



Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen im SGB II¹

Inhalt

Teil I: Fördern und Fordern – materiell-rechtliche Fragen	4
In der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten	4
Sanktionsbewehrte Arbeitsgelegenheiten und Maßnahmen	5
Altersabhängige Ungleichbehandlung.....	6
Wiederholte Pflichtverletzungen.....	8
Ergänzende Sachleistungen als Ermessensleistung.....	11
Dauer der Minderung bei unter 25 jährigen Leistungsberechtigten	12
Kenntnis der Rechtsfolgen	13
Meldeversäumnisse	13
Zusammentreffen von Aufrechnung und Sanktion	14
Teil II: Die Praxis der Sanktionen – Anforderungen an die Verwaltungsorganisation	15
Gewährleistung einer ganzheitlichen Betreuung.....	15
Unterstützung der Leistungsberechtigten bei Pflichtverletzungen	17

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Constanze Rogge. Die Empfehlungen wurden vom Arbeitskreis Grundsicherung und Sozialhilfe und vom Fachausschuss Sozialpolitik, soziale Sicherung, Sozialhilfe beraten und am 11. Juni 2013 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

Zusammenfassung

Die vorliegenden Empfehlungen beleuchten die Sanktionen des SGB II im Kontext von Fördern und Fordern, zeigen gesetzlichen Änderungsbedarf auf und widmen sich Fragen der Verwaltungspraxis. Im Einzelnen wird angeregt,

- nur für die Eingliederung individuell geeignete Pflichten in der Eingliederungsvereinbarung zu vereinbaren,
- die Arbeitsgelegenheit aus dem Katalog der sanktionsbewehrten Pflichtverletzungen aus § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II zu streichen,
- die altersabhängige Ungleichbehandlung bei den Rechtsfolgen auf Pflichtverletzungen aufzugeben,
- Leistungen für Unterkunft und Heizung auch bei wiederholten Pflichtverletzungen zu gewähren,
- die Möglichkeit einzuräumen, die Dauer der Minderung auf sechs Wochen zu verkürzen,
- ergänzende Sachleistungen ohne Antrag anzubieten,
- über die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen zwingend schriftlich zu belehren,
- das Meldeversäumnis aus § 32 SGB II um die Meldegründe aus § 309 Abs. 2 SGB III zu ergänzen,
- Aufrechnungen bei der Kumulation von Aufrechnung und Sanktion auszusetzen und
- den Eingliederungsprozess stärker zu individualisieren.

Die Empfehlungen richten sich an die politischen Entscheidungsträger und die Fachöffentlichkeit.

Vorbemerkung

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende baut auf dem Prinzip des Förderns und Forderns auf. Fördern und Fordern bezwecken die Überwindung bzw. die Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch die umfassende Unterstützung der Leistungsberechtigten durch die Leistungsträger (§ 14 SGB II) und durch aktive Mitwirkung der Leistungsberechtigten an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit (§ 2 SGB II). Pflichten der Leistungsberechtigten sind in der Grundsicherung für Arbeitsuchende dezidiert gesetzlich

festgelegt, fördernde Pflichten der Leistungsträger sind in einem deutlich geringeren Umfang geregelt. Die Sanktionen des SGB II sind verknüpft mit den Mitwirkungs- und Erwerbsobliegenheiten der Leistungsberechtigten auf Seiten des Forderns. Werden Pflichten aus § 31 Abs. 1 SGB II ohne den Nachweis eines wichtigen Grundes verletzt, soll die Absenkung der Leistungen nach § 31 a SGB II verhaltenssteuernd wirken und nachdrücklich eigene Anstrengungen der Leistungsberechtigten einfordern.

In der Praxis stellen die §§ 31 f. SGB II sowohl die Mitarbeiter/innen der Jobcenter als auch die Leistungsberechtigten vor Herausforderungen. Für Leistungsberechtigte sind beispielsweise die Rechtsfolgen auf wiederholte Pflichtverletzungen nicht ohne Weiteres abzusehen, weil die Höhe der Leistungsabsenkung vom Zeitpunkt der wiederholten Pflichtverletzung, vom Zugang des vorherigen Sanktionsbescheides und von der „richtigen“ Rechtsfolgenbelehrung abhängig ist. Kompliziert aufgebaute Tatbestände und umfangreiche, zu beachtende Rechtsprechung machen die Entscheidungen zu §§ 31 ff. SGB II fehleranfällig und bedingen ein hohes Widerspruchs- und Prozessrisiko. Aufwendig umzusetzende Rechtsfolgen verursachen erhöhten Verwaltungsaufwand.

