachträglicher Pflichterfüllung die Sanktion ganz aufgehoben werden, bei der zweiten Pflichtverletzung eine sechswöchige Minderung und bei einer weiteren Pflichtverletzung eine dreimonatige Minderung greifen.
4. Sinnvoll ist es, Sanktionen bei Meldeversäumnissen auf die Fälle zu beschränken, in denen der Meldetermin der Erwerbsintegration dienen soll. Dies ist der Fall, wenn die Meldung der Berufsberatung, Vermittlung in Ausbildung und Arbeit oder der Vorbereitung aktiver Arbeitsförderungsleistungen dienen soll. Wenn bei Terminen lediglich die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch geprüft oder sonstige Entscheidungen im Leistungsverfahren vorbereitet

werden, sollten **Meldeversäumnisse nicht sanktionsbewehrt** sein. Hier sollten 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 anzupassen**. Die derzeitigen Kürzungsbeträge tangieren oder entziehen spätestens ab der 2. Stufe Mittel, die das physische Existenzminimum sicherstellen sollen. Die Sanktionen sollten insgesamt eine Höhe von 30 Prozent der maßgebenden Regelbedarfsstufe nicht überschreiten. Als Vorbild für die absolute Untergrenze könnte § 43 Abs. 2 S. 3 SGB II dienen, nach dem monatliche Aufrechnungen mit Ersatz- und Erstattungsansprüchen auf insgesamt 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs begrenzt sind. Mit einer maximalen Kürzung von 30 Prozent wäre zudem der kontinuierliche Krankenversicherungsschutz von ALG II-Empfänger(innen) gewährleistet. Dieser entfällt nach heutiger Rechtslage bei einer Vollsanktion, wenn die Leistungsberechtigten keine ergänzenden Sachleistungen beantragen.
6. **Sachleistungen müssen nach Ansicht der Caritas von Amts wegen erbracht werden, wenn die Leistungen um 30 Prozent sinken**. Oftmals wissen Betroffenen nichts von der Möglichkeit, ergänzende Sachleistungen zu beantragen. Zudem wird vermutet, dass Lebensmittelgutscheine häufig nicht beantragt werden, weil sie von den Leistungsberechtigten als stigmatisierend empfunden werden (Götz/ Ludwig-Mayerhofer/ Schreyer 2010, S. 5). Mit der automatischen Gewährung von Sachleistungen würde das Jobcenter auch verpflichtet, weiterhin Krankenversicherungsbeiträge abzuführen. Im Moment besteht die Gefahr, dass Leistungsberechtigte die Beiträge dann selber übernehmen müssen, was sehr schnell zu hohen Beitragsschulden bei den Krankenkassen führen kann.
7. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dafür aus, dass vor einer Sanktionierung der Betroffene über die **Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung auch (wieder) schriftlich belehrt** werden muss, wie es vor 2010 geltendes Recht war. Die Statistik zeigt, dass fast 80 Prozent der Sanktionen wegen Meldeversäumnissen ausgesprochen werden (BA 2017). 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 in schriftlicher und verständlicher Form erfolgt.
8. Die Bescheide sind umfangreich, schwer verständlich und können deshalb oft nicht oder nur ungenügend nachvollzogen werden. Die Mitarbeiter der Jobcenter müssen die Leistungsberechtigten über zahlreiche Dinge aufklären und über anderweitige Ansprüche (z. B. Wohngeld, Kinderzuschlag, BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe etc.) informieren. Viele Widersprüche und Klagen ließen sich vermeiden, wenn die Leistungsberechtigten vor Ort über ihre Leistungs- und Änderungsbescheide ausreichend beraten und aufgeklärt würden. Hierzu können neben einer besseren persönlichen Beratung im Jobcenter eine Stärkung der Selbstverwaltung über das SGB III hinaus im SGB II bzw. **regionale Ombudsstellen vor Ort** beitragen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dies die gesetzliche Beratungspflicht der Jobcenter nicht ersetzt.
9. 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. **Widersprüche gegen Sanktionen sollten deshalb 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. Viele Langzeitarbeitslose haben trotz guter Konjunktur keine Chancen auf Erwerbsintegration. Sie benötigen passgenaue und **längerfristig angelegte Förderung**. Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass im Koalitionsvertrag **unter dem Namen „Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle“ ein neues Regelinstrument im SGB II mit einer längerfristigen Förderung vorgesehen und der Passiv-Aktiv-Transfer ermöglicht werden soll**. Ein neues Instrument muss gut anschlussfähig an die bestehenden Instrumente - z.B. § 16d SGB II (AGH) und § 16e SGB II (Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen) - sein. Grundlage der Förderung sollte eine fundierte **Teilhabe- und Hilfeplanung unter Einbeziehung der Leistungsempfänger(innen)** sein, damit ihre Wünsche und Perspektiven Berücksichtigung finden. Das **neue Regelinstrument sollte Erwerbslosen offen stehen, die drei bis vier Jahre im Leistungsbezug sind**, damit es an die Maximalförderung in einer Arbeitsgelegenheit (plus Zeiten des ALG I-Bezugs) nahtlos angeschlossen werden kann. **Berufsbezogene Qualifizierung (die die Dynamiken der Arbeitswelt 4.0 berücksichtigt) und gegebenenfalls auch Betreuung sowie sozialpädagogische Begleitung durch Dritte** sollten nach Bedarf möglich sein und finanziert werden.
11. Die Beratungspraxis zeigt: Es gibt Menschen mit besonderen Schwierigkeiten und Belastungen (z. B. wegen verfestigten gesundheitlichen oder psychischen Problemen, vorheriger Wohnungslosigkeit oder Straffälligkeit), die den Anforderungen eines regulären Beschäftigungsverhältnisses nicht gewachsen sind. Sie benötigen niedrigschwellige Hilfe. Die **Arbeitsgelegenheiten** sollten hierfür als Instrument so weiterentwickelt werden, dass sinnvolle Tätigkeiten gefördert werden, die zur sozialen Stabilisierung und Tagesstrukturierung beitragen und soziale Teilhabe ermöglichen. Die **Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten sollte freiwillig** erfolgen und sanktionsfrei gestaltet sein.
12. Die Finanzierung von **ausreichend Personal** ist für eine gute Integration ebenso wichtig wie genügend Eingliederungsmittel. Bedenklich ist vor diesem Hintergrund die Kürzung der Verwaltungsmittel im Bundeshaushaltsentwurf von 5,1 Mrd. (2016) auf 4,55 Mrd. (2018). Es ist zu befürchten, dass wieder Eingliederungsmittel in den Verwaltungshaushalt umgeschichtet werden müssen. Die gute Situation am Arbeitsmarkt darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der Leistungsberechtigten in den nächsten Jahren eher steigen wird. Der **Haushalt muss so ausgestaltet werden, dass eine Umwidmung zugunsten des Verwaltungstitels die Ausnahme bleibt**. Es muss sichergestellt werden, dass im Bundeshaushalt die Verpflichtungsermächtigungen so gestaltet werden, dass eine Fortsetzung der Förderung über einen längeren Zeitraum gewährleistet ist.
13. Individuell zugeschnittene **Angebote der Qualifizierung und Weiterbildung** sind unerlässlich für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Dies gilt umso mehr, als sich im Zeitalter der Digitalisierung Berufsbilder ändern und Arbeitsfelder wegfallen. Wichtig ist für Teilhabechancen auf dem Arbeitsmarkt 4.0 die Möglichkeit zur beruflichen Neuorientierung

