

Konzept zur Weiterentwicklung des Sanktionenrechts in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

I. Einleitung

Der Grundsatz des Förderns und Forderns wird in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuvorderst über die vielfältigen Möglichkeiten der Leistungen zur Aktivierung und Eingliederung umgesetzt. Dem steht die Erwartung der die Leistungen finanzierenden Gemeinschaft der Steuerzahler gegenüber, dass die leistungsberechtigten Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen.

Das geltende Regelungsgefüge (§§ 31ff. des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - SGB II) ist gekennzeichnet durch seine Komplexität (Differenzierungen nach dem Alter der Leistungsberechtigten, der Anzahl der Pflichtverletzungen und hinsichtlich der Rechtsfolgen - vgl. die tabellarische Übersicht im Anhang). Die Sanktionen, die sich unmittelbar auf die finanzielle Lage der betroffenen leistungsberechtigten Personen auswirken, werfen in der Verwaltungspraxis bei den Mitarbeitenden in den Jobcentern sowie in Rechtsprechung und Literatur eine Reihe von Akzeptanzproblemen auf. Bei den Betroffenen ist ein mangelndes Verständnis für das gesetzliche System aus Mitwirkungsverpflichtungen, Pflichtverletzungen und Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen festzustellen. Von den Mitarbeitenden der Jobcenter wird das Sanktionenrecht im Einzelfall als zu hart empfunden und hierauf der Ruf nach größeren Ermessensspielräumen gegründet. Auch beruht eine fehlende Akzeptanz auf Zweifeln an der Wirkung von Sanktionen auf die betroffenen leistungsberechtigten Personen bzw. nachteiligen Folgen für die Eingliederungsprozesse. Letzterer Aspekt betrifft vor allem unter 25-jährige Personen.

Mitwirkungspflichten bestehen in allen Sozialgesetzbüchern. Ohne Mitwirkungshandlungen der leistungsberechtigten Person kommen Sozialrechtsverhältnisse nicht zustande und können auch nicht zum Erfolg geführt werden. Es ist deshalb anerkannt, dass in der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine leistungsrechtliche Reaktion eröffnet sein muss, wenn Leistungsberechtigte ihren Pflichten nicht nachkommen. Vorliegende wissenschaftliche Erkenntnisse können als Indiz dafür angesehen werden, dass sanktionierte Personen sich stärker um eine Beschäftigung bemühen. Gleichwohl liegen nur wenig belastbare Ergebnisse zu der Wirkung von Sanktionen vor. In der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA zur Wirkungsforschung nach § 55 Absatz 1 SGB II durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in den Jahren 2013-2016 sind daher weitere Forschungsarbeiten zum Thema „Sanktionen im Haushaltskontext“ vereinbart worden.

II. Ziele

Das vorliegende Konzept will das Sanktionenrecht weiter entwickeln. Über eine bessere Verknüpfung von Eingliederungsvereinbarung und Sanktionen soll die Balance zwischen Fördern und Fordern verbessert werden. Durch ein vereinfachtes und vereinheitlichtes Regelungsfüge sollen die in der Verwaltung vorhandenen sowie in der Rechtsprechung deutlich werdenden Akzeptanzprobleme gelöst werden. Hierbei gilt es auch, den in der Öffentlichkeit verbreiteten Eindruck eines Strafsystems zu durchbrechen und stärker die eigentliche Funktion der Sanktion als Reaktion auf mangelnde oder unzulängliche Mitwirkungshandlungen im Integrationsprozess hervorzuheben.

III. Konzept

Bei der Weiterentwicklung des Sanktionenrechts soll durch Änderungen im Eingliederungsprozess und im Beratungsansatz deutlich gemacht werden, welche Funktionen Mitwirkungshandlungen und ihre Durchsetzung haben. Hierfür sind auch gesetzliche Änderungen notwendig. Durch verfahrensrechtliche Änderungen sollen zudem der Ablauf und Vollzug der Sanktionen vereinfacht und die Rechtsfolgen transparenter und gerechter gestaltet werden. Das Konzept beruht auf fünf Kernelementen:

1. Beratung und Information stärken

Informationen über und Erläuterungen zum Leistungssystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie des Grundsatzes von Fördern und Fordern kommen in der heutigen Praxis aus vielerlei Gründen zu kurz. Um das Verständnis und die Akzeptanz für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zukünftig zu verbessern, müssen leistungsberechtigte Personen besser über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt werden. Die Beratung soll dabei nicht nur die Informationen über die Leistungen, sondern auch Erläuterungen zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie zu den Inhalten und Zielen der Leistungen zur Aktivierung und Eingliederung und deren Auswahl im Rahmen des Eingliederungsprozesses umfassen. Die Beratung soll den Leistungsberechtigten die Möglichkeiten und Chancen einer Integration in Ausbildung und Arbeit vermitteln und Perspektiven eröffnen. Insoweit dient die Verbesserung des Beratungsangebots nicht nur der Legitimation des Sanktionsmechanismus, sondern könnte auch ein Baustein für das Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit werden. Das bedeutet für einen Teil der jungen Menschen auch, im Zuge der Aktivierung die von ihnen erwartete Eigenverantwortung erst herzustellen. Der Beratungsansatz soll durch gesetzliche Regelungen in den Grundsätzen des Förderns (z.B. in § 1 oder § 14 SGB II) verankert werden, damit er in

allen Jobcentern gleichermaßen Umsetzung findet. Die Umsetzung wird hinsichtlich Qualifikation der Mitarbeitenden und Organisation der Prozesse für die Jobcenter Veränderungen mit sich bringen. Dies kann auch dazu führen, dass künftig verstärkt Mittel aus dem Eingliederungstitel in den Verwaltungskostentitel umgeschichtet werden (müssen).

2. Eingliederungsvereinbarung und Potentialanalyse besser nutzen

Sanktionen setzen auch heute schon weit überwiegend auf Pflichten auf, die im Rahmen der Integrationsarbeit des Jobcenters festgelegt werden. Dem Zusammenspiel von Eingliederungsvereinbarung und der Bestimmung von Pflichten und ihrer Nachhaltung bis hin zur Durchsetzung kommt mithin große Bedeutung zu. Mit der Eingliederungsvereinbarung werden nicht nur die jeweils vorzunehmenden Handlungen festgelegt, sondern zugleich festgestellt, dass diese Handlungen der erwerbsfähigen Person zumutbar sind. Es werden die Leistungen vereinbart, die das Jobcenter im Hinblick auf eine Eingliederung in Ausbildung und Arbeit erbringt. Dabei sollen in einer idealen Vorstellung die Kompetenzen und Fähigkeiten, aber auch die Neigungen und Interessen der Leistungsberechtigten der zentrale Ausgangspunkt bei der Auswahl und Festlegung der geeigneten Instrumente und Angebote sein. In diese Richtung soll das Instrument der Eingliederungsvereinbarung in Zukunft stärker genutzt werden. Die eingangs genannten Akzeptanzprobleme werden abnehmen, wenn das Zusammenspiel von Eingliederungsprozessen und Sanktionen für die Mitarbeiter/innen in den Jobcentern deutlicher gestaltet wird. Aber auch für die Kundinnen und Kunden sind eine deutliche Verbesserung der Akzeptanz sowie der Wirkungen zu erwarten, wenn der Zusammenhang zwischen den vereinbarten Angeboten, Rechten und Pflichten und den Rechtsfolgen bei fehlender Mitwirkung deutlicher wird. Die Bestimmung der wechselseitigen Obliegenheiten/Pflichten der Kunden erfolgt im Eingliederungsprozess durch die Eingliederungsvereinbarung bzw. die Zuweisung zu Maßnahmen und durch Arbeitsangebote. Dazu soll der § 15 SGB II weiter entwickelt werden.

Ausgangspunkt des gesamten Eingliederungsprozesses müssen also stärker als bisher die individuell festgestellten Kompetenzen des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sein. In Anlehnung an das aus dem Arbeitsförderungsrecht bekannte Instrument der Potentialanalyse wird hierzu ein Assessment notwendig sein, das die Grundlage für Vermittlungsvorschläge und den Einsatz von Eingliederungsleistungen bildet.