Der Deutsche Verein hat sich seit 2003 in verschiedenen Diskussionsbeiträgen und Stellungnahmen mit den Sanktionsregelungen im SGB II befasst² und anerkennt, dass eine leistungsrechtliche Reaktion eröffnet sein muss, wenn Leistungsberechtigte ihren Pflichten nicht nachkommen. Der Deutsche Verein weist jedoch darauf hin, dass die in §§ 31 ff. SGB II geregelten Leistungskürzungen innerhalb eines existenzsichernden Leistungssystems stattfinden und insoweit eine entsprechend verantwortungsbewusste Handhabung der leistungsrechtlichen Reaktionen notwendig ist.

Da Sanktionen ihre Legitimation allein im Kontext von Fördern und Fordern finden und innerhalb eines existenzsichernden Leistungssystems wirken, diskutiert der Deutsche Verein Sanktionen im Folgenden in diesen Zusammenhängen. Besonders berücksichtigt werden die Auswirkungen von Sanktionen auf Jugendliche im Rechtskreis SGB II und die Notwendigkeiten und Chancen einer verstärkten Individualisierung des Eingliederungsprozesses. Die Empfehlungen widmen sich im ersten Teil materiell-

² Zuletzt in: Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zur Anhörung im Ausschuss Arbeit und Soziales am 6. Juni 2011, BT-Drucks. 17/5174 und 17/3207.

rechtlichen Fragen und unterbreiten Lösungsvorschläge für aufgezeigte Defizite. Der zweite Teil widmet sich der Verwaltungspraxis.

Teil I: Fördern und Fordern – materiell-rechtliche Fragen

In der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten, §§ 15, 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II

Der Deutsche Verein sieht den Bedarf einer gesetzlichen Konkretisierung in § 15 SGB II, um die zwingende Leistungsabsenkung auf Pflichtverletzungen nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II stärker zu legitimieren und um verhältnismäßige Rechtsfolgen zu gewährleisten: Nur für die Eingliederung individuell geeignete Leistungen sollten mit den Leistungsberechtigten vereinbart werden.

Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden in der Eingliederungsvereinbarung die für die Eingliederung jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person erforderlichen Leistungen vereinbart. Festgelegt wird, welche Leistungen die Träger zur Eingliederung der Leistungsberechtigten erbringen und welche konkreten Bemühungen die Leistungsberechtigten zur Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit zu unternehmen haben.

Wird eine in der Eingliederungsvereinbarung vereinbarte Pflicht ohne wichtigen Grund verletzt, folgt darauf gemäß §§ 31 Abs. 1 Nr. 1, 31a Abs. 1 SGB II eine Leistungsabsenkung. Um sicherzustellen, dass die zwingende Leistungsabsenkung als Rechtsfolge auf eine Pflichtverletzung gemäß § 31 Abs. 1 SGB II im Einzelfall verhältnismäßig ist, sollte bereits bei den gemäß § 15 SGB Abs. 1 Nr. 2 SGB II zu unternehmenden Bemühungen der Leistungsberechtigten angesetzt werden.

In der Eingliederungsvereinbarung vereinbarte Pflichten müssen individuell erfüllbar sein, die Stärken und Schwächen der Leistungsberechtigten berücksichtigen und der Erwerbsintegration dienen. Passgenau zugeschnittene Eingliederungsleistungen sind erfüllbar und legitimieren eine zwingende leistungsrechtliche Reaktion bei Pflichtverletzungen. Dazu ist es erforderlich, dass nur Pflichten vereinbart werden, die

jeweils individuell förderlich und verhältnismäßig sind und auf Überwindung der Hilfebedürftigkeit gerichtet sind.

In § 15 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 2 SGB II ist jedoch lediglich normiert, dass die Eingliederungsvereinbarung die zur Erwerbseingliederung *erforderlichen* eigenen Bemühungen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten enthalten soll. Um zu gewährleisten, dass sanktionsbewehrte Pflichten die o.g. Anforderungen erfüllen, sollte gesetzlich geregelt werden, dass die von den Leistungsberechtigten zu erbringenden Eigenbemühungen nach § 15 SGB II nicht nur erforderlich, sondern auch *geeignet* sind, zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit beizutragen. Denn zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit geeignete Bemühungen der Leistungsberechtigten berücksichtigen konkret die Umstände des Einzelfalles, sind rechtlich zulässig, förderlich und verhältnismäßig. Überdies sollte bei der Vereinbarung von Bemühungen der Leistungsberechtigten deren objektive Einsichtsfähigkeit berücksichtigt werden.

Der Deutsche Verein regt an, § 15 Abs. 1 Satz 1 SGB II dahingehend abzuändern, dass mit jeder erwerbsfähigen Person die für ihre Eingliederung erforderlichen und gemäß § 3 Abs. 1 SGB II geeigneten Leistungen vereinbart werden sollen.

Sanktionsbewehrte Arbeitsgelegenheiten und Maßnahmen, § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II

Der Deutsche Verein erachtet es als notwendig, den Katalog der sanktionsbewehrten Pflichtverletzungen aus § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II einzuschränken, um die Eingliederungsvereinbarung als maßgebliches Instrument des SGB II für die Verwirklichung einer passgenauen, individuellen Eingliederungsstrategie kenntlich zu machen.