(Umschulung). Die **Weiterbildungsförderung für Langzeitarbeitslose** muss bei der **Kalkulation der Finanzmittel** entsprechend berücksichtigt werden.

14. Die Beratungspraxis zeigt, dass die Leistungssysteme für die Betroffenen oft unübersichtlich sind und Brüche zwischen sozialhilferechtlichen Einstandspflichten und dem Unterhaltsrecht für die Leistungsempfänger ebenso wie die Wechselwirkung von einzelnen sozialstaatlichen Leistungen wie z.B. SGB II Leistungen, Kinderzuschlag und Wohngeld schwer nachvollziehbar sind. Dies erklärt sich daraus, dass die Regelungen des SGB II und des SGB XII zur Anrechnung von Einkommen Angehöriger sich unterscheiden. Ebenso unterscheiden sich die Einstandspflichten nicht verheirateter Paare im Zivilrecht und im Sozialrecht. Unterschiedliche Dynamisierungsregelungen des SGB II und des Wohngelds können dazu führen, dass Personen z.B. aus dem Leistungsbezug des Wohngelds herausfallen. Unterschiede in der Einkommens- und Vermögensanrechnung führen dazu, dass bei veränderten Arbeitseinkommen ebenfalls ein Wechsel der Leistungssysteme erforderlich wird. Grundsicherungsleistungen, Wohngeld und Kinderzuschlag sind gegenwärtig aufgrund unterschiedlicher Transferentzugsraten nicht so gestaltet, dass untere Einkommensgruppen in allen Fällen von den Leistungen profitieren. Dringend erforderlich ist deshalb **eine bessere Harmonisierung der Leistungen**, insbesondere die Abschaffung der Partnerkindereinstandspflicht.

Freiburg/Berlin, 22. Mai 2018

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Eva Welskop-Deffaa

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Karin Kramer, Referatsleiterin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de

Claire Vogt, juristische Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-601, claire.vogt@caritas.de

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.

Bundesagentur für Arbeit (2017): Sanktionen (Monatszahlen) Dezember 2017.

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

Götz, Susanne/ Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II – Unter dem Existenzminimum, IAB Kurzbericht 10/2010.

Mögling, Tatjana et. all 2015: Entkoppelt vom System. Jugendliche am Übergang ins junge Erwachsenenalter und Herausforderungen für Jugendhilfestrukturen. Eine Studie des Deutschen Jugendinstituts im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland.

Obermeier, Tim/ Schultheis, Kathrin 2015: Zukunftswerkstatt SGB II -Teilhabe in der Grundsicherung, Koblenz. Studie im Auftrag der Aktion Arbeit im Bistum Trier und der Evangelische Kirche im Rheinland (<http://www.stefan-sell.com/Sozialpolitik2015-18.pdf>).

Rixen, Stephan/Welskop-Deffaa, Eva 2015: Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf, Wiesbaden.

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