



Die zwischenzeitlich erfolgte Rechtsänderung des § 31 SGB II ist in dieser Prüfungsmitteilung noch nicht berücksichtigt. Die Prüfungsmitteilung enthält zudem zu schützende Daten. Darin aufgeführte Jobcenter und Kundennummern der Leistungsberechtigten sind deshalb pseudonymisiert bzw. anonymisiert.

Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit
und Soziales

über die Prüfung

der Umsetzung der Sanktionsmöglich-
keiten nach § 31 SGB II

(anonymisierte Fassung)

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkungen	6
1.1 Ausgangslage	6
1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung	7
2 Beanstandungen nach Sanktionstatbeständen	8
2.1 Ausgangslage	8
2.2 Pflichtverletzungen aus der Eingliederungsvereinbarung	9
2.2.1 Rechtslage	9
2.2.2 Feststellungen	9
2.2.3 Würdigung	11
2.3 Meldeversäumnisse	12
2.3.1 Rechtslage	12
2.3.2 Feststellungen	13
2.3.3 Würdigung	13
2.4 Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten und Vermittlungsvorschlägen	15
2.4.1 Rechtslage	15
2.4.2 Feststellungen	15
2.4.3 Würdigung	16
3 Anhörungsverfahren	17
3.1 Rechtslage	17
3.2 Feststellungen	17
3.3 Würdigung	18
4 Gewährung von Warengutscheinen	19
4.1 Rechts- und Weisungslage	19
4.2 Feststellungen	19

4.3	Würdigung	20
5	Besonderheiten bei Jugendlichen	20
5.1	Rechts- und Ausgangslage	20
5.2	Feststellungen	21
5.3	Würdigung	22
6	Gesamtwürdigung	24

0 Zusammenfassung

Das Prüfungsamt des Bundes Berlin (Prüfungsamt) hat in Zusammenarbeit mit dem Prüfungsamt des Bundes Köln die Umsetzung der Sanktionsmöglichkeiten nach § 31 SGB II in der bis zum 31. März 2011 geltenden Fassung (a. F.) untersucht. Aus den mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuches zum 1. April 2011 vorgenommenen Änderungen der Sanktionenregelung und deren Aufteilung in die §§ 31, 31a und 31b SGB II ergeben sich keine inhaltlichen Änderungen zu den hier getroffenen Feststellungen.

Sanktionen sind ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung des Grundsatzes des Forderns im Rechtskreis des SGB II. Kommt der Leistungsberechtigte seinen Verpflichtungen ohne wichtigen Grund nicht nach, hat dies Sanktionen in Form von Leistungskürzungen zur Folge. Der Eintritt der Sanktion hängt davon ab, ob die Grundsicherungsstellen die Pflichten des Leistungsberechtigten hinreichend konkretisiert und die Leistungsberechtigten über die Folgen eines Verstoßes zutreffend belehrt haben.

Das Prüfungsamt hat im Wesentlichen festgestellt:

- 0.1 Insgesamt waren ein Drittel der untersuchten Sanktionstatbestände zu beanstanden. Die festgestellten Beanstandungen beschränkten sich dabei nicht auf bestimmte Fehlergruppen, sondern zeigten hinsichtlich der Qualität und Quantität ein sehr heterogenes, vom Sachverhalt des Einzelfalls geprägtes Bild. Die Mängel wirkten sich dabei sowohl zugunsten wie auch zulasten der Leistungsberechtigten aus.

Vielfach sanktionierten die Grundsicherungsstellen ohne den Leistungsberechtigten über die Rechtsfolgen eines pflichtwidrigen Verhaltens belehrt oder die Umstände einer Pflichtverletzung oder eines Meldeversäumnisses ausreichend ermittelt zu haben. Sie erließen beispielsweise Sanktionen wegen Verstößen aus einer Eingliederungsvereinbarung, die nicht hinreichend konkretisiert oder dem Leistungsberechtigten nicht zumutbar war. Die Grundsicherungsstellen verhängten Sanktionen zum Teil auch gegenüber solchen Leistungsberechtigten, die den Vorwurf einer Pflichtverletzung im vorausgehenden Anhörungsverfahren entkräften konnten. Andererseits

ahndeten sie Pflichtverletzungen oder Meldeversäumnisse überhaupt nicht, ohne dass ein wichtiger Grund hierfür bestand. Dies lag ebenfalls häufig an einer mangelnden Sachverhaltsaufklärung (Nummer 2).

- 0.2 Die Grundsicherungsstellen hörten vor der Sanktionierung die Leistungsberechtigten in mehr als in jedem zehnten geprüften Fall nicht an und erließen damit unrechtmäßige Sanktionsbescheide, die im Widerspruchs- oder Klageverfahren aufgehoben werden könnten (Nummer 3).

- 0.3 Eine Grundsicherungsstelle gewährte bei der vollständigen Einstellung des Arbeitslosengeldes II Sachleistungen in Form von Warengutscheinen und machte gleichzeitig einen Erstattungsanspruch wegen unrechtmäßiger Leistungsgewährung gegenüber dem Leistungsberechtigten geltend. Die ergänzende Gewährung von Warengutscheinen ist keine unrechtmäßige Leistungszahlung. Ein Erstattungsanspruch lässt sich daraus nicht herleiten. Das Erstattungsverfahren ist rechtswidrig und umgehend einzustellen (Nummer 4).

- 0.4 Bei einer Pflichtverletzung durch Jugendliche mindert bereits die erste Sanktion die Regelleistung um 100 Prozent. Daraus ergibt sich ein weit strengeres Sanktionsmaß als bei Personen, die das 25. Lebensjahr bereits vollendet haben. Rund ein Drittel der geprüften Fälle von Sanktionen gegenüber Jugendlichen waren - aufgrund der strengeren gesetzlichen Regelungen - Vollsanktionen, während dies nur bei rund 2,7 Prozent der über 25-jährigen der Fall war.

Auch bei den Jugendlichen waren rund ein Drittel der untersuchten Sanktionsstatbestände zu beanstanden. Die für Jugendliche besondere Rechtslage führte nicht zu einer Häufung von Fehlern in der Bearbeitung.

Von der Möglichkeit, die Dauer der Sanktion von drei Monaten auf sechs Wochen zu verkürzen, machten die Grundsicherungsstellen nur selten Gebrauch. Zur Sicherstellung des Existenzminimums und zur Vermeidung unbilliger Härten sollten die Grundsicherungsstellen diese Möglichkeit offensiver nutzen (Nummer 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Für die Grundsicherungsstellen sind die Sanktionen nach § 31 SGB II¹ a. F. ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung des Grundsatzes des Forderns nach § 2 SGB II, wenn der Leistungsberechtigte seinen Pflichten ohne wichtigen Grund nicht nachkommt. Sie dienen insbesondere dazu den Leistungsberechtigten zu disziplinieren und zu motivieren. Dabei können und sollen Sanktionen bereits durch ihre Existenz oder ihre Androhung ein regelkonformes Verhalten der Leistungsberechtigten bewirken.

