

Fehlanreize im SGB II; Spannungsfeld zu legalen Gestaltungsmöglichkeiten

1. Zusammenhang zwischen Leistungen, psychologischen Anreizwirkungen und Hemmschwellen

1.1 Abgrenzung erwünschte und unerwünschte Anreizwirkungen

Es geht im Folgenden um ein verändertes Antragsverhalten wegen Senkung psychologischer Hemmschwellen.

Einführung neuer Sozialleistung, verbunden mit zahlreichen leistungsrechtlichen Verbesserungen gegenüber dem Sozialhilferecht, auf die noch näher eingegangen wird, zumal unter dem Namen „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, bzw. „Arbeitslosengeld II“ hat für sich eine gewaltige psychologische Anreizwirkung entfaltet; Berechtigte, die früher keinen Antrag auf Sozialhilfe stellten, haben weniger Angst vor Stigmatisierung und beantragen Hartz IV.

- Grundsätzlich eine bewusste und gewollte Bekämpfung verschämter Armut. Anreiz, aber kein Fehlanreiz.
- Allerdings etwas über das Ziel hinaus geschossen, weil psychologische Hemmschwellen soweit gesunken sind, dass zahlreiche Jugendliche als Berufswunsch ungerührt „Hartz IV-Empfänger“ angeben. Das ist durchaus negativ, wenn eigene Anstrengungen, das Bestreben nach einer guten Ausbildung und einem guten Job geschwächt werden, weil eine als bequem empfundene Ausflucht in die „soziale Hängematte“ besteht. Dieser Effekt wirkt den eigentlichen Zielen der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe gründlich entgegen.
- Klar ist: Wir sprechen im Folgenden nicht von Missbrauch, weil keinem Antragssteller vorgeworfen kann, dass er dasjenige beantragt, was ihm gesetzlich zusteht. Es geht hier um Fehlanreize, die allein der Gesetzgeber zu verantworten hat, und die er ggf. korrigieren kann.
- Die aufgezeigten psychologischen Wirkungen sind wohl nur eingeschränkt rückholbar. Z. B. ist der Name der neuen Leistung im Volksmund „Hartz IV“. Und der verbindet sich im Grundsatz mit der neuen Leistung, so wie sie im Jahr 2005 eingeführt wurde, ungeachtet späterer und noch künftiger Änderungen.

1.2 Wirkung verschiedener Einzelregelungen in diesem Zusammenhang

a) Befristeter Zuschlag für ehemalige ALG I-Empfänger (§ 24 SGB II)

- Der befristete Zuschlag soll den Übergang vom Alg I zum Alg II abfedern.
- Der befristete Zuschlag ist im Bereich Hartz IV systemfremd: Das Alg II soll einem das zum Leben Notwendige garantieren; dieser Bedarf ist bei einem ehemaligen Alg-I-Bezieher nicht anders zu beurteilen als bei jedem anderen Alg-II-Empfänger. Der Zuschlag führt zu erheblichen Kosten und Ungleichbehandlung von vormals abhängig Beschäftigten und vormals selbstständigen Arbeitslosen.
- Der befristete Zuschlag ist arbeitsmarktpolitisch problematisch, weil er die Betroffenen auf ein Niveau oberhalb der Grundsicherung anhebt. Das ist widersinnig, wenn man andererseits nachdenkt, ob man für erwerbsfähige Personen die Regelleistung absenken kann.
- Besonders problematisch ist, dass ein Hilfebedürftiger, der den befristeten Zuschlag erhält, sich im Fall der Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung finanziell verschlechtern kann. Der Effekt tritt trotz des Freibetrag nach § 30 SGB II und entgegen der mit dieser Vorschrift verbundenen Zielrichtung ein.
 - Denn der Zuschlag gehört nicht zum Arbeitslosengeld II.
 - Infolgedessen wird das um den Freibetrag geminderte Einkommen dem Bedarf – dieser ohne Zuschlag berechnet – gegenübergestellt.
 - Ist nach dieser Rechnung der Bedarf gedeckt, gibt es kein Arbeitslosengeld II mehr. Dann aber fällt zugleich auch der Zuschlag weg. Dann hat der Betroffene Weniger als zuvor.
 - Das Gesetz erlaubt als Vermeidungsstrategie die Zahlung eines Einstiegsgeldes (vgl. Gesetzesbegründung zum FreibetragsneuregelungsG).

b) Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung (§ 3 S.1 Nr. 3a, § 166 Abs. 1 Nr. 2a und 2b, § 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI)

- Für erwerbsfähige Hilfebedürftige wird ein Beitrag an die Gesetzliche Rentenversicherung abgeführt. Das entspricht im Grundsatz dem früheren Recht der Arbeitslosenhilfe; wer vom Alg I in die Arbeitslosenhilfe wechselte, war weiterhin sozialversicherungsrechtlich abgesichert. Diese sozialversicherungsrechtliche Absicherung wurde mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende nun auf Personen ausgedehnt, die zuvor niemals eigene Beiträge bezahlt haben. Das

gab es früher nicht; solche Menschen erhielten früher Sozialhilfe, es wurden keine Rentenbeiträge abgeführt. Durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wurden die Beiträge zwar erheblich reduziert (jetzt 40 €/ Monat), der Grundsatz aber bleibt unberührt.

