

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 30. Mai 2016 zum

- a) Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch-Rechtsvereinfachung (BT-Drs. 18/8041)
- b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Die Gewährleistung des Existenz- und Teilhabeminimums verbessern - Keine Rechtsvereinfachung auf Kosten der Betroffenen (BT-Drs. 18/8076)
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Kerstin Andreae, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Grundsicherung gerechter und einfacher gestalten - Jobcenter entlasten (BT-Drs. 18/8077)

Frank Jäger*

Der Entwurf des Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, der unter dem Schlagwort „Rechtsvereinfachung“ bekannt geworden ist, enthält zahlreiche Veränderungen, die sich über weite Bereiche des SGB II und angrenzender Rechtsbereiche erstrecken. Diese Stellungnahme widmet sich kritisch lediglich einigen ausgewählten Aspekten, die absehbar negative Auswirkungen auf Leistungsberechtigte und deren Rechtsposition haben werden.

Die bereits vorliegenden zahlreichen Stellungnahmen zum Referentenentwurf geben eine umfassende Bewertung der meisten relevanten Gesetzesänderungen des SGB II aus unterschiedlichen Perspektiven wieder. Ich möchte in diesem Zusammenhang insbesondere auf die umfangreiche Stellungnahme von Frieder Claus und Harald Thomé (BT Drs. 18(11)484)¹ verweisen, in welcher der Gesetzentwurf systematisch analysiert und mit kritischem Blick auf die Konsequenzen für Leistungsberechtigte beurteilt wird.

Vorab ist anzumerken, dass der Gesetzentwurf insgesamt keine systematische Herangehensweise erkennen lässt, die auf eine Vereinfachung des Leistungsrechts oder eine Entbürokratisierung der Verwaltung hinarbeiten. Viele Änderungen basieren auf der Grundlage der konsensualen Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Rechtsvereinfachung im SGB II. Andere wiederum hebeln gezielt die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) aus und neutralisieren Urteile, die zum Vorteil für Leistungsberechtigte ausgefallen und der Sozialbürokratie offensichtlich ein Dorn im Auge sind.

Im Bereich der Einkommensanrechnung und vorläufigen Leistungsbewilligung beispielsweise wird das Recht einseitig zugunsten der Behörden „vereinfacht“, indem Freibeträge gestrichen und die Sicherung des Existenzminimums unter Vorbehalt gestellt wird. Der Generalverdacht gegenüber Menschen, die auf Leistungen zum Lebensunterhalt angewiesen sind wird verstärkt, indem Nachweisobliegenheiten und Strafen ausgeweitet werden. Insgesamt werden Rechtsmittel und die Rechtsposition von Leistungsberechtigten eingeschränkt, damit Jobcenter ohne

*Email vom 24.05.2016

¹ Die Stellungnahme vom 13.11.2015 bezieht sich auf den Referentenentwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung, der am 26.10.2015 vorgelegt wurde. Aufgrund von Neubewertung einiger Aspekte und diverser Änderungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist diese Stellungnahme nicht mehr in allen Punkten aktuell.

Rücksicht auf bisherige Vorgaben leichter durchgreifen können. Eine derart einseitige „Vereinfachung“ des Leistungsrechts zugunsten der Verwaltung ist abzulehnen und wird bei Bezieherinnen und Beziehern von SGB-II-Leistungen auf wenig Akzeptanz stoßen.

