

Einführung in §§ 31 bis 32 SGB II Sanktionen

1. Das gesetzgeberische Konzept

Dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) liegt der Grundsatz des Fördern und Fordern zugrunde. Leistungsberechtigte sollen individuell gefördert und unterstützt werden. Gleichzeitig wird von ihnen gefordert, dass sie alle Möglichkeiten nutzen, um ihre Hilfebedürftigkeit zu verringern bzw. zu beenden. Übergeordnetes Ziel ist es, Langzeitarbeitslosigkeit und dauernde Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen zu verhindern.

Das Gesetz sieht insbesondere den Einsatz der Arbeitskraft erwerbsfähiger Leistungsberechtigter zur Beschaffung des Lebensunterhaltes für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen als herausragende Möglichkeit an, Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht in Anspruch nehmen zu müssen. Konkretisierend werden daher die Leistungsberechtigten zur aktiven Mitwirkung an allen erforderlichen Maßnahmen zur Eingliederung verpflichtet.

Die konkrete Ausgestaltung erfolgt auf Basis des individuellen Unterstützungsbedarfs und dem Einzelfall angemessen durch die persönlichen Ansprechpartner/innen in Zusammenarbeit mit den Leistungsberechtigten.

In diesem Kontext zielen die Vorschriften auch darauf ab, möglichem Fehlverhalten der Leistungsberechtigten in Bezug auf deren Pflichten nach dem SGB II vorzubeugen oder Fehlverhalten zukünftig zu vermeiden (Prävention).

Sanktionstatbestände liegen nicht nur vor, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte die von ihnen geforderte Mitwirkung verweigern, sondern auch, wenn Leistungen wegen vorsätzlicher Herbeiführung der Hilfebedürftigkeit zu leisten sind oder ein Verhalten gezeigt wird, welches die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu Lasten der Steuerzahler zur Folge hat. Auch Fehlverhalten von nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Sozialgeld) - außerhalb der Mitwirkung an ihrer Eingliederung - wird sanktioniert.

2. Charakter der Sanktion

Die §§ 31 bis 32 SGB II regeln Sanktionen aufgrund pflichtwidrigen Verhaltens. Eine solche Sanktion ist keine Strafe im strafrechtlichen Sinne. Das Verhalten der Betroffenen wird auch nicht in diesem Sinne „verurteilt“. Durch den Eintritt einer Sanktion wird die betroffene leistungsberechtigte Person pauschaliert und z.T. typisierend an den finanziellen Folgen ihres Verhaltens (fehlende Mitwirkung im Integrationsbereich, Meldeversäumnisse etc.) beteiligt. Zudem weist das Sanktionssystem einen erzieherischen Charakter auf, Betroffene sollen dazu angehalten werden, zukünftig ihren Pflichten nachzukommen.

3. Handlungsauftrag an die Leistungsträger bzw. die Jobcenter

In der Regel treten sanktionsrelevante Tatbestände während des laufenden Integrationsprozesses – in der Interaktion zwischen der/dem persönlichen Ansprechpartner/in und der leistungsberechtigten Person - auf.

Dem Leistungsträger/Jobcenter steht kein Ermessen darüber zu, ob eine Sanktion eintritt oder nicht. Die Behörde hat nach dem Amtsermittlungsgrundsatz (vgl. § 20 ff. SGB X) festzustellen, ob der Tatbestand für eine Sanktion vorliegt. Ist das der Fall, treten die Rechtsfolgen kraft Gesetzes ein. Erst als Folge des Eintritts der Sanktion besteht im Rahmen von Ermessensentscheidungen die Möglichkeit, bestimmte Leistungen (wieder) zu erbringen oder die Sanktion zeitlich zu begrenzen. Die Leistungsträger bzw. Jobcenter haben also insoweit keinen Spielraum im Hinblick auf geschäftspolitische Absichten oder sozialpolitische Auffassungen. Die Rechtsfolge darf nicht eintreten, wenn die dafür maßgebende Tatbestandsvoraussetzung nicht vorliegt. Umgekehrt darf auf den Eintritt der Sanktion nicht verzichtet werden, wenn der Tatbestand festgestellt worden ist. Dem entgegen stehende Entscheidungen sind rechtswidrig.

Es liegt somit nicht in der Hand der Beschäftigten, ob sie/er bei Anhaltspunkten auf einen Sanktionstatbestand die Feststellungen zum Sachverhalt überhaupt aufnehmen. Dies ist nach dem Untersuchungsgrundsatz geboten, nach dem die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen ermittelt. Zwar bestimmt die Behörde Art und Umfang der Ermittlungen, sie hat jedoch alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände zu berücksichtigen. Zu ermitteln sind die rechtserheblichen Tatsachen. Die Tatsachen bilden die Grundlage für die Entscheidung darüber, ob die Tatbestandsvoraussetzungen für den Eintritt einer Sanktion vorliegen. Tatsachen sind nicht immer „glasklar“ aktenkundig; sie können einer Entscheidung zugrunde gelegt werden, wenn sie glaubhaft gemacht worden sind. Das ist der Fall, wenn ihr Vorliegen nach dem Ergebnis der auf sämtliche erreichbare Beweismittel erstreckten Ermittlung überwiegend wahrscheinlich ist (vgl. § 23 Abs. 1 Satz 2 SGB X). Die Nichterweislichkeit einer Tatsache geht im Übrigen zu Lasten der Betroffenen, wenn die Umstände dafür in ihrer persönlichen Sphäre liegen, sie z. B. der Behörde verschlossene Möglichkeiten zur Erlangung entsprechender Nachweise nicht nutzen. Die Leistungsträger bzw. Jobcenter dürfen sich ihrerseits Amtsermittlungen nicht verschließen, wenn sie Anhaltspunkte für eine Tatsache erkennen, deren Nachweis der betroffenen Person nicht möglich ist. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts besteht aber keine Verpflichtung, „ins Blaue hinein“ zu ermitteln. Bei der Beurteilung des wichtigen Grundes gibt es sicherlich Entscheidungsspielräume, der wichtige Grund ist jedoch ein gerichtlich voll nachprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff.