- Problem: Erhebliche Anreizwirkungen zur Inanspruchnahme der SGB II-Leistungen. Anreize zum Ausruhen in der Hängematte, für das Alter sorgt ja der Steuerzahler vor. Außerdem droht „Entwertung“ der Rente“. Rentenanwartschaften sollten grundsätzlich besser durch eigene Beiträge erwirtschaftet werden, nicht auf Kosten des Steuerzahlers.
- Hier muss man über Änderungen nachdenken: Im Grundsatz sollten keine Beiträge gezahlt werden. Ausnahme: Für Hilfebedürftige, die vor Beginn des Alg II-Bezugs bereits Rentenbeiträge bezahlten, könnten die Beiträge befristet für ein Jahr weiter bezahlt werden.
- Die Rentenversicherungsträger verlieren zwar aktuelle Beitragseinnahmen, sparen aber künftige Rentenzahlungen. Außerdem entfallen für Rentenversicherung Belastungen durch Reha-Maßnahmen und Erwerbsminderungsrenten. Die Rentenversicherungsträger haben insgesamt die Erwartung geäußert, dass die Beitragseinnahmen für Alg-II-Bezieher die daraus resultierenden Leistungsverpflichtungen nicht abdecken.
- Für die Fürsorgesysteme tritt eine sofortige Entlastung ein. Die Kommunen als Träger der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) müssen ggf. später Mehrkosten tragen, weil mehr Personen ohne ausreichende Rente sind. Gelingt jedoch die Eingliederung des Hilfebedürftigen in Arbeit, so kann er selbst möglicherweise langjährig Beiträge zahlen und braucht im Alter keine staatliche Unterstützung.
- Zu beachten ist, dass ein volles Jahr Alg II-Bezug mit Beitragszahlung die monatliche Rentenanwartschaft nur um 2 € und 19 Cent steigert. Das individuelle Risiko späterer Altersarmut hängt für Bezieher des Alg II entscheidend davon ab, ob sie bis zum Eintritt in den Hilfebezug bereits ausreichend hohe Rentenanwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erworben haben, oder ob sie die verbliebene Sicherungslücke durch den Wiedereinstieg in eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit noch schließen können (vgl. IAB-Kurzbericht Ausgabe Nr. 14 / 20.8.2007).

c) **Abschaffung des Unterhaltsrückgriffs gegenüber Eltern von über 25-jährigen Hilfebedürftigen:**

- **Zur aktuellen Rechtslage:**
 - Eltern haften für bis zu 25-jährige, unverheiratete Kinder, die in Bedarfsgemeinschaft mit ihnen leben, unbeschränkt mit Einkommen und Vermögen nach sozialrechtlichen Grundsätzen.
 - Bei unter 25-jährigen Hilfebedürftigen ohne abgeschlossene Erstausbildung, die selbstständig wohnen, ist der Unterhaltsrückgriff gegenüber den Eltern nach den Regeln des BGB möglich.
 - Bei über 25-jährigen Hilfebedürftigen (ebenso bei Hilfebedürftigen mit abgeschlossener Erstausbildung und eigenem Hausstand) besteht keine sozialrechtliche Einstehenspflicht, zugleich ist der Unterhaltsrückgriff gegenüber Eltern und Kindern ausgeschlossen. Um diesen Ausschluss geht es.
- Die **materielle Tragweite des Ausschlusses ist nicht sehr groß**, da die Unterhaltspflicht der Verwandten des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch nach den Regelungen des BGB erheblichen Beschränkungen unterliegt. Nach § 1601 BGB sind Verwandte grundsätzlich einander unterhaltspflichtig. Für den Unterhaltsverpflichteten gilt ein sog. „Selbstbehalt“, also ein Teil des Einkommens, der für den eigenen Unterhalt vorbehalten bleibt; die Höhe ist nach den Umständen des Einzelfalls zu bemessen; beim Unterhaltsanspruch der Eltern gegenüber Kindern ist zu berücksichtigen, dass erwachsene Kinder bei ihren Dispositionen idR. nicht damit rechnen müssen, dass ihre Eltern bedürftig werden. Für Unterhaltsberechtigte und -verpflichtete gilt, dass wer arbeitsfähig ist, seine Arbeitskraft auch einsetzen muss; bei anhaltender Arbeitslosigkeit ist jede Arbeit und jeder Ortswechsel zumutbar; bei Unterlassung zumutbarer Erwerbstätigkeit wird der entgangene Lohn als fiktives Einkommen zu Grunde gelegt.
- **Psychologischer Effekt und Signalwirkung bedeutsam** (vgl. oben, Name), wichtiges Signal: Erst kommt „Hartz IV“, erst dann Unterhalt = Umkehrung früherer Grundsätze.
- Erheblich ist auch ein derzeit bestehender **Wertungswiderspruch zur Regelung im BGB**. Wenn Eltern von über 25-jährigen Kindern vor Unterhaltsansprüchen geschützt werden sollen, müsste dies konsequenterweise im BGB geregelt werden. Nach der derzeitigen Rechtslage heißt das Signal: Eltern müssen mit Unterhaltsforderung des Kindes rechnen. Kind kann aber, wenn

es keinen Unterhalt gelten machen möchte, SGB II-Leistungen beantragen ohne Angst, dass Eltern belangt werden.