Obliegenheiten und Pflichten müssen dabei realitätsgerecht und leistbar bestimmt werden. Die Jobcenter müssen dem Grundsatz Rechnung tragen, dass die Leistungen zur Eingliederung eine nachhaltige Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt zum Ziel haben. Der Bezug zu den festgestellten Potentialen der leistungsberechtigten Person kann verdeut-

licht werden, indem in der Eingliederungsvereinbarung die Vermittlungsbereiche (Branchen, Tätigkeitsfelder) benannt werden, in denen die Eingliederung vorrangig erfolgen soll.

Die Eingliederungsvereinbarung soll als Instrument für alle vermittlungs- und eingliederungsrelevanten Rechte und Pflichten eine größere Bedeutung gewinnen. Entsprechend müssen zum Beispiel Rehabilitationsleistungen anderer Sozialleistungsträger, die der (Wieder-) Eingliederung in Arbeit dienen, in die Vereinbarung einbezogen werden, auch um sicherzustellen, dass die Jobcenter vorrangige Leistungen prüfen und deren Inanspruchnahme unterstützen.

Gelingt im Integrationsprozess eine einverständliche Regelung über Leistungen und Pflichten nicht, ist es weiterhin angemessen, die Inhalte der Vereinbarung hoheitlich festzusetzen.

3. Tatbestände der Pflichtverletzungen straffen

Die in § 31 SGB II genannten Pflichtverletzungen sollen im Hinblick auf die Stärkung der Eingliederungsvereinbarung gestraft werden. Wie bisher ist die Ablehnung einer Ausbildung oder Arbeit auch außerhalb der Eingliederungsvereinbarung sanktionsbewehrt. Ansonsten sollen nur solche Pflichten nachgehalten werden und sanktioniert werden können, die als solche im Eingliederungsprozess besprochen und als zumutbar festgelegt worden sind. In der Eingliederungsvereinbarung soll die Festlegung erfolgen, welche Maßnahme oder Zuweisung sowie welche Eigenbemühungen jeweils zumutbar sind. Mit der Aufnahme aller angezeigten Leistungen zur Eingliederung in die Eingliederungsvereinbarung wird auf Seiten der Mitarbeitenden der Jobcenter und auf Seiten der Leistungsberechtigten die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Rechtsfolgen erhöht. Zugleich wird damit deutlich, dass Sanktionen keinen Strafcharakter besitzen, sondern der Sicherstellung des Erfolgs des Eingliederungsprozesses und der Mitwirkung der leistungsberechtigten Personen dienen.

Die Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung sind im Hinblick auf die Stärkung der Eingliederungsvereinbarung als einvernehmlich gestaltete Vereinbarung regelmäßig bereits im Aushandlungsprozess der Eingliederungsvereinbarung zu vermitteln. Die Eingliederungsvereinbarung legt die Rechte und Pflichten verbindlich fest. Eine schriftliche Rechtsfolgenbelehrung macht diese für den Leistungsberechtigten nochmals transparent und nachvollziehbar.

Die allgemeine Meldepflicht und die Verpflichtung, zu Untersuchungsterminen zu erscheinen werden unter Einbeziehung der Bestimmungen im Ersten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch überarbeitet. Die bisherige Verweisungstechnik bzw. das Nebeneinander von Meldepflichten soll vereinfacht und vereinheitlicht werden.

4. Rechtsfolgen der Pflichtverletzungen vereinheitlichen und vereinfachen

Ziel ist die Erhöhung der Transparenz der Rechtsfolgen der einzelnen Pflichtverletzung. Jede Pflichtverletzung soll für sich betrachtet eine Minderung des Arbeitslosengeldes II auslösen. Dies würde auch zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung führen, da notwendig werdende Teil-Aufhebungsbescheide auf die jeweilige Pflichtverletzung bezogen werden könnten.