Gemäß § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II verletzen Leistungsberechtigte ihre Pflichten, wenn sie sich weigern, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit nach § 16d oder ein nach § 16e gefördertes Arbeitsverhältnis aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern.

Mit der Instrumentenreform 2012 wurde die Arbeitsgelegenheit aus § 16d SGB II in ihrer Funktion als Eingliederungsmaßnahme gestärkt. Sie dient seither nicht mehr zur

Überprüfung der Bereitschaft der Leistungsberechtigten, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.³ Die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten sollte daher ausschließlich als eine im Einzelfall individuell förderliche Eingliederungsmaßnahme in der Eingliederungsvereinbarung vereinbart werden.

Um den Charakter der Arbeitsgelegenheit als Eingliederungsmaßnahme zu unterstreichen und die Eingliederungsvereinbarung als Instrument einer individuell förderlichen und passgenauen Eingliederungsstrategie zu stärken, wird angeregt, § 16d SGB II aus § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II zu streichen. Die Streichung der Arbeitsgelegenheit aus § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II hätte nicht zur Folge, dass Pflichtverletzungen in Zusammenhang mit Arbeitsgelegenheiten nicht mehr sanktionsbewehrt wären – solche Pflichtverletzungen wären von § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II erfasst.

Altersabhängige Ungleichbehandlung, § 31a Abs. 2 SGB II

Der Deutsche Verein hält eine Abkehr von der altersabhängigen Ungleichbehandlung bei der Reaktion auf Pflichtverletzungen für notwendig, um junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte effektiv zu unterstützen.

Bei der Personengruppe der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, wird das Arbeitslosengeld II bei der ersten Pflichtverletzung gemäß § 31a Abs. 2 Satz 1 SGB II auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung beschränkt. Bei einer wiederholten Pflichtverletzung entfällt gemäß § 31a Abs. 2 Satz 2 SGB II der gesamte Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Weniger schwer wiegen die Rechtsfolgen für die erste und die erste wiederholte Pflichtverletzung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr bereits vollendet haben: Nach einer Absenkung des Arbeitslosengeldes II in Höhe von 30 % des jeweils maßgebenden Regelbedarfs folgt im Wiederholungsfall eine Absenkung in Höhe von 60 %, bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig, § 31a Abs. 1 Sätze 1 bis 3 SGB II.

³ Laut der Begründung zum Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BT-Drucks. 17/6277 S. 115) wird die Arbeitsgelegenheit durch die Neuregelung konsequent integrationsorientiert ausgestaltet. Sie diene nunmehr ausschließlich der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit und dem Abbau von Vermittlungshemmnissen. Fehlanreize zum Eintritt in die Arbeitsgelegenheit würden durch die Neuregelung vermieden werden.

Die Ungleichbehandlung beider Altersgruppen stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken; fraglich ist eine Vereinbarkeit der Ungleichbehandlung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Gewichtige Unterschiede zwischen den Normenadressaten, welche die verschiedenen schweren Eingriffe in das verfassungsrechtlich verbürgte Existenzminimum rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. Beide Gruppen unterscheiden sich allein nach dem Lebensalter, sind überdies jedoch hinsichtlich sozialer und persönlicher Merkmale (wie Familienstand, Bildungsniveau, Befähigungen) heterogen. In keinem anderen Sozialgesetzbuch ist die Gruppe der unter 25-Jährigen mit Sonderrechten oder Sonderpflichten ausgestattet.

Bedenken gegen die Ungleichbehandlung ergeben sich zudem im Hinblick auf das Ziel der Differenzierung. Junge Erwerbslose, die am Beginn ihres Berufslebens stehen, sollen verstärkt aktiviert werden, um einer Verfestigung des Leistungsbezuges entgegenzuwirken (vgl. § 3 Abs. 2 SGB II).⁴ Dass die normierten Rechtsfolgen für wiederholte Pflichtverletzungen von jungen Leistungsberechtigten zur besonderen Förderung und Aktivierung erforderlich sind, ist nicht durch belastbare empirische Daten nachgewiesen.

Bei jugendlichen Leistungsempfängern können die schwerwiegenden Rechtsfolgen ein „Entgleiten“ begünstigen. So können der Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung prekäre Wohnsituationen und/oder den Kontaktabbruch zum Jobcenter bedingen. Derartige Folgen konterkarieren die im SGB II angestrebte besondere Förderung junger Erwachsener. Außerdem können Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende – die Überwindung der Hilfebedürftigkeit – nicht erreicht werden, wenn der Kontakt zum Jobcenter abbricht.