1. Keine Einschränkung bestehender Sanktionsregelungen (§§ 31 ff. SGB II)

Ursprünglich hatte das Bundesarbeitsministerium angekündigt, die Höhe der Sanktionen nach § 31 a SGB II zu reduzieren und insbesondere die erhöhten Strafen für unter 25-jährige Personen ganz abschaffen zu wollen. Letztgenannte Gruppe bekommt bereits bei der ersten Pflichtverletzung nach § 31 SGB II den Regelsatz zum Lebensunterhalt vollständig gestrichen und bei der zweiten Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres entfällt Arbeitslosengeld II einschließlich der Kosten der Unterkunft vollständig. Bei einer hundertprozentigen Sanktion entfällt zudem der Krankenversicherungsschutz. Die Rücknahme dieser drakonischen Strafen, die bei jungen Erwachsenen nicht selten dazu führen, dass sie den Kontakt zum Jobcenter ganz abbrechen oder ihre Wohnung verlieren bzw. zu Mietschuldnern zu werden, ist lange überfällig. Es ist paradox, dass die Bundesregierung auf der einen Seite mit dem neuen § 16 h SGB II-E² ein Instrument einführen will, um „schwer zu erreichende junge Menschen“ unter anderem dabei zu unterstützen „Sozialleistungen zu beantragen oder anzunehmen“, auf der anderen Seite aber nicht dazu bereit ist, eine häufige Ursache für die schwierige Lebenslage junger Menschen – den Entzug existenzsichernder Leistungen und der Wohnkosten –, die oft erst den Kontaktabbruch mit dem Jobcenter verursacht, zurückzunehmen.

Aber auch die bestehenden Sanktionen für Personen, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, sind mit Kürzungen in Stufen von 30, 60 und 100 Prozent, einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung, nicht akzeptabel. Leben sanktionierte Personen in einer Bedarfsgemeinschaft, führt der Entzug des Existenzminimums regelmäßig zur Bestrafung der Mitbewohner im Haushalt. Die Möglichkeit Sachleistungen zu beantragen, ist nicht geeignet die notwendigen Bedarfe zum Lebensunterhalt zu decken und eine Verschuldung der betroffenen Haushalte zu verhindern. Zudem wird die gängige und rechtswidrige Praxis einiger Jobcenter durch die Ergänzung des § 34 Abs. 1 SGB II-E legalisiert und forciert, die gewährten Sachleistungen im Rahmen des Ersatzanspruchs zurückzufordern und damit die betroffenen Haushalte über den Sanktionszeitraum hinaus zu belasten.

Die bestehenden Sanktionsregelungen sind auch deshalb abzulehnen, weil bei Leistungsberechtigten die Orientierung auf eine Erwerbstätigkeit regelmäßig vorhanden ist und es an Arbeitsplätzen oder geeigneten Maßnahmen zur Eingliederung und Weiterbildung fehlt. Die Eingliederungsmittel wurden im SGB II in den vergangenen Jahren stark gekürzt und stagnieren derzeit auf niedrigem Niveau. Während individuelle Förderung und Unterstützung im Mas-

sengeschäft der Jobcenter kaum noch stattfinden, gerät das Fordern unter Androhung existenzbedrohender Strafen zur Überforderung. Schon die ungeklärten Regelsätze stellen das Existenzminimum einschließlich sozialer Teilhabe nicht sicher. Der Entzug dieser Leistungen führt zwangsläufig in existenzielle Notlagen, die Verschuldung und Armut verfestigen und nicht selten in dauerhafte soziale Ausgrenzung führen. Die Zielsetzung des SGB II wird hierdurch konterkariert.

2. Faktische Erweiterung der SGB-II-Sanktionen durch Rückforderung von Leistungen (§ 34 SGB II-E)

Die vorgesehene Ausweitung des Ersatzanspruchs auf erbrachte Geld- und Sachleistungen bei „sozialwidrigem Verhalten“ auf die Tatbestände Erhöhung der Hilfebedürftigkeit, ihre Aufrechterhaltung und die nicht erfolgte Verringerung der Hilfebedürftigkeit stellt die Gewährung existenzsichernder Sozialleistungen unter den generellen Vorbehalt der Rückforderung.

Bisher gab es eine solche Regelung lediglich bei vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Herbeiführung der Hilfebedürftigkeit ohne wichtigen Grund – etwa wenn Vermögen in vorsätzlicher Weise verringert oder eine Beschäftigung grundlos aufgegeben wurde. Künftig können alle Personen, die sich im laufenden Bezug von Arbeitslosengeld II befinden, jederzeit unter den Verdacht geraten, sie würden die Hilfebedürftigkeit herbeiführen, indem sie in vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Weise zu wenig Aktivitäten unternehmen und hierdurch die Hilfebedürftigkeit erhöhen, aufrecht erhalten oder nicht ausreichend verringern. Jobcenter sollen in diesen Fällen das Recht eingeräumt bekommen, die durch das „sozialwidrige Verhalten“ verursachten Leistungen zurückzufordern, die dem Erwerbslosen und seiner Familie erbracht wurden. Eine zeitliche Begrenzung des Ersatzanspruchs wegen sozialwidrigen Verhaltens oder eine nähere Bestimmung, in welcher Höhe die Leistungen zurückgefordert werden können, ist gesetzlich nicht geregelt.