Die verwaltungsaufwändige und fehleranfällige Berechnung der Minderungsbeträge nach einer prozentualen Ableitung des jeweils maßgeblichen Regelbedarfs (vgl. Anhang) soll durch eine pauschale Minderung (100 Euro bzw. 50 Euro bei Meldepflichtverletzungen) ersetzt werden. Jede Pflichtverletzung löst für sich einen pauschalen Minderungsbetrag aus. Die Minderung differenziert damit nicht mehr nach den Lebensumständen bzw. dem maßgeblichen Regelbedarf und dem Lebensalter der leistungsberechtigten Person und stellt klar, dass die Rechte und Pflichten für alle Leistungsberechtigten in gleicher Weise gelten. Die Rechtsfolgen für eine Pflichtverletzung werden damit für alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vereinheitlicht. Damit entfallen künftig auch die Sonderregelungen für unter 25-jährigen Personen. Unverhältnismäßige Wirkungen im Einzelfall sollen im Rahmen einer Härtefallregelung gelöst werden.

Beim Zusammentreffen mehrerer Sanktionen kann sich eine unverhältnismäßige Minderung des Regelbedarfs ergeben. In diesem Fall sind zukünftig zur Sicherung des Existenzminimums Sachleistungen zu erbringen, deren Höhe angemessen sein muss, soweit der oder die Leistungsberechtigte dies beantragt. Das Antragsprinzip, das in der Grundversicherung für Arbeitsuchende durchgängig gilt, wird im Hinblick auf die Sachleistung nicht durchbrochen.

5. Die Gefährdung des Wohnens durch Sanktionen aufheben

Als Konsequenz einer pauschalen gesetzlichen Minderung und der Vereinheitlichung der Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen werden mit der Neuordnung des Sanktionenrechts die Kosten der Unterkunft und Heizung nicht mehr von den Sanktionen erfasst. Damit wird auch die Gefahr von Wohnungsverlusten und Obdachlosigkeit aufgrund von Sanktionen vermieden.

Auch ist die Aufrechterhaltung des Krankenversicherungsschutzes damit in noch höherem Maße sichergestellt. Im Prinzip ist auch schon nach geltender Rechtslage der Kranken- und Pflegeversicherungsschutz auch bei sogenannten 100 %-Sanktionen sichergestellt, weil auf Antrag unter Ermessensausübung Sachleistungen bewilligt werden können. Diese gelten als die Versicherungspflicht auslösender Bezug. Da sich zukünftig die Minderungen durch Sanktionen nicht mehr auf die Kosten der Unterkunft und Heizung erstrecken, wird der Krankenversicherungsschutz stets beibehalten.

Diese Differenzierung vermeidet zudem die durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts vom 23. Mai 2013 bewirkte Neuberechnung der Unterkunftsbedarfe. Diese Rechtsprechung besagt, dass eine Sanktion bei einem Mitglied der Bedarfsgemeinschaft nicht dazu führen darf, dass die anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft den Unterkunftsbedarf nicht mehr decken können. Folglich seien die Unterkunftsbedarfe auf die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft neu aufzuteilen.

Leistungsberechtigte, die lediglich Kosten der Unterkunft und Heizung erhalten (im Wesentlichen sind dies die sog. Erwerbsaufstocker), sind von Sanktionen nicht mehr betroffen. Nach Pflichtverletzungen sollten in diesen Fällen aber die Kosten der Unterkunft direkt an den Vermieter erbracht werden.