Eine Sanktion mindert das Arbeitslosengeld II (die Regelleistung und die Kosten für Unterkunft und Heizung) in der Regel um bestimmte Prozentwerte des maßgebenden Regelbedarfs für die Dauer von drei Monaten. Im Wiederholungsfall kann das Arbeitslosengeld II auch vollständig entfallen. Sanktionen in Form von Leistungskürzungen können auf einer Pflichtverletzung (§ 31 Absatz 1 SGB II a. F.) oder auf einer Weigerung der Meldung beim zuständigen Träger (§ 31 Absatz 2 SGB II a. F.) beruhen. Eine Pflichtverletzung liegt vor, wenn der Leistungsberechtigte beispielsweise eine zumutbare Arbeit ablehnt, eine Bildungsmaßnahme abbricht oder den Abbruch verursacht oder eine Pflicht aus der geschlossenen Eingliederungsvereinbarung verletzt. Eine Weigerung der Meldung beim zuständigen Träger ist gegeben, wenn der Leistungsberechtigte zum Beispiel einen Termin im Fallmanagement oder bei einer ärztlichen Untersuchung versäumt hat. In jedem Fall ist der Eintritt der Sanktion davon abhängig, dass die Grundsicherungsstelle die Pflichten des Leistungsberechtigten - zum Beispiel durch eine Eingliederungsvereinbarung oder ein bestimmtes Angebot - hinreichend konkretisiert und den Leistungsberechtigten über die Folgen eines Verstoßes zutreffend belehrt hat.

Für Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren gelten hinsichtlich der Rechtsfolgen strengere Vorschriften (§ 31 Absatz 5 a. F. SGB II). Bei Pflichtverletzungen erstreckt sich die Sanktion sofort auf die gesamte Regelleistung

¹ Die Prüfungsmitteilung bezieht sich auf den § 31 SGB II in der bis zum 31. März 2011 geltenden Fassung (§ 31 SGB II a. F.). Diese Fassung gilt weiterhin für Pflichtverletzungen, die vor dem 1. April 2011 begangen worden sind. Aus den mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuches zum 1. April 2011 vorgenommenen Änderungen der Sanktionenregelung und deren Aufteilung in die §§ 31, 31a und 31b SGB II ergeben sich keine inhaltlichen Änderungen zu den hier getroffenen Feststellungen.

und nicht nur auf einen bestimmten Prozentwert. Die Kosten für Unterkunft und Heizung werden während der erstmaligen Sanktion weiter erstattet. Im Wiederholungsfall sind bei Jugendlichen auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung von der Sanktion erfasst. Nur bei Meldeversäumnissen wird – wie bei den Älteren – anteilig gekürzt.

Im September 2011 lag der Bestand an sanktionierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei 145.771 Personen. Die Sanktionsquote (Verhältnis von sanktionierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Bestand zu allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten) betrug 3,2 Prozent.² Jugendliche Leistungsberechtigte werden dabei häufiger sanktioniert als Ältere.³

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Das Prüfungsamt des Bundes Berlin (Prüfungsamt) hat zusammen mit dem Prüfungsamt des Bundes Köln die Umsetzung der Sanktionsmöglichkeiten nach § 31 SGB II a. F. untersucht. Zu diesem Zweck fanden Erhebungen bei sechs Arbeitsgemeinschaften und zwei zugelassenen kommunalen Trägern statt.

Das Prüfungsamt ermittelte mit Hilfe des „operativen Datensatzes“ der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und anhand der Datenlieferungen der zugelassenen kommunalen Träger an die Bundesagentur über den Datenstandard „XSozial-BA-SGB II“ Fälle mit laufenden Sanktionen. Aus diesen wählte es per Stichprobe Fälle mit verhängten Sanktionen aus beiden Altersgruppen (unter 25-Jährige und 25-Jährige und Ältere) aus. Es erfasste insgesamt 623 Sanktionen, wobei es je Einzelfall zum Teil mehrere Sanktionen einbezog.

Die erfassten Sanktionen verteilten sich wie nachfolgend dargestellt auf die Erhebungsstellen:

² Vgl. Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Arbeitsmarkt in Zahlen, Sanktionen September 2011

³ Die Sanktionsquote bei Leistungsberechtigten unter 25-Jahren lag bei 4,8 Prozent.

Tabelle 1: Anzahl der Sanktionen

Erhebungsstelle	Anzahl lfd. Sanktionen im Februar 2010 (bei zkT Juli 2010)	Anzahl geprüfter Sanktionen
Arbeitsgemeinschaft A	2218	62
Arbeitsgemeinschaft B	839	71
Arbeitsgemeinschaft C	599	85
Arbeitsgemeinschaft D	1627	88
Arbeitsgemeinschaft E	923	61
Arbeitsgemeinschaft F	534	60
zugelassener kommunaler Träger A	314	111
zugelassener kommunaler Träger B	127	85

Quelle: Prüfungsamt des Bundes

2 Beanstandungen nach Sanktionstatbeständen

2.1 Ausgangslage

Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte ist dem in § 2 SGB II verankerten Grundsatz des Forderns entsprechend verpflichtet, konkrete Schritte zu unternehmen, um seine Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Kommt er seinen Verpflichtungen ohne wichtigen Grund nicht nach, hat dies Sanktionen in Form von Leistungskürzungen zur Folge. Eine Sanktion setzt voraus, dass die Grundsicherungsstelle den Leistungsberechtigten zuvor von seinen Pflichten durch eine individuelle Eingliederungsvereinbarung oder ein hinreichend konkretes Angebot für eine Arbeit oder eine Maßnahme in Kenntnis gesetzt und ihn über die Folgen eines Verstoßes belehrt hat.

Häufige Gründe für eine Sanktion sind der Verstoß gegen die Eingliederungsvereinbarung, das Meldeversäumnis, die Ablehnung von Vermittlungsvorschlägen und die Weigerung eine Beschäftigung aufzunehmen oder fortzuführen.

Von den 623 geprüften Sanktionstatbeständen hatten die Sanktionen wegen Pflichtverletzungen aus der Eingliederungsvereinbarung und die Meldepflichtverletzungen zusammen einen Anteil von rund 80 Prozent. Die restlichen 20 Prozent entfielen nahezu in gleichen Teilen auf die Ablehnung

eines Vermittlungsvorschlags und die Weigerung eine zumutbare Beschäftigung aufzunehmen oder fortzuführen.

Insgesamt waren ein Drittel der untersuchten Sanktionstatbestände zu beanstanden. Die festgestellten Beanstandungen beschränkten sich dabei nicht auf bestimmte Fehlergruppen, sondern zeigten hinsichtlich der Qualität und Quantität ein sehr heterogenes, vom jeweiligen Sachverhalt abhängiges, Bild. Die festgestellten Mängel wirkten sich dabei sowohl zugunsten, als auch zulasten der Leistungsberechtigten aus. Nachfolgend ist die Anzahl der Beanstandungen nach Sanktionstatbeständen dargestellt.