Das Urteil, wann eine solches „sozialwidriges Verhalten“ vorliegt und wann ein wichtiger Grund für den (erhöhten oder gleichbleibenden) Leistungsbezug besteht, ist vielfach unter objektiven Gesichtspunkten kaum zu treffen. Oft bringen Leistungsbe-rechtigte wichtige Gründe für ihr Verhalten vor, diese werden von Seiten des Jobcenters aber nicht anerkannt. Das eröffnet die Möglichkeit den Rechtsanspruch auf die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums als Beihilfe in der Praxis vollends auszuhöhlen und von subjektiven Entscheidungskriterien eines Sachbearbeiters abhängig zu machen. In der Begründung zu § 34 Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II-E (BT Drs. 18/8041, 43) wird erläutert, dass zum Tatbestand der herbeigeführten Hilfebedürftigkeit u.a. die Aufgabe einer nicht bedarfsdeckenden Beschäftigung oder die Ablehnung einer Beschäftigung, beides ohne wichtigen Grund, gehört. In den Beispielen geht es um nicht bedarfsdeckende Beschäftigung. Hier ist zu bedenken, dass diese häu-

² „E“ steht hinter dem Paragrafen, der sich auf die Neuregelung im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 06.04.2016 BT Drs. 18/8041 bezieht

fig als geringfügige Beschäftigung oder niedrig entlohnte (Teilzeit-)Stellen im prekären Beschäftigungsbereich zu finden sind. Wird eine solche Beschäftigung aufgegeben oder kommt sie erst gar nicht zustande, unterliegen die Leistungsberechtigten der Beweislast, dass ein wichtiger Grund für ihr Verhalten vorliegt. Eine solche Beweisführung ist für Leistungsberechtigte jedoch in der Praxis kaum zu führen, wenn es persönliche Gründe gibt, wie Mobbing, fortgesetzte Belästigung, oder sonstiges Fehlverhalten von Arbeitgebern oder Kollegen, wenn betriebliche Überforderung, schlechte Arbeitsbedingungen vorliegen oder z.B. die geforderten Verfügbarkeiten in keinem Verhältnis zur Entlohnung/ zur Arbeitszeit stehen. In der Regel gehen unzumutbare Arbeitsbedingungen nicht aus einem Arbeitsvertrag hervor und bei deren Nachweis kann nicht erwartet werden, dass eine Bestätigung durch den Arbeitgeber oder einen Kollegen erfolgt.

Bei den in der Gesetzesbegründung angeführten Tatbeständen greifen bereits nach geltendem Recht Sanktionen nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 SGB II. Bereits diese werden in der Praxis häufig zu Unrecht erlassen und die Möglichkeiten, Rechtsmittel einzulegen sind für Betroffene u.a. aufgrund der oben geschilderten Beweislast sehr beschränkt. Die Geltendmachung eines Ersatzanspruchs wegen „sozialwidrigen Verhaltens“ würde zu einer zeitlich unbefristeten, der Höhe nach unbestimmten, unverhältnismäßigen Doppelbestrafung führen.

Mit Blick auf die bereits ausufernde Sanktionspraxis vieler Jobcenter, die zu ermöglichenden Einsparpotentiale sowie die unzureichende Rechtsposition der Leistungsberechtigten, würde der Willkür bei der Rückforderung von Leistungen Tür und Tor geöffnet. Bereits jetzt hängt die Entscheidung, ob ein Jobcenter die bestehenden Instrumente des Ersatzanspruchs bei „sozialwidrigem Verhalten“ verstärkt in der Praxis nutzt, oft von fiskalpolitischen Erwägungen ab. Mit Blick auf die Praxis der Jobcenter muss das Leistungs- und Verfahrensrecht um Möglichkeiten der Leistungskürzung und -einbehaltung bereinigt werden, die vom Tatbestand, der Dauer und ihrer Höhe her unbestimmt sind. Stattdessen werden solche Strafen im Zuge der „Rechtsvereinfachung“ durch die Hintertür ausgeweitet.