Insbesondere für jugendliche Leistungsempfänger sollte eine umfängliche und kontinuierliche Unterstützung durch die Leistungsträger und durch Netzwerke der Jugendhilfe sichergestellt werden, um einer etwaigen sozialen Destabilisierung der jungen Erwerbslosen vorzubeugen. Außerdem sollten gleiche Sachverhalte auch im SGB II gleich behandelt werden. Die besondere Förderung junger Erwachsener im SGB II zur

⁴ BT-Drucks. 15/1516, S. 61.

Ermöglichung einer nachhaltigen Integration in Ausbildung und in das Erwerbsleben wird vom Deutschen Verein befürwortet. Eine besondere Förderung bedarf jedoch keiner besonders schwerwiegenden Sanktionen.

Der Deutsche Verein spricht sich daher für eine altersunabhängige Geltung des § 31a Abs. 1 und Abs. 3 SGB II und für eine Abschaffung des § 31a Abs. 2 SGB II aus.

Wiederholte Pflichtverletzungen, §§ 31a Abs. 1 Sätze 2–3, 31a Abs. 2 Satz 2 SGB II

Der Deutsche Verein sieht in der Regelung von schwerwiegenderen Rechtsfolgen für wiederholte Pflichtverletzungen eine vermeidbare Ursache von erhöhtem Verwaltungsaufwand, Widerspruchs- und Prozessrisiko. Mit Blick auf den Grundsatz des Forderns ist auch zu berücksichtigen, dass die leistungsberechtigte Person ihre Pflichten wiederholt verletzt hat und ohne aktive Mitwirkung keine Integration in den Arbeitsmarkt erfolgen kann. Der gesetzlich geregelte Wegfall der Leistungen für Unterkunft und Heizung bei wiederholter Pflichtverletzung ist darüber hinaus vor dem Hintergrund der existenzsichernden Funktion des SGB II und der Folgekosten einer möglichen Wohnungslosigkeit zu betrachten.

Gemäß §§ 31a Abs. 1 Sätze 2–3, 31a Abs. 2 Satz 2 SGB II haben wiederholte Pflichtverletzungen eine stufenweise Erhöhung des Absenkungsbetrages zur Folge, die bis zum vollständigen Wegfall des Arbeitslosengeldes II führt (s.o.).

Der Wiederholungstatbestand verursacht vielfältige rechtliche und administrative Probleme. Für Leistungsberechtigte sind die Rechtsfolgen wiederholter Pflichtverletzungen nicht ohne Weiteres absehbar und nachvollziehbar. Die Mitarbeiter/innen in den Jobcentern sind mit einem schwer handhabbaren Tatbestand konfrontiert. Die Prüfung des Wiederholungstatbestands ist verwaltungsaufwendig, da sich der Absenkungsbetrag in Abhängigkeit zum Zeitpunkt der Pflichtverletzung und zum Zugang eines vorherigen Sanktionsbescheides erhöht. Entscheidungen zu wiederholten Pflichtverletzungen sind, wegen des komplizierten Tatbestands und den hohen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Rechtsfolgenbelehrung, mit einem hohen Widerspruchs- und Prozessrisiko behaftet.

Problematisch ist zudem der gesetzlich normierte Wegfall des Arbeitslosengeldes II:

Bedarfe der Unterkunft und Heizung

Der Wegfall des Arbeitslosengeldes II erfasst auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung. Führt der Wegfall der Leistungen für Unterkunft und Heizung zur Wohnungslosigkeit, sind verfassungsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das menschenwürdige Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG auch das Wohnen umfasst.⁵ Durch die Nichterbringung der Leistungen für die Unterkunft droht eine Kündigung des Vermieters.

Der Vermieter kann fristlos kündigen (§ 543 Abs. 2 Nr. 2 BGB), soweit der Mieter in zwei aufeinanderfolgenden Monaten mit der Entrichtung der Miete oder einem nicht unerheblichen Teil davon in Verzug ist. Eine fristlose Kündigung wegen Zahlungsverzugs wird unwirksam, wenn der Rückstand bis zu einem Zeitraum von zwei Monaten nach Zustellung einer Räumungsklage ausgeglichen wird. Dies hat eine verwaltungsaufwendige Prüfung des Leistungsträgers zur Folge, ob nach § 22 Abs. 8 SGB II eine (darlehensweise) Schuldenübernahme in Betracht kommt, um eine Wohnungslosigkeit zu verhindern.

Der Vermieter kann auch ordentlich gemäß § 537 Abs. 2 Nr. 1 BGB kündigen. Eine ordentliche Kündigung ist nicht an hohe Zahlungsrückstände wie § 543 Abs. 2 Nr. 3 BGB geknüpft. Ein Zahlungsrückstand von mehr als einer Monatsmiete verbunden mit einer Verzugsdauer von mindestens einem Monat genügt für eine ordentliche Kündigung.⁶ Bei einer ordentlichen Kündigung kann eine Tilgung der Schulden durch das Jobcenter den Verlust der bisherigen Wohnung nicht zwingend abwenden.⁷ Daher können dem Leistungsträger zusätzliche Kosten für den Umzug in eine neue Wohnung und ggf. für die Unterstützung bei der Wohnungssuche auch dann entstehen, wenn die Schulden durch das Jobcenter im Nachhinein übernommen werden.