Anhang

Quelle: „Übersichtsblatt Sanktionen“ der Bundesagentur für Arbeit

Rechtsgrundlage	Sanktionssachverhalte	Hinweis: Während einer Sanktion besteht kein ergänzender Anspruch auf Sozialhilfe		
		Personen ab 25 Jahren		
	Trotz schriftlicher Rechtsfolgenbelehrung oder Kenntnis der Rechtsfolgen (nur im Ausnahmefall):	Erste Pflichtverletzung*	Erste wiederholte Pflichtverletzung*	Weitere wiederholte Pflichtverletzung*
§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1	Weigerung, Pflichten aus Eingliederungsvereinbarung/ersetzendem Verwaltungsakt zu erfüllen (insbesondere ausreichende Eigenbemühungen)	30% Regelbedarf	60% Regelbedarf	100% Alg II ¹
§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2	Weigerung, zumutbare (mit FAV geförderte) Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen, fortzuführen oder Vereitelung Anbahnung			
§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3	Zumutbare Eingliederungsmaßnahme nicht angetreten, abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben			
§ 31 Abs. 2 Nr. 1	Verminderung von Einkommen oder Vermögen als Volljähriger, in der Absicht, die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung des Alg II/Sozialgeldes herbeizuführen	30% Regelbedarf	60% Regelbedarf	100% Alg II/Sozialgeld ¹
§ 31 Abs. 2 Nr. 2	Fortsetzung des unwirtschaftlichen Verhaltens trotz Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis			
§ 31 Abs. 2 Nr. 3	AA hat Sperrzeit nach § 159 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 - 5 oder Erlöschen des Anspruchs nach § 161 Abs. 1 Nr. 2 SGB III festgestellt			
§ 31 Abs. 2 Nr. 4	Voraussetzungen für den Eintritt einer Sperrzeit nach § 159 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB III liegen vor, aber kein Alg-Anspruch			
§ 32	Meldeversäumnis einschl. Untersuchungstermin trotz schriftlicher Rechtsfolgenbelehrung oder deren Kenntnis	Für jedes Meldeversäumnis*: 10% Regelbedarf		

* Alle %-Angaben beziehen sich auf den nach § 20 SGB II maßgebenden ungekürzten Regelbedarf. Die Leistungen mindern sich jeweils um den genannten Betrag, d. h. bereits ab der ersten Sanktion kann das gesamte Alg II/Sozialgeld von der Minderung betroffen sein. Die Dauer von Sanktionen beträgt grundsätzlich 3 Monate.
1) Beschränkung auf 60% Regelbedarf bei Erklärung zum Nachkommen der Pflichten möglich.

Rechtsgrundlage	Sanktionssachverhalte	Hinweis: Während einer Sanktion besteht kein ergänzender Anspruch auf Sozialhilfe		
		Personen unter 25 Jahren ²		
	Trotz schriftlicher Rechtsfolgenbelehrung oder Kenntnis der Rechtsfolgen (nur im Ausnahmefall):	Erste Pflichtverletzung*	Erste wiederholte Pflichtverletzung*	Weitere wiederholte Pflichtverletzung*
§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1	Weigerung, Pflichten aus Eingliederungsvereinbarung/ersetzendem Verwaltungsakt zu erfüllen (insbesondere ausreichende Eigenbemühungen)	Wegfall aller Leistungen, außer KdU	100% Alg II ²	
§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2	Weigerung, zumutbare (mit FAV geförderte) Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen, fortzuführen oder Vereitelung Anbahnung			
§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 3	Zumutbare Eingliederungsmaßnahme nicht angetreten, abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben			
§ 31 Abs. 2 Nr. 1	Verminderung von Einkommen oder Vermögen als Volljähriger, in der Absicht, die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung des Alg II/Sozialgeldes herbeizuführen	Wegfall aller Leistungen außer KdU	100% Alg II/Sozialgeld ³	
§ 31 Abs. 2 Nr. 2	Fortsetzung des unwirtschaftlichen Verhaltens trotz Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis			
§ 31 Abs. 2 Nr. 3	AA hat Sperrzeit nach § 159 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 - 5 oder Erlöschen des Anspruchs nach § 161 Abs. 1 Nr. 2 SGB III festgestellt			
§ 31 Abs. 2 Nr. 4	Voraussetzungen für den Eintritt einer Sperrzeit nach § 159 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB III liegen vor, aber kein Alg-Anspruch			
§ 32	Meldeversäumnis einschl. Untersuchungstermin trotz schriftlicher Rechtsfolgenbelehrung oder deren Kenntnis	Für jedes Meldeversäumnis*: 10% Regelbedarf		

* Alle %-Angaben beziehen sich auf den nach § 20 SGB II maßgebenden ungekürzten Regelbedarf. Die Leistungen mindern sich jeweils um den genannten Betrag, d. h. bereits ab der ersten Sanktion kann das gesamte Alg II/Sozialgeld von der Minderung betroffen sein. Die Dauer von Sanktionen beträgt grundsätzlich 3 Monate.
2) Dauer der Sanktion kann auf sechs Wochen verkürzt werden.
3) KdU bei Erklärung zum Nachkommen der Pflichten möglich.