Tabelle 2: Beanstandungen nach Sanktionstatbeständen

Sanktionsgrund	Geprüfte Sanktionen	Beanstandungen	
Pflichtverletzungen aus der Eingliederungsvereinbarung	200	58	29,0 %
Meldepflichtverletzungen	294	108	36,7 %
Weigerung Beschäftigung aufzunehmen oder fortzuführen	78	30	38,5 %
Ablehnung eines Vermittlungsvorschlags	51	15	29,4 %
Gesamt	623	211	33,9 %

Quelle: Prüfungsamt des Bundes

2.2 Pflichtverletzungen aus der Eingliederungsvereinbarung

2.2.1 Rechtslage

Ein Verstoß gegen die Eingliederungsvereinbarung liegt vor, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich trotz Belehrung über die Rechtsfolgen ohne wichtigen Grund weigert, die darin festgelegten Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen (§ 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1b SGB II a. F.).

2.2.2 Feststellungen

Von den 623 geprüften Sanktionstatbeständen hatten die Sanktionen wegen Pflichtverletzungen aus der Eingliederungsvereinbarung mit 200 Sanktionstatbeständen einen großen Anteil. Mehr als ein Viertel der untersuchten Einzelfälle wiesen Mängel auf, die zumeist im Zusammenhang mit dem Nachweis von Eigenbemühungen standen.

Beispielsweise sahen die Grundsicherungsstellen zugunsten des Leistungsberechtigten von Sanktionsbescheiden ab, obwohl sie ein sanktionsbewehrtes Verhalten festgestellt hatten. Gründe für diese Vorgehensweise hatten sie nicht immer nachvollziehbar dokumentiert. Andererseits sanktionierten die Grundsicherungsstellen Leistungsberechtigte, die den Vorwurf einer Pflichtverletzung im vorausgehenden Anhörungsverfahren entkräften konnten.

Beispiele:⁴

1. Zugelassener kommunaler Träger A

Die Leistungsberechtigte wies die in den Eingliederungsvereinbarungen vom 30. März 2009 und 17. August 2009 vereinbarten Eigenbemühungen wiederholt nicht nach. Die Grundsicherungsstelle hatte mehrere Sanktionssachverhalte zu prüfen.

a) Sanktionszeitraum Juli 2009 bis September 2009:

Die Leistungsberechtigte nahm den in der Eingliederungsvereinbarung festgeschriebenen Termin am 27. April 2009 zum Nachweis der Eigenbemühungen nicht wahr. Auf die schriftliche Anhörung am 28. April 2009 reagierte sie nicht. Die Grundsicherungsstelle stellte daraufhin einen Sanktionstatbestand für die Zeit von Juli 2009 bis September 2009 fest. Sie erließ jedoch keinen Absenkungsbescheid, weil sie die Leistung wegen mangelnder Bedürftigkeit (ALG I des Partners) zum 1. Mai 2009 vollständig einstellte. Nach der Trennung der Leistungsberechtigten von ihrem Partner im Juni 2009 lebte ihr Arbeitslosengeld II-Anspruch wieder auf. Die Grundsicherungsstelle bewilligte mit Bescheid vom 6. Juli 2009 Leistungen für die Zeit von Juli 2009 bis November 2009, ohne die Sanktion zu berücksichtigen und die Leistung zu kürzen.

b) Sanktionszeitraum April 2010 bis Juni 2010:

Die Leistungsberechtigte nahm den in der Eingliederungsvereinbarung vom 17. August 2009 festgeschriebenen Termin zum Nachweis der Eigenbemühungen nicht wahr. Bei der schriftlichen Anhörung am 22. Februar 2010 wies sie nachträglich ihre Eigenbemühungen in Form von Bewerbungsunterlagen nach. Die Grundsicherungsstelle stellte dennoch einen Sanktionstatbestand für die Zeit von April 2010 bis Juni 2010 fest und erließ einen Absenkungsbescheid mit 100 % Kürzung.

2. Arbeitsgemeinschaft F

Der Leistungsberechtigte fehlte bei einer Maßnahme 14 Tage unentschuldigt und kam so seiner in der Eingliederungsvereinbarung niedergelegten Pflicht zur Teilnahme nicht nach. Daraufhin wurde er von der Maßnahme ausgeschlossen. Im Anhörungsverfahren erklärte er, dass er am 8. Januar 2010 an einer Gerichtsverhandlung teilnehmen musste. Dies entschuldigte das Fernbleiben an einem Tag der Maßnahme. Die Grundsicherungsstelle sah nicht nur für diesen einen entschuldigten Fehltag sondern vollständig – auch für die restlichen 13 Tage - von einer Sanktion ab, ohne diese Entscheidung zu begründen.

In mehreren Fällen sanktionierten die Grundsicherungsstellen Verstöße gegen Festlegungen in der Eingliederungsvereinbarung, bei denen erhebliche Zweifel an deren Realisierbarkeit oder Zumutbarkeit bestanden. Die Grundsicherungsstellen ließen in diesen Fällen beispielsweise Veränderungen in

⁴ Die genannten Beispiele sind nicht abschließend zu verstehen. Soweit dies in den Feststellungen nicht ausdrücklich erwähnt ist, dienen sie der Verdeutlichung bestimmter Fehlergruppen in allen in die Erhebungen einbezogenen Jobcentern.

den Lebensumständen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten außer Acht.

Beispiele:

3. Arbeitsgemeinschaft E

Die Leistungsberechtigte hat die in der Eingliederungsvereinbarung vom 30. Juni 2009 festgelegte Verpflichtung zu einer Gewinnsteigerung aus ihrer selbständigen Tätigkeit von 106 Euro auf 200 Euro pro Monat bis zum Ende des Vereinbarungszeitraumes am 31. Oktober 2009 nicht erreicht. Die Grundsicherungsstelle sprach aufgrund des niedriger ausgefallenen Gewinns eine Sanktion aus.

4. Arbeitsgemeinschaft C

Die Leistungsberechtigte hat die in der Eingliederungsvereinbarung vom 10. Juni 2009 vorgesehenen Eigenbemühungen nicht nachgewiesen. Die Grundsicherungsstelle sprach für die Zeit vom 1. März bis 31. Mai 2010 eine Sanktion aus, ohne zu prüfen, ob die bestehende Eingliederungsvereinbarung aufgrund der bestehenden Schwangerschaft noch sinnvoll war.

5. Zugelassener kommunaler Träger B

Die erwerbsfähige Leistungsberechtigte hat die in der Eingliederungsvereinbarung vom 6. Oktober 2009 vorgesehenen Eigenbemühungen nicht nachgewiesen. Die Grundsicherungsstelle sprach für die Zeit vom 1. Mai bis 31. Juli 2010 eine Sanktion aus. Bereits beim Abschluss der Eingliederungsvereinbarung war die bestehende Schwangerschaft der Leistungsberechtigten bekannt. Diesen Umstand hat die Grundsicherungsstelle nicht erkennbar in ihre Sanktionsentscheidung einbezogen.

In weiteren Fällen benannten die Grundsicherungsstellen einen nicht zutreffenden Grund im Sanktionsbescheid, indem sie sich zum Beispiel auf Vereinbarungen aus einer abgelaufenen Eingliederungsvereinbarung bezogen.