⁵ BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09.

⁶ Vgl. BGH, Urteil vom 10. Oktober 2012, VIII ZR 107/12.

⁷ Vgl. BGH, Urteil vom 16. Februar 2005, VIII ZR 6/04.

Wohnungslosigkeit ist das größte Hemmnis der Erwerbsintegration und ist zu vermeiden. Der Deutsche Verein lehnt aufgrund der möglichen, schwerwiegenden Konsequenzen für die Leistungsberechtigten sowie aufgrund des Verwaltungsaufwands und der Folgekosten, die den Leistungsträgern bei Verlust der Wohnung entstehen, eine Absenkung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung, die zu einer Kündigung des Mietvertrages durch den Vermieter führen kann, als leistungsrechtliche Reaktion auf Pflichtverletzungen ab.

Krankenversicherung

Der Wegfall des Arbeitslosengeldes II kann sich nachteilig auf die Krankenversicherung der Leistungsberechtigten *nach* Beendigung ihrer Hilfebedürftigkeit auswirken. Werden keine ergänzenden Sachleistungen beim Wegfall des Arbeitslosengeldes II in Anspruch genommen, sind Leistungsberechtigte nicht mehr nach § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V krankenversichert, da die Pflichtversicherung aus § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V voraussetzt, dass Arbeitslosengeld II tatsächlich bezogen wird. Es greift in diesen Fällen die Nachrangversicherung aus § 5 Nr. 13a SGB V, die Beitragsschulden verursachen kann.⁸ Sind Beitragsschulden entstanden⁹, sind diese nach Beendigung der Hilfebedürftigkeit an die Krankenkasse zurückzuzahlen. Ist der nicht mehr hilfebedürftige Versicherte mit einem Beitrag in Höhe von Beitragsanteilen für zwei Monate in Rückstand, ruht der Anspruch auf Leistungen der Krankenversicherung für den nicht mehr hilfebedürftigen Versicherten gem. § 16 Abs. 3a Satz 2 SGB V.

Nachteilige Folgen auf die Krankenversicherung der Leistungsberechtigten nach Beendigung des Leistungsbezuges könnten ausgeschlossen werden, indem Leistungen nicht in voller Höhe gemindert werden. Leistungsberechtigte blieben im Leistungsbezug und damit nach § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V versichert.

⁸ Vgl. Geiger, in: info also 4/2008, S. 147 ff.

⁹ Beitragsschulden werden nur dann nicht verursacht, wenn Leistungsberechtigte während der Leistungsabsenkung eine Ratenzahlung mit der Krankenkasse vereinbaren oder Beiträge analog § 26 SGB II vom Leistungsträger erbracht werden.

Konsequenzen für den Wiederholungstatbestand

Eine leistungsrechtliche Reaktion auf Pflichtverletzungen im Kontext von Fördern und Fordern ist vor dem Hintergrund des Existenzminimums zu betrachten. Mietschulden, die zum Verlust der Wohnung führen und anlaufende Beitragsschulden in der Krankenversicherung dürfen Sanktionen nicht flankieren. Insbesondere dürfen derartig schwerwiegende Konsequenzen nicht als zwingende Rechtsfolge, ohne Berücksichtigung des Gewichts der jeweiligen Pflichtverletzung und den weiteren Umständen des Einzelfalles, ausgestaltet sein.

Der Deutsche Verein regt an, die Sanktionierung wiederholter Pflichtverletzungen auf den Regelbedarf zu beschränken und eine Absenkung des Regelbedarfs in Höhe von mehr als 30 % an eine Einzelfallprüfung zu knüpfen.

Ergänzende Sachleistungen als Ermessensleistung, § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II

Wird am Wegfall des Arbeitslosengeldes II bei wiederholten Pflichtverletzungen festgehalten, sollte der Krankenversicherungsschutz in keinem Fall durch Sanktionen berührt werden.

Wird das Arbeitslosengeld II um mehr als 30 % abgesenkt, können gemäß § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II ergänzende Sachleistungen erbracht werden. In der Praxis wird das Ermessen regelhaft dahingehend ausgeübt, dass ergänzende Sachleistungen bewilligt werden, soweit diese beantragt werden. Ergänzende Sachleistungen sind zu erbringen, wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben, § 31a Abs. 3 Satz 2 SGB II. Werden beim Wegfall des Arbeitslosengeldes II keine ergänzenden Sachleistungen beantragt, können Beitragsschulden bei der gesetzlichen Krankenversicherung entstehen, s.o.

