

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetz- buch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) – insb. zu Arti- kel 1 Nr. 31 bis 35

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

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-0
politische.kommunikation@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, den 23.08.2022

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Referentenentwurf. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat mit einer gemeinsamen Stellungnahme zu den wesentlichen Bestandteilen des Gesetzeswurfs Stellung genommen. Auf diese gemeinsame Stellungnahme¹ verweist die Diakonie Deutschland und unterstützt nachdrücklich die dortigen Ausführungen.

Soweit die BAGFW in ihrer Stellungnahme auf ergänzende Stellungnahmen ihrer Mitgliedsverbände zu Abs. 1 Nr. 31 bis 35 (§§ 31 bis 32) des Referentenentwurfs verweist, kommentiert die Diakonie Deutschland die fraglichen Regelungen wie folgt:

Pflichtverletzungen (§ 31 SGB II-E)

§ 31 SGB II-E passt den Katalog der sanktionsbewehrten Pflichtverletzungen an die übrigen Neuregelungen des SGB II und des Vermittlungsprozesses an.

Bewertung:

Die Ergänzung in § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II-E greift die Bestimmungen aus § 15a SGB II-E auf und setzt den Duktus des dort vorgesehenen Verfahrens konsequent fort: mit dem Ende der Vertrauenszeit ändert sich der Modus des bislang unverbindlichen Vermittlungsprozesses und geht zu sanktionsbewehrten Pflichten über.

Die Regelungen der §§ 31 ff. SGB II-E stehen in einem deutlichen Zusammenhang mit den Bestimmungen der §§ 15 ff. SGB II-E über die Aufnahme und vertrauensvolle Gestaltung des Vermittlungsprozesses.

¹ <https://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/stellungnahmen/positionen/detail/stellungnahme-der-bagfw-zum-referentenentwurf-einfuehrung-eines-buergergeldes-buergergeld-gesetz>

Beiden Sachverhalten liegt die Prämisse zugrunde, dass die Leistungsberechtigten Mitwirkungspflichten zu erfüllen haben und dass deren Verletzung Konsequenzen für den Vermittlungsprozess hat. Während die §§ 15 ff. SGB II-E für Leistungsberechtigte, die diesen Erwartungen genügen und sich konstruktiv am Vermittlungsprozess beteiligen, die Möglichkeit zu einem weitgehend zwanglosen Vermittlungsprozess eröffnen, gestalten die §§ 31 ff. SGB II-E das Verfahren für diejenigen, die diesen Erwartungen nicht entsprechen und den dann festgelegten Mitwirkungspflichten i.S.d. § 15a Abs. 3 S. 1 SGB II-E nicht nachkommen. Dass der gesamte Unterabschnitt nicht mehr mit Sanktionen, sondern mit „Leistungsminderungen“ und auch im Zusammenhang mit §§ 15 SGB II-E der Vorgang einer Sanktion nur umschrieben, aber nicht benannt ist, ändert de facto nichts am sanktionierenden Charakter der Rechtsfolge und daran, dass eine empfindliche Kürzung der ohnedies auf ein Minimum zugeschnittenen Existenzsicherung erfolgt.

Insofern wird die Evaluation der §§ 15 ff. und die praktische Umsetzung der Vertrauenszeit sowie die Offenheit des Integrationsprozesses für die Vermittlung von Grundkompetenzen erweisen müssen, wie weit von den Neuregelungen tatsächlich auch ein Neuanfang für Personen ausgeht, für die aus gesundheitlichen oder anderen persönlichen Gründen die Mitwirkung in der Vermittlung schwierig ist. Solange allein gut qualifizierte und mit Verwaltungsverfahren vertraute Leistungsberechtigte von diesem Verfahren profitieren, ist zu befürchten, dass die Modalitäten der Vertrauenszeit das inhärente Creaming im Rahmen des SGB II verstärken, mit dem zwischen leicht zu integrierenden und als schwierig empfundenen Personenkreisen unterschieden wird, der mit den Mitwirkungserwartungen und -pflichten einhergehende Druck auf die anderen Personen unvermindert anhält und diese weiterhin mit Leistungsminderungen zu kämpfen haben.

Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen (§ 31a SGB II-E)

Die Regelung setzt Anforderungen um, die das Bundesverfassungsgericht an die Verhältnismäßigkeit der grundsätzlich gebilligten Sanktionen gestellt hat. So sind gemäß Abs. 1 Leistungsminderungen künftig in ihrem Umfang auf 30 Prozent des Regelbedarfs beschränkt und zwingend aufzuheben, sobald die Leistungsberechtigten wieder ihren Pflichten nachkommen bzw. sich nachträglich glaubhaft dazu bereiterklären. Abs. 2 sichert ein persönliches und damit mündliches Anhörungsverfahren, um sicherzugehen, dass Personen nicht allein deshalb von Leistungsminderungen betroffen sind, weil sie mit der schriftlichen Darlegung von wichtigen Gründen überfordert sind. Abs. 3 enthält eine Härtefallregelung. Abs. 4 ergänzt die Bestimmung in Abs. 1 über die Reichweite der Leistungsminderungen durch Bestimmungen über das Zusammentreffen von Pflichtverletzungen und nimmt die KdU-Leistungen von den Kürzungen nach § 31 Abs. 1 SGB II ausdrücklich aus. Abs. 5 und 6 stellen klar, dass die Bestimmungen über Leistungsminderungen altersunabhängig gelten und damit die U25-Regelungen entfallen und dass für die U 25 vielmehr besondere Vermittlungsbemühungen stattzufinden haben, um zu vermeiden, dass diese durch Leistungsminderungen aus dem Hilfeprozess fallen.

Bewertung:

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass der Gesetzentwurf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den §§ 31 ff. SGB II (BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16) nunmehr auf eine dauerhafte Rechtsgrundlage stellt. Damit stellt der Entwurf sicher, dass diejenigen Leistungsminderungen, die das Bundesverfassungsgericht akzeptiert hat, künftig in einem Rahmen stattfinden, der die Existenz der von Sanktionen Betroffenen nicht gefährdet.

Verglichen mit den bis 2019 bis hin zum völligen Entzug möglichen, gestaffelten Minderungen ist zu begrüßen, dass eine solch weitgehende Kürzung künftig nach Abs. 1 und 4 ausgeschlossen ist und dass auch die Kosten für Wohnung und Heizung dem Zugriff von Leistungskürzungen entzogen sind.

Positiv sind die in Abs. 2 getroffenen Regelungen, die vermeiden sollen, dass es wegen unzureichender und fehlender Kommunikation zwischen den Leistungsberechtigten und den Integrationsfachkräften zu einer unberechtigten oder unverhältnismäßigen Leistungsminderung kommt. Insofern setzt der Entwurf Einwendungen der Wohlfahrtsverbände gegen das bisherige Sanktionsregime um, das kaum Spielraum für einen konstruktiven Umgang mit individuellen Kommunikationsschwierigkeiten der Leistungsberechtigten ließ. Nunmehr ist es möglich, dass die einzelnen Leistungsberechtigten von sich aus eine persönliche Anhörung verlangen können und so die Chance haben, Probleme mit der Befolgung von Pflichten im Rahmen eines Gespräches darzulegen. Wichtig ist zudem auch die Soll-Regelung, nach der eine solche persönliche Anhörung auch dann stattfinden soll, wenn es zu wiederholten Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen gekommen ist. Auch hier können entsprechende Gespräche und mündliche Anhörungen dazu beitragen, nicht gerechtfertigte Leistungsminderungen zu verhindern. Allerdings hält die Diakonie Deutschland für geboten, dass in den Fällen des Abs. 2 die persönliche Anhörung obligatorisch ist und stattzufinden hat. Es ist insoweit nicht nachvollziehbar, weshalb ein wenngleich eingeschränktes Ermessen besteht.