2.2.3 Würdigung

Voraussetzung für den Erlass eines Absenkungsbescheides ist das Vorliegen eines Sanktionstatbestandes. Diesen müssen die Grundsicherungsstellen so vollständig ermitteln, dass keine Zweifel mehr an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung bestehen. Bei der Beurteilung, ob es sich um einen zu sanktionierenden Sachverhalt handelt, ist besondere Sorgfalt erforderlich, da die Grundsicherungsstellen bei der Sanktionierung kein Ermessen haben. Für den unbegründeten Verzicht auf eine Sanktion bietet die gesetzliche Regelung des § 31 SGB II a. F. grundsätzlich keinen Raum.

Die aufgeführten Beispiele verdeutlichen, dass die Grundsicherungsstellen die Ermittlung des Sanktionstatbestandes häufig nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vornahmen. Es ist nicht nachvollziehbar, wenn einerseits ein eindeutig durch den Leistungsberechtigten zur verantwortender Maßnahme-

abbruch nicht sanktioniert wird und andererseits Sanktionen umgesetzt werden, obwohl der Leistungsberechtigte im Zuge der Anhörung Eigenbemühungen nachgewiesen hat. Die Grundsicherungsstellen setzten durch solche Fehlentscheidungen nicht nur die Akzeptanz der Sanktionen bei den Leistungsberechtigten aufs Spiel sondern auch deren positive Effekte, wie zum Beispiel die motivationssteigernde Wirkung.

Bei einer Sanktionierung ist zudem die Qualität der Eingliederungsvereinbarung von entscheidender Bedeutung. Da Sanktionen nur möglich sind, wenn eine nachweisbare Pflichtverletzung vorausgegangen ist, ist es erforderlich, dass diese Pflichten hinreichend konkretisiert und auf das Leistungsvermögen und die persönlichen Lebensumstände des Betroffenen abgestimmt Eingang in die Eingliederungsvereinbarung finden. Dabei sollten die Eingliederungsvereinbarungen den Erfordernissen des Einzelfalls gerecht werden und nichts Unzumutbares verlangen. Die Forderung nach einer Gewinnsteigerung von nahezu 100 Prozent in einem Zeitraum von vier Monaten erscheint vor diesem Hintergrund genauso unrealistisch, wie eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt bei bestehender Schwangerschaft.

Ein Verstoß gegen die Festlegungen in einer Eingliederungsvereinbarung kann zudem nur solange sanktioniert werden, solange die Eingliederungsvereinbarung noch gültig ist. Spätestens mit dem Abschluss einer aktuellen Eingliederungsvereinbarung ist eine Sanktion auf Grundlage der vorherigen Eingliederungsvereinbarung ausgeschlossen.

2.3 Meldeversäumnisse

2.3.1 Rechtslage

Die Grundsicherungsstelle hat erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu sanktionieren, die einen Termin bei der Grundsicherungsstelle oder einer ärztlichen oder psychologischen Untersuchung ohne Angabe eines wichtigen Grundes nicht wahrnehmen. Beim ersten Meldeversäumnis eines über 25-jährigen Leistungsberechtigten wird die Regelleistung um 10 Prozent (§ 31 Absatz 2 SGB II a. F.), bei wiederholten Meldeversäumnissen innerhalb eines Jahres um jeweils weitere 10 Prozent gekürzt (§ 31 Absatz 3 Satz 3 SGB II a. F.).

2.3.2 Feststellungen

Die Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen hatten mit 294 Sanktionstatbeständen den größten Anteil der geprüften Fälle. Von diesen waren 108 Fälle fehlerhaft.

In rund einem Fünftel der beanstandeten Einzelfälle sanktionierten die Grundsicherungsstellen Meldeversäumnisse aus unterschiedlichen Gründen nicht. Beispielsweise erließen sie keinen Sanktionsbescheid, weil der Leistungsberechtigte keinen Weitergewährungsantrag gestellt hatte oder weil sie als wichtigen Grund akzeptierten, dass der Leistungsberechtigte den Termin vergessen hatte.

Beispiel:

1. Arbeitsgemeinschaft C

Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte erschien zu einem Meldetermin nicht. Den Folgetermin nahm er wahr und gab auf Nachfrage an, dass er den ersten Termin vergessen habe. In den vorgelegten Unterlagen fand sich kein Hinweis auf eine Sanktion des ersten Meldeversäumnisses. Auch die Sanktionsübersicht enthielt keinen diesbezüglichen Eintrag.

Häufig sanktionierten die Grundsicherungsstellen ein wiederholtes Meldeversäumnis, bevor dem Leistungsberechtigten über die vorangegangene Meldepflichtverletzung ein Bescheid zugegangen war. In vielen Fällen betrachteten sie zudem bei wiederholten Meldeversäumnissen nicht die Jahresfrist oder die Zählwirkung, die zur Kürzung der Regelleistung um weitere 10 Prozent bei über 25-jährigen Leistungsberechtigten hätte führen müssen.

Beispiel:

2. Zugelassener kommunaler Träger A

Die Grundsicherungsstelle sanktionierte drei kurz aufeinanderfolgende Meldeversäumnisse eines erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit stetiger Absenkung der Leistung um jeweils weitere 10 %. Der jeweilige Sanktionsbescheid war beim Folgetermin noch nicht zugegangen.

Der **zugelassene kommunale Träger A** nahm konkrete Meldetermine in die sechs Monate gültige Eingliederungsvereinbarung auf. Zu den jeweiligen Terminen versandte er keine gesonderte Einladung.

2.3.3 Würdigung

Von einer Sanktion kann nur dann abgesehen werden, wenn der Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für seinen Pflichtenverstoß nachweisen kann. Bei der Beurteilung, ob ein wichtiger Grund vorliegt, sind daher alle

Umstände des Einzelfalls, die das Verhalten des Leistungsberechtigten rechtfertigen könnten, zu betrachten. Dafür ist dem Leistungsberechtigten Gelegenheit zu geben sich zu den Gründen des Pflichtenverstoßes zu äußern. Die Grundsicherungsstelle hat bei ihrer Entscheidung die berechtigten Interessen des Leistungsberechtigten gegen entgegenstehende Belange der Allgemeinheit abzuwägen. Das „Vergessen eines Einladungstermins“ stellt dabei keinen wichtigen Grund im Sinne des § 31 SGB II a. F. dar.

Die Grundsicherungsstellen setzten durch den Verzicht auf einen Sanktionsbescheid zudem die Zählwirkung bei über 25-jährigen Leistungsberechtigten außer Kraft und sanktionierten nachfolgende Meldversäumnisse mit einem nicht zutreffenden, geringeren Prozentsatz. Beachteten die Grundsicherungsstellen die Jahresfrist nicht, führte dies in der Regel zu fehlerhaften Sanktionen, da sie dann die Höhe des Absenkungsbetrags nicht zutreffend ermittelten. Nach dem gesetzgeberischen Ziel sollen dem Leistungsberechtigten durch den jeweils vorangehenden Sanktionsbescheid und der Minderung der Leistungen die Konsequenzen seines Verhaltens vor Augen geführt werden, bevor eine Minderung mit einem erhöhten Absenkungsbetrag erfolgt.⁵ Ein Sanktionsbescheid ist zudem auch bei beendetem Leistungsbezug unabdingbar, da die Sanktion bei einem Wiederaufleben des Leistungsbezugs Wirkung entfalten kann. Damit ein wiederholtes pflichtwidriges Verhalten mit einer erhöhten Absenkung der Regelleistung geahndet werden kann, muss die vorherige Sanktion beschieden werden und dieser Bescheid auch zugehen. Nur in diesem Fall hat der Leistungsberechtigte einen erneuten Verstoß trotz Kenntnis der vorangegangenen Sanktion begangen. Lud die Grundsicherungsstelle den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in kurzen Zeitabständen zu Meldeterminen ein, und erließ in dieser Folge auch Sanktionsbescheide, führte dies häufig zu unwirksamen Sanktionen. Der Leistungsberechtigte konnte in diesen Fällen nicht wissen, dass die Grundsicherungsstelle sein Verhalten als eine wiederholte Pflichtverletzung wertete.