1.3 Quintessenz: grundsätzliche Ausrichtung am SGB XII richtig, Abweichungen vom SGB XII problematisch

- Regelleistung, KdU in tatsächlicher Höhe, soweit angemessen: Ausrichtung am SGB XII richtig, Abweichung nach unten für arbeitsfähige Personen, wie vereinzelt gefordert, kaum begründbar (Existenzminimum unabhängig von der Frage der Erwerbsfähigkeit). Anders nur bei schuldhaftem Verhandeln; führt zu Sanktionen.

Eine generelle Absenkung für Erwerbsfähige wäre wohl nur dann vertretbar, wenn zugleich ein einklagbares Recht auf Arbeit geschaffen würde. Das würde, da dies am ersten Arbeitsmarkt nicht gewährleistet werden kann, eine massenhafte Ausweitung eines geförderten Arbeitsmarktes voraussetzen, was erhebliche Mitnahme- und Verdrängungseffekte und damit Kosten verursachen würde.

- Was die Regelleistung betrifft, gibt es derzeit eine umgekehrte Diskussion, nämlich ob die Regelleistung auskömmlich ist. Auch ist der Ausschluss zusätzlicher Leistungen in § 3 SGB II problematisch. Es gibt wohl Lücken im SGB II, wo dieses hinter dem SGB XII zurückbleibt. Insoweit Verweis auf Forum A 5 („Das Leistungsrecht im SGB II: Erfahrungen mit pauschalisierten Leistungen“).
- Bevor man sich Gedanken macht, an welcher Stelle das Leistungsrecht des SGB II strenger gefasst werden könnte als das des SGB XII, sollte man konsequent die vorhandenen Privilegierungen der SGB II-Leistungsbezieher gegenüber den SGB XII-Beziehern abbauen; vgl. die dargestellten Beispiele.
- Natürlich ist der bis hierher behandelte Komplex – Leistungsumfang der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts im SGB II – zugleich ein sozialpolitisch höchst sensibler Bereich. Leistungseinschnitte der hier diskutierten Art würden erhebliche Diskussionen auslösen, wie wir das bei den Massendemonstrationen zur Zeit der Einführung von Hartz IV erleben mussten (Motto „Hartz IV = Armut für Alle“). Gerade auch der weit gehende Ausschluss von Unterhaltsrückgriffen hat hohen Symbolwert, weil sich hier ein Wesensunterschied zwischen der alten Sozialhilfe und der Grundsicherung zeigt, der sich auch im Namen der Sozialleistung niederschlägt- Grundsicherung für Arbeit-suchende. Es dürfte für die Politik daher nicht einfach sein, die gemachten Vorschläge aufzugreifen.

2. **Missbrauch durch Täuschung**

2.1 **Definition**

Im Folgenden soll vom Missbrauch im engsten Sinne die Rede sein, also von betrügerischem Verhalten, das zu unrechtmäßigen Leistungen führt. Das setzt eine Täuschungshandlung des Hilfebedürftigen voraus, insbesondere falsche oder unvollständige Angaben über Einkommen, über Vermögen, über das Zusammenleben mit einem Partner etc..

Bei einer bedarfsorientierten und bedürftigkeitsabhängigen Leistung, die eine Einkommens- und Vermögensprüfung voraussetzt, ist naturgegeben ein gewisser Anreiz zum Verschweigen solcher Vermögenswerte gegeben, von denen man meint, sie seien für die Behörden nur schwer zu entdecken.

Der Hilfebedürftige, der SGB II-Leistungen beantragt, hat von Gesetzes wegen gläsern zu sein, was seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse betrifft. Diese Gläsernheit ist auch von haus aus unangenehm, weil man quasi vor den Mitarbeitern der Behörde „die Hosen runter lassen muss“. Der Wunsch, diesem auszuweichen, ist verständlich.

Aber auch wenn Motiv dafür, nicht alles anzugeben, manchmal nachvollziehbar ist, handelt es sich um vorsätzlichen Missbrauch. Der Gesetzgeber kann bei einer Fürsorgeleistung, deren wichtigste Anspruchsvoraussetzung die persönliche Notlage des Betroffenen darstellt, nicht darauf verzichten, auf einer strengen Prüfung dieser Notlage zu bestehen. Der Gesetzgeber muss daher Instrumente schaffen, die helfen, Missbrauchsstrategien zu vermeiden, zu erkennen und zu sanktionieren.