Der Deutsche Verein schlägt vor, § 31a Abs. 3 Satz 1 SGB II dahingehend abzuändern, dass ergänzende Sachleistungen bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 % des maßgebenden Regelbedarfs ohne Antrag anzubieten sind. Damit entfällt die Prüfung, ob bei einer entsprechenden Kürzung des maßgeblichen Regelbedarfs etwaige Sachleistungen zu gewähren sind oder nicht.

Dauer der Minderung bei über 25-jährigen Leistungsberechtigten, § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II

Die Regelung eines zwingenden dreimonatigen Minderungszeitraumes ist nach Auffassung des Deutschen Vereins nicht mit dem Zweck von Sanktionen vereinbar.

Gemäß § 31b Abs. 1 Satz 3 SGB II beträgt der Minderungszeitraum drei Monate. Allein bei Leistungsberechtigten, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, kann der Minderungszeitraum unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles auf sechs Wochen verkürzt werden, § 31b Abs. 1 Satz 4 SGB II. Jene von Amts wegen zu klärenden Umstände des Einzelfalles sind u.a. die Art des Pflichtverstoßes, der Grad des Verschuldens, das Verhalten nach dem Pflichtverstoß und die Frage, ob es sich um einen wiederholten Pflichtverstoß handelt.¹⁰ Die Regelung hat sich in der Praxis bewährt. Leerformelhafte Bekundungen, dass Pflichten nunmehr erfüllt werden, mit der Folge erneuter Pflichtverletzungen nach Aufhebung der Sanktion, werden nach den Erfahrungen der Praxis durch die Andauer der Sanktion für einen Zeitraum von sechs Wochen weitestgehend ausgeschlossen.

Die normierte zwingende dreimonatige Dauer der Leistungsabsenkung für die Personengruppe der über 25-jährigen Leistungsberechtigten lässt keine Berücksichtigung von Verhaltensänderungen zu. Wirken Leistungsberechtigte nach einer Pflichtverletzung wieder an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit mit, verleiht ein Festhalten an der Leistungsabsenkung der Sanktion einen systemwidrigen Strafcharakter.

Wird das sanktionsbewehrte Verhalten aufgegeben, sollte in jedem Fall und altersunabhängig die Möglichkeit bestehen, die Sanktion mit Wirkung für die Zukunft aufzuheben. Der Deutsche Verein spricht sich daher für ein altersunabhängiges Ermessen zur Begrenzung der Minderungszeit auf einen Zeitraum von sechs Wochen aus, um eine im Sinne des SGB II zielgerichtete Wirkung von Sanktionen sicherzustellen.

¹⁰ LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. Oktober 2008, L 25 B 1835/08.

Kenntnis der Rechtsfolgen, § 31 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 SGB II

Der Deutsche Verein hält eine Korrektur der Regelung aus § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II im Sinne einer rechtssicheren Verwaltungspraxis für geboten.

Gem. § 31 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 SGB II bedarf es zur Absenkung der Leistungen nicht zwingend einer schriftlichen Belehrung über die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen, es genügt auch die Kenntnis der Rechtsfolgen.

Für den Nachweis der Kenntnis der Rechtsfolgen trifft den Leistungsträger die Beweislast. An eine ordnungsgemäße schriftliche Rechtsfolgenbelehrung werden hohe Anforderungen gestellt, denn die Rechtsfolgenbelehrung muss im Hinblick auf drohende Eingriffe in die existenzsichernden Leistungen eine besondere Warnfunktion erfüllen. Soll die Warnfunktion der Rechtsfolgenbelehrung auch ohne Schriftform gewahrt sein, müsste die Kenntnis der Rechtsfolgen entsprechend konkret, richtig und vollständig sein. Letztlich wird der Beweis nur zu führen sein, wenn ein ausführlicher Vermerk über eine umfassende Belehrung aktenkundig ist.

Eine ordnungsgemäße, rechtssichere und verwaltungspraktikable Rechtsfolgenbelehrung sollte in jedem Einzelfall gewährleistet sein. Der Deutsche Verein regt daher an, die Alternative zur schriftlichen Rechtsfolgenbelehrung aus § 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II zu streichen.

Meldeversäumnisse, § 32 SGB II

Auch die Sanktion von Meldeversäumnissen sollte ihre Legitimation nach Auffassung des Deutschen Vereins allein im Kontext von Fördern und Fordern finden.

Meldeversäumnisse nach § 32 SGB II sind alljährlich wiederkehrend die am häufigsten angewandte Rechtsgrundlage für eine Leistungsabsenkung. Kommen Leistungsberechtigte trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis einer Aufforderung des Trägers, sich zu melden oder bei einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen, ohne wichtigen Grund nicht nach,

wird das Arbeitslosengeld II gemäß § 32 SGB II in Höhe von 10 % des jeweils maßgebenden Regelbedarfs gemindert.