3. Temporäre Bedarfsgemeinschaft: Wahrnehmung des Umgangsrechts mit getrennt lebenden Kindern wird erschwert

Der Gesetzentwurf sieht vor, SGB-II-Leistungen für Elternteile, die das Umgangsrecht mit ihren getrennt lebenden Kindern wahrnehmen, dezidiert zu regeln. Die aktuelle, vom BSG vorgegebene Praxis der temporären Bedarfsgemeinschaft (Urteil vom 02.07.2009 - B 14 AS 75/08 R) ist tatsächlich sowohl für Behörden als auch für Leistungsberechtigte mit erheblichem Aufwand verbunden und sie benachteiligt oft den sorgeberechtigten Elternteil, bei dem sich das Kind gewöhnlich aufhält. Allerdings werden diese in der Praxis zu Tage tretenden Defizite durch die Neuregelung nicht beseitigt, sondern eher verstärkt.

Der vorgelegte Entwurf zur Regelung der temporären Bedarfsgemeinschaft sieht vor, ein Kind beiden Bedarfsgemeinschaften der getrennt lebenden Eltern zuzuordnen (§ 7 Abs. 3 Satz 2 SGB II-E). Dadurch

wird jedoch weder der erhöhte Bedarf gedeckt, der entsteht, wenn ein Kinder abwechselnd in zwei Haushalten lebt, noch werden die Probleme beseitigt, die tatsächlichen Aufenthaltstage des Kindes aus den Angaben der Eltern zu ermitteln und dessen monatliche Regelleistung tagesgenau auf die jeweilige Bedarfsgemeinschaft aufzuteilen. Wenig sachgerecht und eher konfliktträchtig scheint auch die Fiktion, dass ein Kind für einen Tag derjenigen Bedarfsgemeinschaft zuzurechnen ist, in der es sich im Tagesverlauf zuerst aufhält (§ 23 Abs. 2 SGB II-E).

Hinzu kommen Schwierigkeiten, wenn die Eltern unterschiedlichen Jobcentern zuzuordnen sind und die jeweils örtlich zuständigen Träger, entgegen des gesetzlichen Auftrags, keine einvernehmliche Zuordnung des Kindes und einheitliche anteilige Bewilligung von Leistungen zustande bringen. In diesen Fällen trifft der Träger die Entscheidung in dessen Zuständigkeitsbereich der kindergeldberechtigten Elternteil fällt (§ 36 Abs. 2 SGB II-E). Solange beide Elternteile deckungsgleiche Angaben über die Aufenthaltstage des Kindes machen, dürfte dem zuständigen Jobcenter die tagesgenaue Zuordnung des Kindes zur jeweiligen Bedarfsgemeinschaft leicht fallen. Probleme entstehen jedoch, sobald die Angaben der Eltern voneinander abweichen und sich hieran Konflikte entzünden. Gerade wenn das Umgangsrecht unregelmäßig wahrgenommen oder aufgrund von Schulferien/ Feiertagen ausgeweitet wird, kann es im Konfliktfall schwierig sein, die tatsächlichen Aufenthaltstage zu ermitteln.

Insgesamt führt diese Regelung zur Beeinträchtigung des Umgangsrechts: Der sorgeberechtigte Elternteil, meist die alleinerziehende Mutter, hat in der Regel höhere laufende Aufwendungen für das Kind zu tragen. Auf der anderen Seite ist der Haushalt, in dem sich das Kind vorwiegend aufhält, durch die tagesgenaue anteilige Kürzung des Kinderregelsatzes benachteiligt und der sorgeberechtigte Elternteil hat einen finanziellen Anreiz, dass das Kind möglichst wenige Tage beim getrennt lebenden Partner verbringt. Konflikte zwischen getrennt lebenden Eltern im Zusammenhang mit dem Umgangsrecht sind daher mit der Neuregelung genauso zu erwarten, wie ein erhöhter bürokratischer Aufwand sowohl für beide Elternteile als auch für die beteiligten Jobcenter.