2.2 **Maßnahmen zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch**

An dieser Stelle ist kein vollständiger Überblick über die bestehenden Möglichkeiten der Missbrauchsbekämpfung möglich, ohne den Rahmen dieser Veranstaltung zu sprengen. Ich beschränke mich auf einige wichtige Neuerungen, insbesondere durch das das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende:

a) **Vermutungsregelung für nichteheliche Lebensgemeinschaften**

Die rechtliche Konstruktion, wonach Partner einer Bedarfsgemeinschaft oder Lebensgemeinschaft füreinander eintreten, also Einkommen und Vermögen des einen auch dem anderen zugerechnet wird, ruft Vermeidungs- und Verschleierungsstrategien

hervor. Hier ist im vergangenen Jahr durch den Gesetzgeber eine Menge geschehen. Durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden auch die Grundsätze des gegenseitigen Einstehens der Partner von nichtehelichen Lebensgemeinschaften neu gefasst (§ 7 Abs. 3 und Abs. 3a SGB II). Die Neuregelung berücksichtigt die für eheähnliche Gemeinschaften zwischen Mann und Frau ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wandelt diese Grundsätze aber auch an entscheidenden Stellen ab.

- **Erstreckung der Grundsätze auf gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften**, die der nichtehelichen Lebensgemeinschaft ähnlich sind.
- Aufgreifen der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Indizien, die für den Bestand einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft sprechen, hieraus Entwicklung einer **gesetzliche Vermutung**. Im Unterschied zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reicht nun jedes der Indizien für sich allein genommen aus, um die Vermutung der einschlägigen Partnerschaft auszulösen. Das Bundesverfassungsgericht hatte auf das Gesamtbild der bestehenden Gemeinschaft abgestellt und lediglich sich ergänzende Indizien als ausreichend betrachtet.
- Zugleich werden die in verschiedenen Entscheidungen zitierten Kriterien konkretisiert: Zusammenleben für länger als ein Jahr; Zusammenleben mit einem gemeinsamen Kind etc.

Die vom Gesetzgeber getroffene Regelung dürfte insgesamt in der Lage sein, eine für den Rechtsanwender praktikable Lösung anzubieten.

Diese Lösung ist jedoch im Hinblick auf die Abweichungen von der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht unproblematisch. Man wird hierzu ggf. eine weitere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erwarten dürfen.

b) Obligatorische Einrichtung eines Außendienstes

Die SGB II-Leistungsträger sollen zur Vermeidung von Leistungsmissbrauch einen Außendienst einrichten (§ & Abs. 1 Satz 2 SGB II). Hierzu bedarf es speziell geschulter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den Hilfebedürftigen zuhause aufsuchen, beraten und dessen Angaben überprüfen. Die Gesetzesbegründung nennt insbesondere die Prüfung des Vorhandenseins von Einkommen und Vermögen des Hilfebedürftigen oder von anderen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft. Zu denken ist auch an die Aufklärung von Umständen, die nahe legen, dass der Hilfebedürftige entgegen seinen Angaben einer Erwerbstätigkeit nachgeht, dass er mit einem Partner eine eheähnliche Gemeinschaft bildet etc. Ein medizinisch geschulter Mitarbeiter könnte

auch eine behauptete Arbeitsunfähigkeit überprüfen. Insgesamt entspricht das Anforderungsprofil eines Außendienstes, wie vom Gesetzgeber gefordert, demjenigen eines „Sozialdetektivs“, wie er in der Sozialhilfe bereits bekannt geworden ist.

c) Telefonische Abfragen mittels Call-Centern etc.

§ 51 SGB II erlaubt ausdrücklich auch für Zwecke der Eingliederung oder der Missbrauchbekämpfung die Einschaltung privater Dienstleister. Das erlaubt die Einrichtung von Call-Centern für telefonische Abfragen, ob bei den Leistungsbeziehern die Leistungsvoraussetzungen vorliegen.

d) Konten und Depots im EU-Ausland

Der automatisierte Datenabgleich nach § 52 SGB II wurde erweitert. Aufgrund der Zinsinformationsverordnung (Umsetzung der Richtlinie 2003/48 EG) erlangt das Bundeszentralamt für Steuern regelmäßig Informationen über ausländische Zinserträge und gibt diese an betroffene SGB II-Leistungsträger weiter.

e) Bankenauskunft (demnächst):

Durch Art. 6 Nr. 2b) des Unternehmenssteuerreformgesetzes (BR-Drucksache 384/07) wird § 93 Abs. 8 Nr. 1 AO geändert und die SGB II-Leistungsträger werden ermächtigt, bei den Kreditinstituten die in § 93b Abs. 1 AO bezeichneten Daten abzurufen, d. h. die Kontenabfrage wird zulässig sein. Verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere fehlende Bestimmtheit der Vorschrift, stehen der Wirksamkeit der neuen Fassung des § 93 Abs. 8 AO nicht mehr entgegen.

2.3 Quintessenz:

Eine Quintessenz zu den neuen Maßnahmen, also das Ergebnis eines Praxistests, kann ich Ihnen hier nicht anbieten. Ich hoffe, dass hierzu mein Kollege vom Kreis Fulda Näheres sagen kann.