Sollten die Gespräche allerdings scheitern, hält die Diakonie Deutschland eine Öffnung des Schlichtungsverfahrens für Meinungsverschiedenheiten bei der Durchführung des Kooperationsplans und der Erfüllung von Mitwirkungspflichten für geboten. Dieses könnte sicherstellen, dass im Vorfeld des förmlichen Widerspruchsverfahrens eine niedrigschwelligere Schlichtung im Sinne des § 15 möglich ist.

Abs. 3 setzt die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Härtefallregelung um. Positiv ist, dass der Entwurf den Verzicht auf die Leistungsminderung zwingend vorschreibt. Allerdings steht auch hier die sinngemäße praktische Umsetzung dieser Regeln unter dem Vorbehalt, dass die Integrationsfachkräfte im Einzelfall ihren Beurteilungsspielraum tatsächlich in der Weise nutzen, dass sie das Vorliegen einer atypischen Lage und/oder Folge der Leistungsminderung als gegeben anerkennen. Positiv ist insoweit, dass es für diese Einschätzung nicht allein auf die Lage der mitwirkungspflichtigen Leistungsberechtigten, sondern auch auf außergewöhnliche Folgen und Unzumutbarkeiten für alle Personen in der Bedarfsgemeinschaft ankommt.

Insbesondere die Regelung des Abs. 6 setzt eine langjährige Forderung der Diakonie Deutschland um und hebt die Sonderbestimmungen für die Folgen von Pflichtverletzungen durch junge

Leistungsberechtigte auf. Die Diakonie Deutschland begrüßt die Aufhebung dieser Schlechterstellung ausdrücklich. Zudem begrüßt sie die Verpflichtung, jüngeren Leistungsberechtigten besondere Gesprächsangebote zu eröffnen und auf Pflichtverletzungen mit einer Überprüfung und ggf. Korrektur des Kooperationsplans zu reagieren. Dieses Verständnis sollte auch im Wortlaut des Gesetzes Niederschlag finden.

Es ist sinnvoll, dass der Entwurf im Fall der Leistungsminderung eine zeitnahe Überprüfung des Kooperationsplans vorsieht. Dies macht den betroffenen Jugendlichen deutlich, dass damit auch eine Rückkehr zu einvernehmlichen Absprachen möglich ist. Allerdings stellt sich die Frage, ob es nach der Überprüfung des Kooperationsplans allein um dessen Fortschreibung gehen kann. Wenn sich herausstellt, dass dieser die Leistungsberechtigten überfordert oder einen falschen Weg eingeschlagen hat, steht eher die Korrektur im Vordergrund. Dies sollte auch der Wortlaut des Gesetzes deutlich machen und damit klarstellen, dass der Leistungsträger Fehlannahmen einräumt und korrigiert. Auch diese Bereitschaft zur Fehlerkorrektur seitens des Leistungsträgers ist für von Leistungsminderungen betroffene junge Menschen wichtig, um sie im Leistungssystem zu halten. Zudem spricht die Diakonie Deutschland sich dafür aus, in Abs. 6 wie in Abs. 2 dieses Gespräch für den Leistungsträger obligatorisch vorzuschreiben.

Die Diakonie Deutschland schlägt deshalb vor:

1. Abs. 2 wie folgt zu ändern:

„Auf Verlangen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ~~seil~~ **erfolgt** die Anhörung nach § 24 des Zehnten Buches persönlich **erfolgen**. Verletzen die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne das Vortragen eines wichtigen Grundes wiederholt ihre Pflichten oder versäumen Meldetermine nach § 32, ~~seil~~ **erfolgt** die Anhörung persönlich **erfolgen**.