Die Wahrnehmung des Umgangsrechts ist in Bezug auf den Bedarf des Kindes kein Nullsummenspiel. Mit der bloßen Aufteilung der Leistungen zum Lebensunterhalt kann in der Praxis der Lebensunterhalt des Kindes in zwei Haushalten nicht sichergestellt werden. Für das Kind werden zwei Kinderzimmer mit entsprechender Ausstattung gebraucht. Hinzu kommen erhöhte Bedarfe aufgrund des nur zeitweiligen Aufenthalts in verschiedenen Haushalten unter anderem für Lebensmittel, Freizeitgestaltung und für Bekleidung. Eine rein kostenneutrale Lösung, wie sie die Bundesregierung mit der Neuregelung anstrebt, ist hingegen lebensfremd und verstößt gegen den Bedarfsdeckungsgrundsatz.

Eine unbürokratische und der Realität entsprechende Lösung wäre zu erzielen, wenn dem sorgeberechtigten Elternteil der vollen Kinderregelsatz zustehen würde, und dem umgangsberechtigten Eltern-

teil ein zusätzlicher Kindermehrbedarf für die Wahrnehmung des Umgangsrechts. Die tagesgenaue, konfliktträchtige und aufwendige Aufteilung des Regelatzes würde entfallen und der tatsächliche Mehrbedarf des Kindes, der durch den Aufenthalt in zwei Haushalten entsteht wäre bei entsprechender Ausgestaltung des Mehrbedarfszuschlages gedeckt. Bei Ausübung des sogenannten Wechselmodells könnten Kinderregelsatz und Mehrbedarfszuschlag hälftig auf beide hilfebedürftige Elternhaushalte aufgeteilt werden.

Die Stellungnahme des deutschen Juristinnenbundes vom 31.03.2016 zur gesetzlichen Verankerung einer fiktiven Bedarfsgemeinschaft im Rahmen des Entwurfs eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung, anlässlich der Verbändeanhörung durch das BMAS befasst sich detailliert mit den Auswirkungen der einzelnen Regelungen auf die Familien und die Verwaltung und formuliert einen entsprechenden Lösungsvorschlag (<https://www.djb.de/Kom/K4/st16-06/>, abgerufen am 24.05.2016).

4. Erleichterter Zugang zu SGB-II-Leistungen für Schüler/innen, Studierende und Auszubildende: Änderungen weisen Bedarfsdeckungslücken auf und gehen nicht weit genug

Der SGB-II-Leistungsausschluss für Menschen in Ausbildung hat in der Vergangenheit immer wieder zu drastischen Bedarfsdeckungslücken geführt. Positiv ist deshalb zu bewerten, dass der Gesetzentwurf vorsieht, die Lücke zwischen Arbeitslosengeld II und Berufsausbildungshilfe größtenteils zu schließen (§ 7 Abs. 5 SGB II-E), die zwischen Arbeitslosengeld II und BAföG jedoch nur zum Teil (§ 7 Abs. 6 Nr. 2 SGB II-E).

Weil BAföG und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) regelmäßig mit erheblicher Verzögerung bewilligt und ausbezahlt werden, waren Personen, die eine Ausbildung angefangen haben, häufig für mehrere Monate mittellos. Die Möglichkeit für einen Teil der Auszubildenden, Schüler/innen und Studierenden die Zwischenzeit mit SGB-II-Leistungen zu überbrücken, schafft einerseits Abhilfe, schließt aber weiterhin einen Teil der Studierenden sowie im Wohnheim, Internat, oder im Ausbildungsbetrieb untergebrachte Auszubildende oder Menschen mit Behinderung, die eine Ausbildung in einer besonderen Einrichtung absolvieren und dort untergebracht sind, von Überbrückungsleistungen aus. Diese Bedarfsdeckungslücke hat der Gesetzgeber unverzüglich zu schließen.