3. Arbeitspflicht und Missbrauch

3.1 Definition, Vorbemerkung

Die aktive Mitwirkung des Hilfebedürftigen an seiner Eingliederung in Arbeit stellt die grundlegende Pflicht – oder rechtlich genauer: Obliegenheit – des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II dar (vgl. Grundsatz des Förderns, § 2 SGB II und Sanktionsnorm § 31 SGB II). Man kann daher durchaus von Missbrauch reden, wenn Menschen, die sehr wohl die konkrete Möglichkeit haben, sich selbst zu helfen, dies nicht nützen und lieber Unterstützungsleistung beanspruchen. Es darf wohl unterstellt werden, dass der überwiegende Teil der arbeitslosen Hilfebedürftigen durchaus arbeiten will. Allerdings sind sie i. d. R. nicht zu jeder Arbeit bereit und nicht zu jeder Bedingung. Nach dem Gesetz (§ 10 SGB II) gelten strenge Zumutbarkeitsgrenzen, und es sind auch schlecht bezahlte Jobs zumutbar, die genügend einbringen, um davon die Familie zu ernähren; Grenze ist der sittenwidrige Lohn. Wer solchermaßen zumutbare Arbeit ablehnt und stattdessen Arbeitslosengeld II beziehen will, handelt demnach missbräuchlich. Wird gar durch ein falsches ärztliches Attest Arbeitsunfähigkeit vorgetäuscht, sind wir bei echtem Missbrauch im engsten Sinne.

Ich will an dieser Stelle nicht näher eingehen auf die Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen (§ 30 SGB II), obwohl es naheliegt, dass hier gesetzliche Fehlreize bestehen, die die Aufnahme von Minijobs uä. vergleichsweise attraktiv machen und dem Einstieg in eine auskömmliche Beschäftigung manchmal entgegenstehen. Ich gehe davon aus, dass diese Thematik im Rahmen des Forums A 6 („Arm trotz Arbeit“) breit behandelt wird. Ich beschränke mich stattdessen auf soeben eingeführte Neuerungen auf der Sanktionsseite, insbesondere durch das das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

3.2 Neuerungen zur Bekämpfung von Missbrauch

a) Stärkere Überprüfung der Arbeitsbereitschaft bereits bei Antragstellung; sofortiges Leistungsangebot für Neuantragsteller

„Neuantragssteller“, die innerhalb des Zeitraumes von zwei Jahren nicht in den einschlägigen Sozialsystemen in Erscheinung getreten sind, sollen bei der Beantragung von Leistungen nach diesem Buch unverzüglich Leistungen zur Eingliederung in Arbeit angeboten erhalten (§ 15a SGB II). Sinn und Zweck der Regelung ist es, dass in den Fällen noch nicht verfestigter Arbeitslosigkeit und Abhängigkeit von Sozialleistungen die Aussichten auf Vermittlung vergleichsweise günstig sind. Zugleich ist es

hier besonders wichtig, einer Verfestigung entschlossen vorzubeugen. Schließlich soll die Bereitschaft des Hilfesuchenden zur Arbeitsaufnahme überprüft werden; insoweit geht es um Missbrauchsbekämpfung. Kurzfristige Maßnahmen zur Überbrückung sind insbesondere denkbar, um den Hilfebedürftigen bis zur abschließenden Prüfung der Hilfebedürftigkeit und der geeigneten Eingliederungsleistungen bereits mit ersten Maßnahmen konfrontieren zu können.

b) Leistungsversagung bei nicht genehmigtem Aufenthalt außerhalb des in der Erreichbarkeits-Anordnung definierten zeit- und ortsnahen Bereiches (§ 7 Abs 4a SGB II)

Der Hilfebedürftige muss sich nachhaltig um Arbeit bemühen und den Vermittlungsbemühungen des SGB II-Leistungsträgers zur Verfügung stehen; dies setzt grundsätzlich den Aufenthalt im zeit- und ortsnahen Bereich der Arbeitsagentur voraus. Der erwerbsfähige Hilfebedürftige darf sich grundsätzlich nur nach Absprache und mit Zustimmung des SGB II-Leistungsträgers außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereiches aufhalten; das gilt insbesondere auch für **Auslandsaufenthalte**. Die Zustimmung hierzu ist nur dann zu erteilen, wenn durch die Zeit der Abwesenheit die berufliche Eingliederung nicht beeinträchtigt wird.

Als **Rechtsfolge im Falle des Verstoßes** ist nicht eine Sanktion nach § 31 zu verhängen, sondern es ergibt sich für die Dauer des Verstoßes ein vollständiger Leistungsausschluss. Dies ist die direkte Folge der Regelung als anspruchsvernichtender Tatbestand in § 7 anstatt in der Eingliederungsvereinbarung und ist ausweislich der Gesetzesbegründung auch vom Gesetzgeber so gewollt.