Die Verfahrensweise des zugelassenen kommunalen Trägers A, Meldetermine verbindlich in der Eingliederungsvereinbarung festzulegen, ist grundsätzlich eine gute Methode die Kontinuität der Beratung sicher zu stellen.

⁵ Vgl. BSG, Urteil vom 9.11.2010 B 4 AS 27/10 R.

Die Grundsicherungsstelle sollte jedoch zusätzlich zeitnah an den Melde-termin erinnern, um unnötige Meldeversäumnisse zu vermeiden.

2.4 Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten und Vermittlungsvorschlägen

2.4.1 Rechtslage

Ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter wird auch sanktioniert, wenn er sich weigert, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit oder eine sonstige in die Eingliederungsvereinbarung aufgenommene Maßnahme aufzunehmen oder fortzuführen. Dies gilt auch, wenn er durch sein Verhalten eine Einstellung vereitelt (§ 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 c SGB II a. F.). Lehnt er die Ausführung einer zumutbaren Arbeit (gem. § 16 Absatz 3 Satz 2 SGB II) oder auch Arbeitsgelegenheit ab, wird dieses Verhalten nach § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 d SGB II a. F. sanktioniert. Das Arbeitsangebot muss hinreichend konkretisiert sein und genaue Angaben über Art, Umfang und zeitliche Lage der zu erbringenden Arbeitsleistung enthalten. Jedes Arbeitsangebot erfordert eine gesonderte Belehrung über die Rechtsfolgen einer Ablehnung oder eines Abbruchs.⁶

2.4.2 Feststellungen

Das Prüfungsamt untersuchte insgesamt 129 Sanktionen wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit oder eines Vermittlungsvorschlags in ein Beschäftigungsverhältnis. In einem Drittel der Fälle (45) waren die Entscheidungen fehlerhaft.

Häufig beschrieben die Grundsicherungsstellen die angebotenen Maßnahmen in der Eingliederungsvereinbarung ungenau oder dokumentierten nicht, dass sie den Leistungsberechtigten einen entsprechenden Vermittlungsvorschlag gemacht hatten.

Beispiele:

1. Arbeitsgemeinschaft D

Die Grundsicherungsstelle vereinbarte mit einem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in der Eingliederungsvereinbarung die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung. Diese benannte sie nicht konkret. Bei „Art der Tätigkeit“ gab sie „nach Absprache“ an, als Tätigkeitsort nahm sie allgemein „Ort D“ auf. Die Grundsicherungsstelle sanktionierte den Leistungsberechtigten in Höhe von 30%, nach dem er auf einen Vermittlungsvorschlag eine Arbeitsgelegenheit nicht angetreten hatte. Der Vermitt-

⁶ Vgl. Valgolio: SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende; Kommentar, 33. Ergänzungslieferung VIII/10, Rz. 69 ff.

lungsvorschlag enthielt keine Rechtsfolgenbelehrung.

2. Arbeitsgemeinschaft F

Die Grundsicherungsstelle senkte das Arbeitslosengeld II des Leistungsberechtigten um 30% ab, weil er auf Vorschlag eine Beschäftigung abgelehnt hatte. Die Grundsicherungsstelle hatte in den Akten und im Fachverfahren VerBIS weder den Vermittlungsvorschlag hinterlegt noch eine Rückmeldung des Arbeitgebers zu einer eventuellen Vorstellung oder zu den Gründen des Nichtzustandekommens einer Arbeitsaufnahme dokumentiert.

In einigen Fällen sanktionierten die Grundsicherungsstellen das Verhalten des Leistungsberechtigten, ohne zuvor den Sachverhalt ausreichend ermittelt zu haben.

Beispiele:

3. Arbeitsgemeinschaft A

Die Grundsicherungsstelle sprach gegen einen Leistungsberechtigten eine Sanktion aus, weil er sich weigerte, eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung auszuführen. Der Leistungsberechtigte hatte sich ohne Vorlage eines Attestes beim Träger mit Asthma krank gemeldet. Die Grundsicherungsstelle prüfte nicht, ob einer Tätigkeit grundsätzlich gesundheitliche Einschränkungen entgegenstehen.

4. Arbeitsgemeinschaft C

Die Grundsicherungsstelle sanktionierte eine Leistungsberechtigte. Sie begründete dies damit, dass sich die Leistungsberechtigte aufgrund eines Vermittlungsvorschlags nicht beworben und im Anhörungsverfahren nicht geäußert hatte. Dies traf nicht zu. Die Leistungsberechtigte wies innerhalb des Anhörungszeitraumes schriftlich nach, dass sie sich beim Arbeitgeber vorgestellt hatte. Dieser Äußerung ging die Grundsicherungsstelle nicht nach.

2.4.3 Würdigung

Dem Leistungsberechtigten muss es möglich sein, eine angebotene Beschäftigung daraufhin zu überprüfen, ob sie seiner Eignung und seinen persönlichen Verhältnissen entspricht. Das setzt ein konkretes, alle wichtigen Angaben enthaltendes Angebot voraus. Etwaige Unklarheiten gehen zu Lasten der Behörde. Unzureichende Angaben und Unklarheiten können nicht nur zu ungerechtfertigten Sanktionen führen sondern auch zur Ungültigkeit der getroffenen Vereinbarungen.

Jedes Arbeitsangebot erfordert weiterhin eine auf das konkrete Angebot bezogene Rechtsfolgenbelehrung. Ohne diese kann keine wirksame Sanktion erfolgen. Es reicht daher auch nicht aus, wenn die Grundsicherungsstelle den Betroffenen zuvor mehrfach belehrt und auf die Folgen einer Pflichtverletzung hingewiesen hat, wenn sie bei dem zu sanktionierenden Sachverhalt auf eine Rechtsfolgenbelehrung verzichtete. In diesen Fällen fehlt eine

wichtige Sanktionsvoraussetzung und die Sanktion ist unwirksam.

Die Führungskräfte der Grundsicherungsstellen sollten im Rahmen der Fachaufsicht darauf hinwirken, dass eine Sanktion nur dann ausgesprochen wird, wenn die Voraussetzungen hierfür zweifelsfrei vorliegen.

3 Anhörungsverfahren

3.1 Rechtslage

Dem Leistungsberechtigten ist vor dem Erlass eines Sanktionsbescheides Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern und einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachzuweisen (vgl. § 24 SGB X und § 31 Absatz 1 Satz 2 SGB II). Eine ordnungsgemäße Anhörung ist eine unerlässliche Voraussetzung für einen rechtmäßigen Sanktionsbescheid. Sie kann bis zur letzten Tatsacheninstanz des sozialgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden.