Von Vorteil ist die Abschaffung des sogenannten „Zuschusses für nicht gedeckte Unterkunftskosten“ (§ 27 Abs. 3 SGB II). Reicht die Leistung der Ausbildungsförderung künftig nicht aus, sollen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf SGB-II-Leistungen zum Lebensunterhalt aufstockend gewährt werden. Hierdurch entfällt die komplizierte und fehleranfällige Doppelberechnung beim Wohnkostenzuschuss und der Bedarf zum Lebensunterhalt des Auszubildenden wird am sozialhilferechtlichen Existenzminimum ausgerichtet. Nach wie vor ausgeschlossen von der Aufstockung sind allerdings Studierende mit eigenem Haushalt und Personen, die aus anderen

Gründen, etwa bei Zweitausbildung oder Überschreitung des Förderalters bei BAföG, keinen Anspruch auf Leistungen der Ausbildungsförderung haben. Außerdem ist die Möglichkeit der SGB-II-Aufstockung weiterhin verschlossen für Auszubildende, die im Wohnheim, Internat, oder im Ausbildungsbetrieb untergebracht sind, und Menschen mit Behinderung, die eine Ausbildung in einer besonderen Einrichtung absolvieren und ebenfalls dort untergebracht sind (§ 7 Abs. 5 Satz 2 SGB II-E). Auch Menschen mit Behinderung, die z.B. im Berufsbildungswerk eine Ausbildung absolvieren und dort an den Werktagen im Internat wohnen, unterhalten eigene Wohnungen und benötigen nicht zuletzt für die Wochenenden zusätzliche Mittel zum Lebensunterhalt, die durch die begrenzten Leistungen nach dem SGB III nicht gedeckt sind.

Solange die Leistungen der Ausbildungsförderung nach dem BAföG, der Berufsausbildungsbeihilfe und des Ausbildungsgeldes für Menschen mit Behinderung nach dem SGB III nicht unter Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenslagen bedarfsdeckend und orientiert am sozialhilferechtlichen Existenzminimum bemessen sind, muss die Grundsicherung für Arbeitssuchende als nachrangige Leistung zur Existenzsicherung ohne Einschränkungen für alle Auszubildende, Schüler/innen und Studierende offen stehen.

Weiterhin unberücksichtigt nach § 27 SGB II-E sind im Gesetzentwurf der Bundesregierung sozialhilferechtlich anerkannte Bedarfe für die Erstausrüstung der Wohnung, z.B. bei einem Umzug zum Zwecke des Ausbildungsbeginns, zudem Bedarf für orthopädische Schuhe und therapeutische Geräte und der Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserbereitung nach § 21 Abs. 7 SGB II als Beihilfe. Unverständlich ist zudem die Streichung der Regelung nach § 27 Abs. 5 SGB II zur Übernahme von Mietschulden für Schüler/innen, Auszubildende und Studierende nach § 22 Abs. 8 SGB II. Dies führt beim Personenkreis zu einer unnötigen Verkomplizierung der Zuständigkeiten bei der Schuldenübernahme zur Sicherung der Unterkunft oder Behebung einer vergleichbaren Notlage. Hier wird ein undurchsichtiger Verschiebehof zwischen Jobcentern und Sozialämtern eröffnet, je nachdem ob die um Hilfe nachfragende Person aufstockende Leistungen nach dem SGB II bezieht oder nicht.

Bezüglich der Bedarfsdeckungslücken bei Studierenden verweise ich ergänzend auf die Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung vom 15.04.2016 (<http://www.studentenwerke.de/de/content/gesetzentwurf-der-bundesregierung-entwurf>, abgerufen am 24.05.2016).