Es handelt sich um ein scharfes, aber berechtigtes Sanktionsmittel, das allerdings nur greifen kann, wenn die unzulässige Entfernung vom erlaubten Aufenthaltsort auch bekannt wird. Wichtig daher die relativ enge Betreuung bzw. Kontrolle durch den Außendienst, durch telefonische Abfragen etc.

c) Schärfere Sanktionen bei Arbeitsunwilligkeit

(1) Über-25-jährige Hilfebedürftige:

- In der ersten Sanktionsstufe erfolgt Absenkung um **30 v. Hdt. der Regelleistung**;
- **Neu:** im Wiederholungsfall erfolgt in der zweiten Stufe Absenkung um **60 v. Hdt**;
- **Neu:** ab der dritten Sanktionsstufe ist eine **Kürzung auf Null** möglich (einschließlich der Unterkunftskosten);

- **Dauer** der jeweiligen Sanktion **drei Monate**.
- **Neu:** Voraussetzung für Sanktion der Stufe zwei oder drei ist, dass ein **Wiederholungsfall** innerhalb eines Jahreszeitraums vorliegt. Eine **Überschneidung** der sich aus mehreren Obliegenheitsverletzungen ergebenden **Sanktionszeiträume** ist von Gesetzes wegen **nicht erforderlich**. Anders die bis 31.12.2006 geltende Gesetzesfassung; danach berechnete Abs. 3 isoliert zu keiner über die erste Kürzungsstufe hinausgehenden Kürzung; lediglich auf Grund der Kumulation mit der ersten Kürzungsstufe ergab sich eine über die erste Kürzungsstufe hinausgehende Minderung.
- Ab der zweiten Sanktionsstufe ist eine **Ermessensentscheidung** erforderlich darüber, ob als Ausgleich für die Kürzung **Sachleistungen** gewährt werden.

(2) Unter-25-jährige Hilfebedürftige:

- Schon auf der ersten Sanktionsstufe wird die **Regelleistung vollständig gestrichen**;
- **Neu:** in der zweiten Sanktionsstufe erfolgt **Kürzung auf Null** (einschließlich der Unterkunftskosten);
- Dauer der Sanktion etc. wie oben.

Das ist insgesamt ein scharfes Schwert. Trotz der Möglichkeit, Sachleistungen zu gewähren erkennt das Gesetz grundsätzlich auch die Möglichkeit an, dass der Hilfebedürftige **ohne ausreichende Existenzmittel** dasteht. Diese Situation ist zumindest dann, wenn der Verdacht auf verschwiegene Eigenmittel (zB aus Schwarzarbeit) besteht, die einzig denkbare Schutzreaktion des SGB II-Leistungsträgers gegen Missbrauch. Dies trägt der Überlegung Rechnung, wenn der Hilfebedürftige die angebotene Arbeit trotz der bereits eingeleiteten Sanktion und der drohenden Verschärfung hartnäckig nicht annimmt, habe er die öffentliche Unterstützung offensichtlich nicht wirklich nötig. Man muss sehen, ob und inwieweit die Gerichte das mittragen.

Denkbare weitere Verbesserungen des Instrumentariums:

- Wirkung der letzten Sanktionsstufe (Kürzung auf Null) muss unbefristet sein; solange bis der Hilfebedürftige seinen Verpflichtungen nachkommt;
- Einfügung einer Möglichkeit für den SGB II-Leistungsträger zur Einschaltung des Ärztlichen Dienstes der Bundesagentur für Arbeit oder des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen zwecks Überprüfung der Arbeitsunfähigkeit; dies muss auch ohne Einwilligung des Hilfebedürftigen möglich sein (vgl. die be-

stehenden Möglichkeiten von Arbeitgebern gem. § 275 Abs. 1a Satz 3, § 277 Abs. 2 SGB V). Bisher kann sich der Hilfebedürftige durch Krankmeldung und ärztliche Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung den Arbeitseinsätzen und Sanktionen entziehen.

4. Anreize zu unwirtschaftlichem, nicht sozial-adäquatem Verhalten

4.1 Definition

Es gibt weitere Verhaltensweisen, die zwar zu rechtmäßigen Sozialleistungen führen, die aber dennoch sozial nicht erwünscht sind und daher gesetzgeberisch und im Vollzug zu bekämpfen sind.

Es muss der Grundsatz gelten, dass der Hilfebedürftige gehalten sein muss, wirtschaftlich zu handeln. Wirtschaftlich ist jedoch nicht, möglichst hohe Unterstützungsleistungen zu erhalten, sondern wirtschaftlich ist, solche zu vermeiden. Hilfebedürftige sollen ihre Lebensentscheidungen nicht danach ausrichten, der Steuerzahler werde für entsprechende Mehrkosten aufkommen. Wer sich in einer Notphase befindet und öffentlicher Fürsorge bedarf, soll wirtschaftliche Entscheidungen treffen, die dieser Notlage gerecht werden. **Es bietet sich folgende Kontrollfrage an: Wie würde ein wirtschaftlich denkender Mensch handeln, wenn es keine öffentliche Fürsorge gäbe?**

Deshalb kann der Hilfebedürftige nicht auf ihm zustehende Hilfeleistungen anderer verzichten. Er kann auch nicht beliebig umziehen und einen eigenen Hausstand gründen. Er kann nicht Vermögen verschleudern.