3.2 Feststellungen

Von insgesamt 623 untersuchten Fällen führten die Grundsicherungsstellen in 69 Fällen keine Anhörung zum Sanktionstatbestand durch oder dokumentierten diese nicht.

Beispiele:

1. Arbeitsgemeinschaft C

Die Grundsicherungsstelle erstellte einen Sanktionsbescheid am Tag des nicht wahrgenommenen Meldetermins. Der Leistungsberechtigte erhielt keine Möglichkeit zur Äußerung. Auf seine Nachfrage verwies die Grundsicherungsstelle diesen auf sein Widerspruchsrecht. Da der Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für das Versäumen des Meldetermins nachweisen konnte, gab die Grundsicherungsstelle dem Widerspruch statt.

2. Arbeitsgemeinschaft E

Die Grundsicherungsstelle wies den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten am 2. Juni 2010 einer Arbeitsgelegenheit zu. Am 30. Juni 2010 dokumentierte ein Mitarbeiter, dass sich der Kunde auf den Vermittlungsvorschlag hin nicht vorgestellt und dafür keine Gründe genannt habe. Daraufhin verfügte der Mitarbeiter eine Sanktion von 100 % für die Dauer von drei Monaten. Es war weder aus der Akte des Leistungsberechtigten noch aus den Einträgen im IT-Fachverfahren erkennbar, ob die Grundsicherungsstelle den Leistungsberechtigten zu dem Vorgang angehört hatte.

Bei Meldeversäumnissen nutzten und werteten die Grundsicherungsstellen den zweiten Meldetermin häufig als Anhörungstermin. Nahm der Leistungsberechtigte auch diesen zweiten Termin nicht wahr, verzichteten die

Grundsicherungsstellen auf eine weitere Anhörung.

Beispiel:

3. Arbeitsgemeinschaft D

Nachdem der Leistungsberechtigte ohne Angabe von Gründen zum ersten Einladungstermin nicht erschien, lud die Grundsicherungsstelle ihn laut Eintrag in den Fachverfahren erneut ein, um ihn mündlich anzuhören. Diesen Termin nahm er nicht wahr. Die Einladungen waren in den Fachverfahren und Akten nicht dokumentiert. Die Grundsicherungsstelle sanktionierte das zweite Meldeversäumnis und versandte zugleich eine dritte Einladung, ohne dem Leistungsberechtigten erneut Gelegenheit zu einer Anhörung zu geben.

Sprach der Leistungsberechtigte während der Anhörungsfrist aus einem anderen Anlass persönlich vor, klärten die Fallmanager nur selten die Gründe, die zur Sanktion geführt hatten.

Beispiel:

4. Zugelassener kommunaler Träger B

Der Leistungsberechtigte erschien ohne Angabe von Gründen nicht zu einer Informationsveranstaltung für eine Fortbildungsmaßnahme. Zwei Tage vor Ablauf der Anhörungsfrist sprach er persönlich vor und unterschrieb eine neue Eingliederungsvereinbarung. Nach den Gründen für den nicht wahrgenommenen Termin befragte ihn die Grundsicherungsstelle nach dem Inhalt des Beratungsvermerkes nicht. Sie erließ kurz danach den Sanktionsbescheid.

3.3 Würdigung

Die Grundsicherungsstellen hörten mehr als jeden zehnten sanktionierten Leistungsberechtigten nicht an. Sie erließen damit unrechtmäßige Sanktionsbescheide, die im Widerspruchs- oder Klageverfahren aufgehoben werden können. Dies gilt insbesondere, wenn ein wichtiger Grund bekannt wird, den der Betroffene bereits in der Anhörung hätte geltend machen können.

Den Nachweis für das Vorliegen eines wichtigen Grundes kann der Leistungsberechtigte nur erbringen, wenn die Grundsicherungsstelle ihn vor Erlass des Absenkungsbescheides ordnungsgemäß anhört. Die Anhörung sollte regelmäßig schriftlich erfolgen. Mündliche und fernmündliche Anhörungen sind ebenfalls zulässig, sollten jedoch dokumentiert werden.⁷ Dies gilt auch für die Fälle, in denen der Leistungsberechtigte persönlich vorspricht. Dokumentiert die Grundsicherungsstelle nicht, dass sie den Leistungsberechtigten zu den Gründen der Pflichtverletzung befragt hat, kommt sie ihrer diesbezüglichen Pflicht nicht nach.

⁷ Vgl. Krasney: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, 66. Ergänzungslieferung 2010, § 24 SGB X Rn 22.

Die von den Grundsicherungsstellen zum Teil praktizierte Verfahrensweise, einen zweiten Meldetermin mit dem Anhörungstermin zu verbinden, birgt die Gefahr, dass der erwerbsfähige Leistungsberechtigte auch der zweiten Einladung nicht nachkommt. Eine Anhörung hat in diesen Fällen nicht stattgefunden. Der Sanktionsbescheid ist dann bis zur Nachholung der Anhörung rechtswidrig.⁸

4 Gewährung von Warengutscheinen

4.1 Rechts- und Weisungslage

Bei einer Sanktion von mehr als 30 Prozent können die Grundsicherungsstellen ergänzende Sachleistungen im angemessenen Umfang gewähren (§ 31 Absatz 3 Satz 6 SGB II a. F.). Ergänzende Sachleistungen sollen gewährt werden, wenn der Leistungsberechtigte gemeinsam mit minderjährigen Kindern im Haushalt lebt.⁹

4.2 Feststellungen

Der **zugelassene kommunale Träger A** ließ sich bei einer Absenkung des Arbeitslosengeldes II von 100 Prozent die daraufhin – meist in Form von Warengutscheinen - gewährten ergänzenden Sachleistungen von den Leistungsberechtigten zurückerstatten. Den Erstattungsanspruch stützte der Landkreis auf § 34 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II (in der bis zum 31. Dezember 2010 geltenden Fassung). Danach ist ein Leistungsberechtigter zum Ersatz der erhaltenen Leistungen verpflichtet, wenn er die Leistungen an sich oder seine Bedarfsgemeinschaft vorsätzlich oder grob fahrlässig und ohne wichtigen Grund herbeigeführt hat.

Diese Vorgehensweise begründete die Grundsicherungsstelle damit, dass der Leistungsempfänger durch seine Pflichtverletzung die Erbringung zusätzlicher ergänzender Sachleistungen vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig herbeigeführt habe. Durch die Ausgabe von Warengutscheinen entstünden dem Grundsicherungsträger zusätzliche Aufwendungen, die zudem die 100-prozentige Sanktion konterkarierten. Die Grundsicherungsstelle händigte in diesen Fällen dem Leistungsberechtigten ein Merkblatt aus, in dem ihm

⁸ Vgl. von Wulffen, SGB X, 7. Auflage 2010; § 24 Anhörung Beteiligter Rn 17-18.

⁹ Vgl. § 31 Absatz 3 Satz 7 SGB II a. F.

mitgeteilt wurde, dass der Wert der Warengutscheine nach Ablauf der Sanktionierung durch monatliche Aufrechnung zurückgefordert wird. Der Leistungsberechtigte hatte die Kenntnisnahme zu bestätigen.