5. Geänderte Einkommensregelungen zu Lasten von Leistungsberechtigten

Neben wenigen Änderungen, die sich zugunsten der Leistungsbeziehenden auswirken, gibt es eine Reihe von Neuregelungen zur Anrechnung von Einkommen, die zu deren Nachteil ausfallen. Einerseits werden heute bestehende Absetz- und Freibeträge gestrich-

chen oder eingeschränkt andererseits führen veränderte Anrechnungsmodi zur schärferen Anrechnung von Einkommen, mithin zur Verringerung des Leistungsanspruchs. Allerdings führen die vorgeschlagenen Änderungen nicht etwa zur Vereinfachung des Leistungsrechts und zum Bürokratieabbau, sondern sie wirken sich lediglich nachteilig für Leistungsrechtigte aus. Hier einige Beispiele:

- Bei erwerbstätigen Personen im Leistungsbezug wird über die Höhe der SGB-II-Leistungen regelmäßig vorläufig entschieden, wenn schwankende Einkommen zu erwarten sind. Nach dem Gesetzentwurf ist die vorläufige Entscheidung über den Leistungsanspruch sogar bindend vorgeschrieben, wenn die Höhe der zu erbringenden Leistungen noch nicht feststeht (§ 41 a Abs. 1 SGB II-E). Bei der vorläufigen Entscheidung dürfen Jobcenter künftig den Freibetrag für Erwerbstätige in Höhe von bis zu 230 € monatlich unberücksichtigt lassen (§ 41 a Abs. 2 Satz 2 SGB II-E). Dieser Betrag fehlt zur Bestreitung des Lebensunterhalts und wird erst nachgezahlt, wenn am Ende eines Bewilligungszeitraums endgültig über die Leistungen entschieden wird oder die Leistungsrechtigten eine endgültige Entscheidung beantragen (§ 41 a Abs. 3 Satz 1 SGB II-E). Die Neuregelung lässt es ausdrücklich zu, dass eine abschließende Entscheidung über die Höhe des Einkommens unterbleibt, und die vorläufig bewilligten Leistungen – gegebenenfalls ohne Berücksichtigung des Freibetrages für Erwerbstätige – nach Ablauf eines Jahres automatisch als abschließend festgesetzt gelten (§ 41 a Abs. 5 Satz 1 SGB II-E). Erwerbstätige laufen mithin Gefahr, zustehende Leistungen dauerhaft vorenthalten zu bekommen, wenn sie über ihre Rechte nicht aufgeklärt sind und die endgültige Festsetzung eines vorläufigen Bescheides nicht selbst beantragen.
- Nachzahlungen sollen als einmalige Einnahme behandelt werden, auch wenn es sich dem Charakter nach um laufende Einnahmen wie etwa nachgezahlter Lohn oder nachgezahlte Sozialleistungen handelt (§ 11 Abs. 3 Satz 2 SGB II-E).
 - Ein Erwerbseinkommen, das in einer Zahlung zufließt aber in mehreren Monaten erarbeitet wurde, wird nach herrschender Rechtsprechung für die entsprechenden Monate mehrmals um die 100-Euro-Grundpauschale und den Erwerbstätigenfreibetrag bereinigt (vgl. BSG Urteil vom 17.07.2014 - B 14 AS 25/13 R). Die Änderung führt dazu, dass die Absetzbeträge nur einmal vom Einkommen abgezogen werden können. Erwerbstätige Personen, die die verspätete Auszahlung des Lohns nicht zu verantworten haben, werden durch die Neuregelung ohne Begründung schlechter gestellt.
 - Nach geltendem Recht verringert eine nachgezahlte Sozialleistung als Einkommen den Leistungsanspruch nur im Zuflussmonat, d.h. Einkommensanteile, die den monatlichen Bedarf übersteigen, sind im Folgemonat Vermögen und im Rahmen des Schonvermögens anrechnungsfrei zu stellen (vgl. BSG Urteile vom 07.05.2009 - B 14 AS 4/08 R, vom 21.12.2009 - B 14 AS 46/08 R und vom 24.04.2015 - B 4 AS 32/14 R). Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf wären nachgezahlte Sozialleistungen auf sechs Monate

verteilt anzurechnen und würden den Leistungsanspruch entsprechend mindern.