2. Abs. 6 wie folgt zu ändern:

„Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ~~sollen erhalten~~ innerhalb von vier Wochen nach Feststellung einer Leistungsminderung ein Beratungsangebot **erhalten**, indem die Inhalte des Kooperationsplans überprüft und bei Bedarf **korrigiert oder** fortgeschrieben werden.“

Beginn und Dauer der Minderung (§ 31b Abs. 1 und 2 SGB II-E)

Der Regelungsvorschlag setzt den Wegfall von Sonderregelungen für unter 25-Jährige um und regelt die Dauer von Minderungen für den Fall, dass die Leistungsberechtigten nach Beginn der Leistungskürzung ihre Mitwirkung wiederaufnehmen. Im diesem Fall sieht Abs. 2 vor, dass die Leistungen wieder in vollem Umfang zu erbringen sind, soweit die Leistungen bereits um einen Monat oder länger gemindert waren. Allerdings sieht die Regelung eine Mindestkürzungsdauer von einem Monat vor.

Bewertung:

Die in Absatz 2 vorgesehene Mindestdauer der Kürzung von einem Monat ist nicht nachvollziehbar. Das Verfassungsgericht hat gefordert, dass es in der Hand der Leistungsberechtigten liegen muss, durch Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten den Leistungsbezug wieder aufnehmen zu können (BVerfG Urteil vom 5.11.2019 Rn. 186) und dieses vom individuellen Verhalten nicht beeinflussbare, starre Festhalten an gesetzten Kürzungsperioden ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt (BVerfG Urteil vom 5.11.2019, Rn. 217). Dass sich diese Ausführungen des Verfassungsgerichts auf eine Dreimonatsfrist beziehen und die hier vorgeschriebene Mindestdauer von einem Monat um ein Drittel kürzer ausfällt, ändert nichts an der Grundproblematik, dass der Entwurf hier wieder eine starre, von keinem Verhalten des Leistungsberechtigten beeinflussbare Sanktionsdauer festlegt.

Die Diakonie Deutschland schlägt vor, diese Regelung zu streichen und § 31b Abs. 2 wie folgt zu formulieren:

„Der Minderungszeitraum beträgt drei Monate. In den Fällen des § 31a Abs. 1 S. 2 ist die Minderung aufzuheben ab dem Zeitpunkt der Pflichterfüllung oder der Erklärung der Bereitschaft zur Pflichterfüllung ~~soweit der Minderungszeitraum mindestens einen Monat betragen hat, andernfalls nach Ablauf dieses Monats.~~“

Meldeversäumnisse (§ 32 SGB II-E)

Die Regelung setzt die Bestimmungen aus § 31a Abs. 2 bis 5 und § 31b Abs. 1 und 3 SGB II-E im Kontext mit den Meldeversäumnissen um und somit die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine verhältnismäßige Umsetzung der Leistungsminderung auch im Zusammenhang mit diesem Pflichtverstoß.

Bewertung:

Es fällt auf, dass hier § 31a Abs. 6 und damit die besondere Rücksichtnahme auf die Belange junger Menschen nicht entsprechend anwendbar sein soll. Da für junge Menschen, die Probleme mit der Befolgung von Vorschriften haben, auch das Einhalten von Meldeterminen eine Herausforderung ist, sollte es hier keine Differenzierung zwischen den Mitwirkungs- und den Meldepflichten geben.

Zudem schreibt auch § 32 Abs. 2 die bedenkliche Mindestdauer einer Leistungskürzung fort. Auch im Kontext mit den geringeren Leistungskürzungen für Meldeversäumnisse erscheint dies unverhältnismäßig und ist deshalb zu streichen.

Die Diakonie Deutschland schlägt vor § 32 Abs. 2 wie folgt zu formulieren:

„§ 31a Absatz 2 bis ~~5~~ und § 31b Absatz 1 ~~und bis~~ 3 gelten entsprechend. Der Minderungszeitraum beträgt einen Monat.“