Um eine Verknüpfung der Leistungsabsenkung aus § 32 SGB II zum Grundsatz von Fördern und Fordern herzustellen, sollten Meldeversäumnisse nur sanktionsbewehrt sein, soweit ein der Erwerbsintegration förderlicher Meldegrund besteht bzw. wenn leistungsrechtliche Angelegenheiten betroffen sind. Um dies sicherzustellen, erscheint es sachgerecht, in § 32 SGB II einen Verweis auf die Meldezwecke aus § 309 Abs. 2 SGB III¹¹ aufzunehmen.

Zusammentreffen von Aufrechnung und Sanktion

Der Deutsche Verein sieht Regelungsdefizite bei der Kumulation verschiedener Leistungsabsenkungen.

Gemäß § 42a Abs. 2 SGB II werden Darlehen monatlich in Höhe von 10 % des jeweiligen Regelbedarfs aufgerechnet. Erstattungsforderungen werden gemäß § 43 Abs. 2 SGB II – je nach Rechtsgrundlage des Erstattungsanspruchs – in Höhe von 10 % bis 30 % des maßgeblichen Regelbedarfs aufgerechnet. Wird während einer Aufrechnung nach §§ 42a, 43 SGB II gleichzeitig das Arbeitslosengeld II infolge einer Pflichtverletzung abgesenkt, kann dies zu einer Minderung des Regelbedarfs um mehr als 30 % führen. Wird in diesen Fällen die Aufrechnung nicht ausgesetzt, kann die Kumulation von Aufrechnung und Sanktion zu einer Unterschreitung des physischen Existenzminimums führen.

Die Praxis reagiert in diesen Fällen unterschiedlich: Teilweise wird die Aufrechnung ausgesetzt, teilweise werden ergänzende Sachleistungen bewilligt, teilweise bleibt die Problematik unerkannt. Das Gesetz verhält sich zu diesem Sachverhalt nicht.

¹¹ § 309 Abs. 2 SGB III: Die Aufforderung zur Meldung kann zum Zwecke der Berufsberatung, Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit, Vorbereitung aktiver Arbeitsförderungsleistungen, Vorbereitung von Entscheidungen im Leistungsverfahren und Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfolgen.

Rechtsunsicherheiten und regionale Ungleichbehandlungen, die durch das Fehlen einer Regelung beim Aufeinandertreffen von Aufrechnung und Sanktion entstehen, sollten beseitigt werden. Der Deutsche Verein plädiert für die Einführung einer Regelung, die eine Aussetzung von Aufrechnungen nach §§ 42a, 43 SGB II für den Minderungszeitraum normiert.

Teil II: Die Praxis der Sanktionen – Anforderungen an die Verwaltungsorganisation

Im Folgenden äußert sich der Deutsche Verein zu administrativen Bedingungen, die erfüllt sein sollten, um eine effektive Umsetzung der o.g. Anregungen zu ermöglichen. Administrative Abläufe sind relevant, um die Vereinbarung geeigneter Pflichten zu ermöglichen, Ursachen von Pflichtverletzungen zu erkennen, Pflichtverletzungen vorzubeugen und Leistungsberechtigte effektiv zu fördern.

Gewährleistung einer ganzheitlichen und individuellen Betreuung

Individuelles Fördern und Fordern und die Auseinandersetzung mit den Ursachen von Pflichtverletzungen sind nur möglich, wenn eine ganzheitliche Betreuung durch die Integrationsfachkräfte gewährleistet ist. Eine ganzheitliche Betreuung erfordert eine entsprechend günstige Betreuungsrelation.

Die Praxis zeigt, dass eine individuelle Betreuung bei einer zu hohen Fallbelastung kaum möglich ist und andererseits eine qualitativ hochwertige, individuelle Betreuung der Erwerbsintegration förderlich ist. Die nachteiligen Folgen eines ungünstigen Betreuungsschlüssels werden durch umfangreiche Nebenaufgaben des Personals, jenseits der eigentlichen Betreuungs- und Beratungstätigkeit, verstärkt. Eine günstige Betreuungsrelation sollte in der Praxis sichergestellt werden. Sie ist insbesondere notwendig, um eine passgenaue Eingliederungsstrategie zu entwickeln und geeignete Pflichten festzulegen. Außerdem stellt eine umfassende Betreuung sicher, dass im Einzelfall besondere Hilfebedarfe erkannt werden und entsprechend interveniert werden kann. Zur Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Betreuung sollte zudem eine entsprechend gute Qualifikation des Personals sichergestellt werden.

Unzureichende zeitliche und personelle Ressourcen – und zum Teil auch die Notwendigkeit, formalisierte Verfahrensabläufe einzuhalten – können dazu führen, dass das Erstgespräch keine ausreichende Grundlage für die Festlegung der individuell zugeschnittenen Eingliederungsstrategie gibt. Es kann jedenfalls im Einzelfall angezeigt sein, ein Zweit- oder Drittgespräch abzuwarten, bis Pflichten in der Eingliederungsvereinbarung festgelegt werden.¹² Eingliederungsprozess und Eingliederungsvereinbarung sollten, wie in der Gesetzesbegründung angestrebt, konsensorientiert und individuell gestaltet werden.¹³ Werden Leistungsberechtigte am Integrationsprozess gleichrangig beteiligt, stärkt dies den Grundsatz der Eigenverantwortung und trägt insbesondere dazu bei, dass vereinbarte Pflichten verstanden und akzeptiert werden.