4.3 Würdigung

§ 34 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II a. F. erfasst Fallgestaltungen, in denen das Fehlverhalten des Leistungsberechtigten zu unrechtmäßigen Leistungszahlungen an die Bedarfsgemeinschaft geführt hat. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ohne tatsächliches Vorliegen von Hilfebedürftigkeit (ganz oder teilweise) bewilligt und erbracht worden sind.¹⁰

Im Fall einer Sanktionierung während des Leistungsbezuges ist, soweit sich keine anderen leistungsrelevanten Tatsachen ergeben, vom Vorliegen der Hilfebedürftigkeit auszugehen. Die ergänzende Gewährung von Warengutscheinen stellt deshalb keine unrechtmäßige Leistungszahlung dar. Darüber hinaus sind die in § 31 SGB II a. F. festgeschriebenen ergänzenden Sachleistungen nicht als Regelleistung im Sinne der §§ 19 bis 26 SGB II anzusehen. Ein Erstattungsanspruch nach § 34 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II a.F. lässt sich daraus nicht herleiten. Die monatliche Aufrechnung nach Ablauf der Sanktionierung reduziert das zustehende Arbeitslosengeld II zudem über den beschiedenen Sanktionszeitraum hinaus und bewirkt so faktisch eine rechtsgrundlose Verlängerung des Sanktionszeitraums.

Das vom zugelassenen kommunalen Träger A durchgeführte Erstattungsverfahren ist daher umgehend einzustellen.

5 Besonderheiten bei Jugendlichen

5.1 Rechts- und Ausgangslage

Bei einer Pflichtverletzung durch Jugendliche unter 25 Jahren mindert bereits die erste Sanktion die Regelleistung um 100 Prozent (§ 31 Absatz 5 SGB II a. F.). Die Kosten für die Unterkunft und Heizung werden zunächst weiter erstattet. Bei einem wiederholten Pflichtverstoß innerhalb der Jahresfrist können die Grundsicherungsstellen das Arbeitslosengeld II vollständig,

¹⁰ Als Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sind die im Kapitel 3 Abschnitt 2 des SGB II aufgeführten Leistungen zu verstehen.

einschließlich der Leistungen für Unterkunft und Heizung, einstellen.¹¹

Damit ergibt sich je nach Altersgruppe ein unterschiedliches Sanktionsmaß.

Die Grundsicherungsstelle kann die Dauer der Sanktion unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls jedoch von drei Monaten auf sechs Wochen verkürzen und dem Jugendlichen ergänzende Sachleistungen erbringen (§ 31 Absatz 6 Satz 3 und Absatz 5 Satz 6 SGB II a. F.). Nach § 31 Absatz 5 Satz 5 SGB II a. F. hat der jugendliche Leistungsberechtigte zudem die Möglichkeit, durch eine nachträgliche Pflichterfüllung nach der vollständigen Einstellung des Arbeitslosengeldes II wieder Leistungen für Unterkunft und Heizung zu erhalten.

Nach der Gesetzesbegründung¹² zu § 31 SGB II a. F. soll die im Vergleich zur Vorregelung schärfere Sanktionsregelung auch einen erzieherischen Effekt bei den jugendlichen Leistungsberechtigten bewirken.

5.2 Feststellungen

Von den insgesamt 623 geprüften Sanktionstatbeständen entfielen 213 Sanktionen (rund ein Drittel) auf den Personenkreis der unter 25-jährigen. Hierbei machten allein die Meldepflichtverletzungen mehr als die Hälfte der Sanktionstatbestände aus. Bei gut einem Viertel der untersuchten Fälle wurde eine Pflichtverletzung aus der Eingliederungsvereinbarung sanktioniert. Der Rest entfiel auf die Ablehnung eines Vermittlungsvorschlags und die Weigerung eine zumutbare Beschäftigung aufzunehmen oder fortzuführen.

Insgesamt wiesen 80 der untersuchten 213 Sanktionstatbestände jugendlicher Fehler auf. Die für Jugendliche besondere Rechtslage führte nicht zu einer Häufung von Fehlern in der Bearbeitung.

Auch wenn sich beim Vergleich der untersuchten Sanktionsgründe zwischen Jugendlichen und Erwachsenen keine signifikanten Unterschiede ergaben, war die Höhe des Kürzungsbetrages sehr unterschiedlich. Rund ein Drittel der 213 Sanktionen bei Jugendlichen waren aufgrund der schärferen gesetzlichen Regelungen von einer Vollsanktionierung betroffen, während dies nur bei rund 2,7 Prozent der über 25-jährigen der Fall war.

¹¹ Vgl. § 31 Absatz 5 Satz 2 SGB II a. F., der mit dem Fortentwicklungsgesetz zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist. Verletzungen der Meldepflicht nach § 31 Absatz 2 SGB II a. F. werden hiervon nicht erfasst, vgl. § 31 Absatz 5 Satz 3 SGB II a. F.

¹² BT-Drucksache 16/1696, S. 27 f.

Die vollständige Leistungskürzung stellte für die Betroffenen eine große Härte dar, die andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft überwiegend nicht auffangen konnten. Dies resultierte daraus, dass rund vier Fünftel der betroffenen Jugendlichen im eigenen Haushalt lebten.

Die Grundsicherungsstellen machten von der Möglichkeit, die Dauer der Sanktion unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls von drei Monaten auf sechs Wochen zu verkürzen, nur selten Gebrauch. Nur die Arbeitsgemeinschaft E reduzierte bei den unter 25-jährigen Leistungsberechtigten den Zeitraum der 100-prozentigen Sanktionen regelmäßig auf sechs Wochen. Die Ansprechpartner gaben an, dass dieser kürzere Sanktionszeitraum bei den meisten betroffenen Jugendlichen positive Auswirkungen bei der Motivation und weiteren Zusammenarbeit mit der Grundsicherungsstelle zeigte.

Vereinzelt hielten die Grundsicherungsstellen auch noch am Umfang der Sanktion fest, obwohl der Leistungsberechtigte seine Mitwirkung nachholte.

Beispiele:

1. Arbeitsgemeinschaft C

Die Grundsicherungsstelle sanktionierte in der Zeit von Mai 2009 bis Juli 2009 fehlende Eigenbemühungen des Leistungsberechtigten mit der vollständigen Einstellung der Leistungen. Nachdem der Leistungsberechtigte in der folgenden Zeit zunächst die Teilnahme an einer Eingliederungsmaßnahme ablehnte, sanktionierte die Grundsicherungsstelle diese Weigerung ebenfalls mit einer vollständigen Leistungseinstellung für die Zeit vom 1. Februar bis zum 30. April 2010. Daraufhin nahm der Leistungsberechtigte ab März 2010 an einer Arbeitsgelegenheit teil und bat um Kürzung der Sanktion. Die Grundsicherungsstelle lehnte dies mit der Begründung ab, dass hierfür kein wichtiger Grund gegeben sei. Nach den Fachlichen Hinweisen zu § 31 SGB II a. F. kann der Sanktionszeitraum verkürzt werden, wenn sich der Leistungsberechtigte nach Ablehnung einer Beschäftigung doch arbeitsbereit zeigt.