Ein gewisser Gestaltungsspielraum besteht jedoch hinsichtlich der im Einzelfall auferlegten Pflichten, die zwischen der/dem Leistungsberechtigten und der/dem persönlichen Ansprechpartner/in in der gemeinsam zu erarbeitenden Eingliederungsvereinbarung verbindlich festgelegt werden. Wegen den bei jeder leistungsberechtigten Person unterschiedlich anzutreffenden konkreten Voraussetzungen im Hinblick auf die Integrationschancen am Arbeitsmarkt, besteht das Erfordernis, die Eingliederungsvereinbarung individuell auszugestalten. Basis dafür ist die Durchführung einer

sorgfältigen Standortbestimmung, die die Stärken und den Unterstützungsbedarf der leistungsberechtigten Person identifiziert und darauf aufbauend individuelle Ziele und Pflichten für die erfolgreiche Umsetzung der Integrationsstrategie ableitet. Die daraus resultierende Eingliederungsvereinbarung bietet damit ein wirkungsvolles Instrument zur Erzeugung von Verbindlichkeit im Integrationsprozess. Die darin festzulegenden Ziele und Pflichten sollen realistisch und erfüllbar für die Leistungsberechtigten sein.

4. Geschäftspolitik und Zielvereinbarungen

Sanktionen nach den §§ 31 bis 32 SGB II verfolgen nicht den Zweck, Leistungen einzusparen; sie wirken sich auch nicht auf das geschäftspolitische Ziel „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ aus. Es muss eine Selbstverständlichkeit sein, dass keine Sanktion eintreten darf, für die die Tatbestandsvoraussetzungen nicht festgestellt wurden. Die §§ 31 bis 32 SGB II sind in der Praxis, wie alle anderen gesetzlichen Vorschriften auch, rechtmäßig umzusetzen. Die Vorschriften sind demnach konsequent anzuwenden. Das ist schon deshalb erforderlich, damit die Vorschriften bundesweit einheitlich gehandhabt werden. Die unumgänglichen Weisungen enthalten die Fachlichen Hinweise der Bundesagentur für Arbeit. Weitere Lösungen zu praxisorientierten Problemen bei der Umsetzung der §§ 31 bis 32 SGB II bieten die Einträge in der Wissensdatenbank SGB II.

5. Das soziale Gewissen

Die Sanktionsvorschriften berühren häufig das soziale Empfinden. Betroffene empfinden den Eintritt einer Sanktion oft als diskriminierend. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter äußern zuweilen Verständnis. Dennoch muss die Entscheidung über den Eintritt einer Sanktion sich ausschließlich an der Rechtslage orientieren. Die Sanktionsvorschriften beruhen auf einer parlamentarischen Entscheidung, an die die Bundesagentur für Arbeit als ausführende Behörde gebunden ist. Auch in Kenntnis dieser Rechtsfolgen sind z. B. die Pflichten in einer Eingliederungsvereinbarung so konkret wie möglich mit der leistungsberechtigten Person zu besprechen und festzuschreiben. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die Pflichten - bezogen auf die individuelle Situation der leistungsberechtigten Person - realistisch und erfüllbar sind. Auch die Zumutbarkeit von Beschäftigungs- und Maßnahmeangeboten ist vor Erteilung des Angebotes intensiv zu prüfen. Die Übereinstimmung der Vorschriften mit dem ansonsten geltenden (übergeordneten) Recht ist allein den Gerichten vorbehalten. Verfassungsrechtliche Bedenken wegen der Minderung des Arbeitslosengeldes II wegen Pflichtverletzungen hat auch das BVerfG in seinem Urteil vom 9.2.2010 (1 BvL 1/09, 3/09 und 4/09) nicht geäußert. Das BSG hat in seiner Entscheidung vom 15.12.2010 (B 14 AS 92/09 R) aus dieser Verfassungsgerichtsentcheidung lediglich eine erhöhte Warnfunktion der Rechtsfolgenbelehrung im Bereich der Grundsicherung hergeleitet.

Das System der Sanktionen sieht - wo dies möglich ist - eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung oder die Kenntnis der einschlägigen Rechtsfolgen vor. Damit ist sichergestellt, dass Leistungsberechtigte nur sanktioniert werden, wenn sie zuvor auf die möglichen Folgen eines zukünftigen Fehlverhaltens konkret aufmerksam ge-

macht worden sind. Der Tatbestand für eine Sanktion ist zudem nur erfüllt, wenn alle im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen vorliegen (vgl. z. B. Schlüsselbegriffe wie „sich weigern“, „Anlass gegeben“, „Absicht“). Auch dann kann eine Sanktion nur eintreten, wenn die betroffene Person keinen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegt und nachweist. Verschärfte Sanktionen treten nur im Wiederholungsfall ein; das Gesetz schreibt die Erteilung entsprechender Rechtsfolgenbelehrungen vor.