Im Sinne einer umfassenden Betreuung ist das obligatorische Angebot eines Termins zur mündlichen Erörterung des Sachverhalts nach Pflichtverletzungen zweckmäßig. Die Praxis zeigt, dass das persönliche Gespräch mit Leistungsberechtigten zur Klärung der Sach- und Rechtslage besonders geeignet ist, verwaltungsaufwendigen Widerspruchsverfahren vorzubeugen und das Prozessrisiko zu senken. Kosten für Widerspruchs- und Klageverfahren können an dieser Stelle eingespart werden. Zudem ermöglicht ein persönliches Gespräch, insbesondere bei Personen, die Probleme in der schriftlichen Ausdrucksfähigkeit haben, eine bessere Sachverhaltsaufklärung. Auch besteht die Möglichkeit, neuerlich Pflichten sowie deren Rechtsfolgen zu besprechen und so ggf. weiteren Pflichtverletzungen vorzubeugen.

Ein Angebot zur Erörterung des Sachverhalts könnte zusätzlich zum schriftlichen Anhörungsverfahren unterbreitet werden, wenn das Arbeitslosengeld II um mehr als 30 % des jeweils maßgeblichen Regelbedarfs abgesenkt wird. Die Wahrnehmung des Gesprächstermins muss freiwillig sein. Es darf dazu also keine Meldeaufforderung gemäß § 32 SGB II ergehen.

¹² Zum Arbeitsbündnis zwischen Fallmanager und Leistungsberechtigten: Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement, NDV 2004, 149 ff.

¹³ Nach der Gesetzesbegründung zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sollte die Eingliederungsvereinbarung in einem gemeinsamen Prozess zwischen persönlichem Ansprechpartner und Leistungsberechtigtem erarbeitet werden. BT-Drucks. 15/1516, S. 46.

Unterstützung der Leistungsberechtigten bei Pflichtverletzungen

Individuelle Probleme (psychosoziale Probleme, Lebenskrisen, häusliche Gewalt, Suchtproblematiken etc.) können Auslöser für sanktionsbewehrte Pflichtverletzungen sein. Fehlt es an sozialer Stabilität, muss entsprechend unterstützend interveniert werden. Sanktionen sind kein Mittel zur Verhaltenssteuerung, wenn die Ursachen von Pflichtverletzungen in der psychischen oder sozialen Lebenslage zu verorten ist.

Es wird daher angeregt, die kommunalen Eingliederungsleistungen aus § 16a SGB II stärker in den Fokus der Förderleistungen zu nehmen. Sofern die Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht allein durch die von Leistungsberechtigten und Leistungsträgern wechselseitig erbrachten Leistungen und Mitwirkungshandlungen erzielt werden kann, weil zuvor eine soziale Stabilisierung erfolgen muss, ist ein komplexer Unterstützungsprozess notwendig. In solchen Fällen kann neben der Eingliederungsstrategie die Erarbeitung eines Hilfeplankonzepts erforderlich sein.¹⁴

Um Leistungsberechtigte auch in besonderen Lebenslagen umfassend unterstützen zu können, ist die Einrichtung von Netzwerken notwendig. Die Kooperation mit Fachdiensten und freien Trägern sowie die Koordination der Hilfeleistungen sind für die soziale Stabilisierung der Leistungsberechtigten von zentraler Bedeutung. Dies erfordert eine entsprechende strategische und organisatorische Ausrichtung der Jobcenter. Es wird daher angeregt, in den Jobcentern für eine stärkere Vernetzung mit kommunalen Trägern und Fachdiensten zu werben, um eine möglichst umfassende Unterstützung der Leistungsberechtigten mit besonderen Hilfebedarfen zu ermöglichen.¹⁵

Integrationsfachkräfte sollten überdies (zeitlich und organisatorisch) in die Lage versetzt werden, das soziale Dienstleistungsspektrum der Region im Hinblick auf die spezifischen Bedarfslagen zu ermitteln und in die Entwicklung passgenauer Eingliederungsstrategien einzubeziehen.

¹⁴ Siehe Deutscher Verein: Anforderungen an das Fallmanagement, 17. Juni 2009, http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/sgb-ii/integration-in-den-arbeitsmarkt/Anforderungen_an_das_Fallmanagement_im_SGB_II/, NDV 7/2009, S. 271 ff.

¹⁵ Erste Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der sozialen Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1–4 SGB II, NDV 2007, 256 ff.