2. Zugelassener kommunaler Träger A

Die erwerbsfähige Leistungsberechtigte kam im September 2009 wiederholt ihren Eigenbemühungen nicht nach. Der Landkreis sanktionierte die Leistung für die Zeit vom November 2009 bis zum Januar 2010 vollständig. Auch im Februar wies die Leistungsberechtigte keine Eigenbemühungen nach. Der Landkreis hörte die Leistungsberechtigte zur beabsichtigten Sanktion mit Schreiben vom 22. Februar 2010 an. Daraufhin wies sie ihre Eigenbemühungen am 2. März 2010 nach. Ungeachtet dessen senkte die Grundsicherungsstelle die Leistungen für die Zeit von April 2010 bis Juni 2010 erneut vollständig ab.

5.3 Würdigung

Ein Drittel der untersuchten sanktionierten Jugendlichen waren von einer vollständigen Sanktionierung der Leistungen und damit im Vergleich zur

Sanktionierung Erwachsener von einer schärferen Sanktionenregelung betroffen. Bei der Sanktionierung nach § 31 Absatz 5 SGB II a.F. haben die Grundsicherungsstellen kein Ermessen hinsichtlich einer stufenweisen Leistungsabsenkung. Die Sanktion tritt sofort in voller Höhe ein. Dies stellte für die betroffenen Jugendlichen einen erheblichen Einschnitt in die Lebensführung dar. Gerade das fehlende Ermessen bei einer Vollsanktionierung von jugendlichen Leistungsberechtigten, kann – wie auch aus einer Studie des IAB¹³ ersichtlich ist – zu nicht sachgerechten Entscheidungen im Einzelfall führen. Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die weit überwiegende Mehrheit der von der Vollsanktionierung betroffenen Jugendlichen im eigenen Haushalt lebte. Somit dürfte sich die Annahme, ein Jugendlicher werde sich während einer Vollsanktionierung bei seinen Eltern mit dem Nötigsten versorgen können, nicht immer als zutreffend erweisen. Sofern die Jugendlichen in Haushaltsgemeinschaft mit den Eltern wohnen, stehen diese häufig auch im Leistungsbezug. Die Vollsanktionierung hat in diesen Fällen negative Auswirkung auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft, obwohl weder Eltern noch Geschwister das Fehlverhalten des von der Sanktion Betroffenen zu vertreten haben.

Zur Sicherstellung des Existenzminimums und zur Vermeidung unbilliger Härten sollten die Grundsicherungsstellen daher offensiver von der Möglichkeit Gebrauch machen, den Sanktionszeitraum auf sechs Wochen zu begrenzen und auf die Beantragung von Warengutscheinen hinwirken. Gerade in Fällen, in denen die Sanktion den Leistungsberechtigten zur Nachholung seiner Mitwirkungspflichten veranlasst hat, ist eine Verkürzung des Sanktionszeitraums geboten. Die Gewährung von Sachleistungen stellt zudem nicht nur die Ernährung sicher, sondern erhält auch den Krankenversicherungsschutz. Die Sanktionierung über den vollen Zeitraum von drei Monaten könnte dann dem Personenkreis vorbehalten bleiben, der notorisch gegen seine Mitwirkungspflichten verstößt.

Besonderes Gewicht dürfte zudem der möglichen Folge zukommen, dass sich Sanktionen auch negativ auf die nachhaltige Integration von Leistungsberechtigten auswirken können. Obdachlosigkeit, Verschuldung, die Gefahr von Kleinkriminalität und Schwarzarbeit können vom Gesetzgeber nicht

¹³ IAB-Bericht 10/2010.

beabsichtigte Folgen verhängter Sanktionen sein. Insbesondere die Verschuldung mit ihren möglichen Folgewirkungen wie Wohnungs- oder Kontoverlust und weiteren psycho-sozialen Folgen ist dabei im Verhältnis zu den positiven Einflüssen auf sanktionierte Jugendliche vom Gesetzgeber im Blick zu behalten. Um den Gegebenheiten des Einzelfalles besser gerecht zu werden, sollte sich der Gesetzgeber daher der Frage annehmen, ein Ermessen bei der vollständigen Sanktionierung Jugendlicher in Form einer stufenweisen Leistungsabsenkung zuzulassen und den Grundsicherungsstellen damit einen größeren Spielraum einräumen.

6 Gesamtwürdigung

Die Bearbeitungsqualität der Grundsicherungsstellen bei der Umsetzung von Sanktionen ist insgesamt verbesserungsbedürftig. Neben einer sorgfältigen Sachverhaltsaufklärung und der Durchführung von Anhörungsverfahren haben die Grundsicherungsstellen bereits im Vorfeld einer Sanktionierung darauf zu achten, Eingliederungsvereinbarungen und Vermittlungsangebote hinreichend konkretisiert, individuell und zumutbar auszugestalten. Dabei haben sie auch auf ordnungsgemäße Rechtsfolgenbelehrungen zu achten. Ein Verzicht auf eine Sanktion ist zudem nur dann möglich, wenn der Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund für sein nicht normgerechtes Verhalten nachweisen kann. Insgesamt entsprechen die getroffenen Feststellungen den bereits in der Vergangenheit erlangten Erkenntnissen zur Umsetzung der Sanktionsmöglichkeiten. Das Prüfungsamt konnte keine Verbesserung der Bearbeitungsqualität feststellen.

Mit ihrer Sanktionspraxis nutzten die Grundsicherungsstellen die positiven Effekte einer Sanktion, wie ihre motivationssteigernde und disziplinierende Wirkung nicht optimal. Nach dem Grundsatz des Forderns haben erwerbsfähige Leistungsberechtigte alle Möglichkeiten einer Verringerung oder Beendigung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Eine Sanktion konkretisiert diesen Grundsatz und ist damit wichtiger Bestandteil einer wirksamen Aktivierung von Leistungsberechtigten. Ihre sorgfältige Umsetzung wirkt sich damit auch auf eine zügige und reibungslose Integration des Leistungs-

berechtigten aus. Die Grundsicherungsstellen sollten dafür insbesondere auch ihr bei der Sanktionierung von Jugendlichen bestehendes Ermessen nutzen, eine Sanktion im Einzelfall auf sechs Wochen zu verkürzen.

Im Hinblick darauf, dass die Anzahl erfolgreicher Klagen gegen Sanktionen im Rechtskreis des SGB II seit dem Jahr 2006 stetig gestiegen ist - die Erfolgsquote lag im Jahr 2010 bei 60 Prozent¹⁴ - trägt eine verbesserte Bearbeitungsqualität auch dazu bei, diesem Trend entgegenzuwirken und die Anzahl widerspruchs- und klagebewehrter Sanktionsfälle zu reduzieren. Dies dient schließlich auch einem wirtschaftlicheren und sparsameren Verwaltungshandeln.

Die Grundsicherungsstellen sind daher gehalten die rechtmäßige Umsetzung von Sanktionen durch regelmäßige fachaufsichtliche Kontrollen nachzuhalten.

Das Prüfungsamt bittet um Stellungnahme.

Im Auftrag

Kempkens

¹⁴ Vgl. Bundestags Drucksache 17/5861 vom 18. Mai 2011.