Der Gesetzgeber muss stets bemüht sein, Vermeidungsstrategien abzuschneiden oder immerhin zu erschweren und zu sanktionieren. Subsidiär kann der Gesetzgeber Rückzahlungspflichten bestimmen, die nach Ende der Hilfebedürftigkeit einsetzen und somit das Verhalten nachträglich sanktionieren, ohne sogleich den Leistungsanspruch zu versagen.

Ich beschränke mich im Folgenden auf einige Fallkonstellationen, die gerade im letzten Jahr neu geregelt wurden, oder bei denen ein gesetzliches Nachsteuern durchaus denkbar wäre.

4.2 Einzelfälle

a) **Unter-25-Jährige und Gründung eigener Bedarfsgemeinschaften**

Statistische Betrachtungen zu den Bedarfsgemeinschaften der früheren Sozialhilfe im Vergleich zu den Bedarfsgemeinschaften des SGB II im ersten Jahr nach Einführung hatten ergeben, dass die durchschnittliche Größe der Bedarfsgemeinschaften signifikant abgenommen hatte, die Zahl der Bedarfsgemeinschaften aber zugleich die prognostizierten Zahlen bei Weitem überstiegen. Dieser Effekt war zT. gesetzlich verordnet, da die Kinder, anders als in der früheren Sozialhilfe, mit dem 18. Lebensjahr eine eigene Bedarfsgemeinschaft bildeten, selbst wenn sie weiterhin im Elternhaus wohnten. Die hierdurch bedingte massenhafte Aufteilung von Bedarfsgemeinschaften („Zellteilung“) führte automatisch zu einer höheren Regelleistung.

Dieser Fehler wurde korrigiert durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24.03.2006: die Bedarfsgemeinschaft dauert nun im Fall des Verbleibens im Elternhaus bis zum 25. Lebensjahr (§ 7 Abs. 3 SGB II).

Zugleich wurde der Umzug erschwert und von der vorherigen Zustimmung des SGB II-Leistungsträgers zum Umzug abhängig gemacht; erfolgt der Umzug ohne Zusicherung und erweist sich auch nicht als gerechtfertigt, werden die Kosten für Unterkunft und Heizung nicht übernommen und nur 80 % der Regelleistung gewährt (§ 20 Abs. 2a, (§ 22 Abs. 2a SGB II).

Praxis: Bieten die Eltern weiterhin Naturalunterhalt an, so ist zu prüfen, ob der Hilfebedürftige durch Rückgängigmachung des Umzuges die Hilfebedürftigkeit beenden kann. Dann ist überhaupt keine Hilfeleistung erforderlich (also auch keine gekürzte Regelleistung).

b) **Übernahme tatsächlicher Kosten verhindert Kostenbewusstsein**

Mit Einführung des SGB II wurden, ebenso wie parallel bei der Sozialhilfe im Rahmen der Einordnung in das SGB XII, zahlreiche sogenannte einmalige Leistungen in die Regelleistung bzw. in den Regelsatz eingerechnet und somit pauschaliert. Es gibt nur mehr wenige verbliebene einmalige Leistungen. Das ist durchweg positiv zu sehen:

- eingesparter Verwaltungsaufwand;
- mehr Transparenz im Vergleich der Leistungen zu den Löhnen der Beschäftigten;

- mehr Eigenverantwortung im doppelten Sinn: Hilfebedürftige kann disponieren und wird zum Kostenbewusstsein angehalten.

Es gibt aber, wie früher, eine zwar laufende aber dennoch nicht pauschalierte Leistung, nämlich die Übernahme der Kosten für **Unterkunft und Heizung**. Diese werden grundsätzlich in tatsächlicher Höhe übernommen. Es gibt lediglich eine Angemessenheitsprüfung; die örtlichen SGB II-Leistungsträger geben Obergrenzen vor, verpflichten den Hilfebedürftigen ggf. zur Senkung der Kosten binnen einer im Einzelfall bestimmten Übergangsfrist; nach Ablauf werden nur mehr die angemessenen Kosten übernommen.

Der **Gesetzgeber hat im letzten Jahr** den Umzug während des laufenden Hilfebezuges erschwert: Kosten für Unterkunft und Heizung dürfen sich durch den Umzug nicht erhöhen (§ 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II); andernfalls wird nur die frühere Miete übernommen.

Probleme:

- Solange der Hilfebedürftige in den Grenzen des Angemessenen bleibt, gibt es keinen Anreiz zum Kostenbewusstsein.
- Außerdem kann die gewährte Obergrenze den Mietmarkt beeinflussen und eine Anpassung niedriger Mieten an die Obergrenze bewirken.
- Senkt der Hilfebedürftige bis zum Ablauf einer gewährten Übergangsfrist die unangemessenen Kosten nicht, muss die Kommune immerhin anteilig die angemessenen Kosten übernehmen. Dennoch entstehen Mietschulden.

Denkbare Behelfe:

- **Praxis:** Senkt der Hilfebedürftige bis zum Ablauf einer gewährten Übergangsfrist die unangemessenen Kosten nicht, sollte der SGB II-Leistungsträger Nachweise verlangen, mit welchen Mitteln der Hilfebedürftige den Restbetrag abdeckt (z: B. mit geschütztem Vermögen?). Wenn keine plausible Erklärung angeboten wird, ist Hilfe wegen fehlenden Nachweises der Hilfebedürftige insgesamt zu versagen. Dies ist sachgerecht, da der Hilfesuchende, sofern er seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse ordnungsgemäß angegeben hat, ohnehin nicht in der Lage ist, den Differenzbetrag zwischen den tatsächlichen Mietkosten und den vom SGB II-Leistungsträger erstatteten angemessenen Kosten zu tragen. Die Zahlung des angemessenen Teils der Mietkosten kann einen Wohnungsverlust wegen Mietrückständen nicht verhindern. Die

Versagung ist auch zumutbar, da der Hilfesuchende die Situation selbst verschuldet hat und überdies ein wirtschaftlicher Druck angezeigt ist, auf eine Senkung der Mietkosten – z.B. durch Umzug oder Untervermietung – hinzuwirken.

- **Der Gesetzgeber** könnte eine **Pauschalierung** der Kosten für Unterkunft und Heizung durch den SGB II-Leistungsträger erlauben. Auf Grund der örtlich unterschiedlichen Miethöhen bedarf es regional unterschiedlicher Pauschalen; das verbietet eine Pauschalierung durch den Bund oder das Land. Die Kommunen müssen entscheiden können, ob und wie pauschaliert wird. Voraussetzung muss auch hier sein, dass entsprechende Wohnungen zu haben sind. Das setzt Marktbeobachtung voraus; es kann keinen beliebigen Spielraum geben.

c) **Gestaltungen bzgl. Vermögenseinsatz**

- **Vorhandene Instrumente** zur Sanktionierung sozial nicht adäquaten Verhaltens sind
 - die Rückforderung verschenkten Vermögens vom Beschenkten, § 33 Abs. 1 Satz 1 SGB II, §§ 528 ff BGB; z.B. wenn der Hilfebedürftige kurz vor dem Hartz IV-Antrag noch schnell die vorhandenen Sparbücher auflöst und alles über dem Freibetrag an einen Angehörigen verschenkt;
 - die Kürzung der Hilfe nach § 31 Abs. 4 Nr. 1 SGB II und die Rückzahlungspflicht nach § 34 SGB II, die nach Ende der Hilfebedürftigkeit einsetzt; z.B. wenn der Hilfebedürftige kurz vor dem Hartz IV-Antrag noch schnell die vorhandenen Sparbücher auflöst und alles über dem Freibetrag für eine Weltreise ausgibt.
- **Problem:** Umschichtung von Vermögen kurz vor dem Hartz IV-Antrag, um Vermögen Hartz IV-fest zu machen. Z. B. Geld vom Sparkonto in Altersvorsorge umschichten; oder im großen Stil geschützten Hausrat anschaffen etc.
Kein Grund zur Versagung der Hilfe, weil Vermögensschutz wirksam greift.
Zweifelhaft ist, ob ein Grund zur Kürzung bzw. zum Ersatzanspruch nach den bezeichneten Vorschriften gegeben ist. Hierzu wäre die Herbeiführung der Voraussetzungen für die Hilfebedürftigkeit festzustellen, dies in der Absicht, die Hilfebedürftigkeit herbeizuführen (§ 31 Abs. 4 Nr. 1 SGB II) bzw. ohne wichtigen Grund (§ 34 Abs. 1 Nr. 1 SGB II)? Das Vermögen wurde jedenfalls nicht verprasst sondern sinnvoll angelegt.

Ich erinnere jedoch an die eingangs vorgestellte Kontrollfrage: Wie würde ein wirtschaftlich denkender Mensch handeln, wenn es keine öffentliche Fürsorge gä-

be? Als schützenswert kann demnach nicht gelten, was erst mit Blick auf den Hartz IV-Antrag noch rasch gestaltet wird.

- **Behelf:** Klarstellung in § 34 SGB II durch neue Nr; Vermögensschutz nur dann dauerhaft anerkennen (ohne Rückforderung), wenn die Gestaltung, also die maßgebliche Vermögensdisposition, binnen bestimmter Schutzfrist (zB. sechs Monate) vor Eintritt der Arbeitslosigkeit / vor dem Arbeitslosengeld II-Bezug erfolgt; denn wenn die Situation der Bedürftigkeit bereits droht, muss das Vermögen vorrangig für den aktuellen Lebensunterhalt eingesetzt werden.

Bearbeitet von: Schumacher

Gespeichert in: Y:\Abt_1\Ref_13\Schumacher\DAU\SGB II Vollzug\Bundeskongress\070920 Fehlanreize im SGB II.doc