- Der neue § 11 a Abs. 3 SGB II-E definiert die Leistungen der Ausbildungsförderung als anzurechnendes Einkommen bei der Berechnung von aufstockenden SGB-II-Leistungen (§ 7 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 SGB II) und der Höhe von Härtefalldarlehen (§ 27 Abs. 3 SGB II). Das Einkommen der Auszubildende, Schüler/innen und Studierenden soll vor Anrechnung auf den SGB-II-Bedarf künftig um eine Pauschale in Höhe von 100 Euro für ausbildungsbedingten Bedarf bereinigt werden. Darüber liegende Aufwendungen können nur in nachgewiesener Höhe abgesetzt werden (§ 11 b Abs. 2 Satz 4 SGB II-E). Nach bisheriger BSG Rechtsprechung werden allerdings Schul- und Studiengebühren nicht als ausbildungsbedingte Aufwendungen anerkannt. Der aktuelle, vom BSG vorgeschriebene Absetzbetrag für ausbildungsbedingten Bedarf in Höhe von 20 Prozent des jeweiligen BAföG-Satzes (vgl. BSG Urteil vom 17.03.2009 - B 14 AS 63/07 R), ist für Schüler/innen und Studierende dagegen günstiger, da regelmäßig kein darüber hinausgehender Bedarf nachgewiesen werden kann. Zudem werden mit Einführung der 100-Euro Pauschale zusätzliche Absetzbeträge für private und gesetzlich vorgeschriebene Versicherungen, Rente usw. ersatzlos gestrichen.

Die vorgesehenen Änderungen in den Bereichen Einkommensanrechnung/ Einkommensbereinigung führen zu keiner nennenswerten Verwaltungsvereinfachung auf Seiten der Jobcenter sondern benachteiligen insbesondere erwerbstätige SGB-II-Aufstocker, Auszubildende, Schüler/innen und Studierende im Vergleich zu den geltenden Regelungen. Auffällig viele Neuregelungen führen zur Kürzung von Leistungsansprüchen, die das BSG im Wege der Auslegung der bisherigen Rechtslage zugesprochen hatte.

6. Einseitige Einschränkung der Rechte Leistungsrechtigter im Bereich der Verfahrensvorschriften und Bußgeldregeln

Der Gesetzentwurf enthält zahlreiche Detailregelungen, die die Rechtsposition von Leistungsberechtigten einschränken und Jobcenter in die Lage versetzen, Leistungen einfacher zu kürzen bzw. versagen oder den Druck auf Erwerbslose zu erhöhen. Dies wird nachfolgend an drei Beispielen dargelegt:

- Der Antrag auf Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigten Verwaltungsakts gemäß § 44 SGB X ist aus Sicht der Leistungsberechtigten ein wichtiges Korrektiv, um Fehler der Jobcenter wieder gutzumachen und zu Unrecht vorenthalte Leistungen nachgezahlt zu bekommen. 2011 wurden die Rückwirkungsfristen dieses Instruments für die Bereiche SGB II und SGB XII bereits von vier auf ein Jahr empfindlich verkürzt. Anstatt die Fehlerquoten der Behörden zu reduzieren, werden die Rechtsmittel der Bürger gegen Fehler der Behörden eingeschränkt. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht nun vor, die Hemmung der Rückwirkung dieser Korrektur- und Nachzahlungsfrist weiter auszuweiten und die Rechte der Behörden im Verfahren einseitig zu stärken. Bereits jetzt wird die die

Rückwirkungsfrist gehemmt, wenn eine betreffende Rechtsnorm durch Entscheidung des BVerfG für verfassungswidrig erklärt oder eine Norm in ständige Rechtsprechung anders ausgelegt wird als durch die Bundesagentur für Arbeit. Künftig wird die Rückwirkung der Jahresfrist bereits gehemmt, wenn eine Norm in ständiger Rechtsprechung von der Auslegung eines einzelnen Jobcenters abweicht. Die Neuregelung könnte einzelne Behörden insbesondere im Bereich der Unterkunftskosten geradezu ermutigen, durch restriktive und „kreative“ Rechtsauslegung Leistungseinsparungen zu realisieren. Wird die betreffende Auslegung in ständiger Rechtsprechung kassiert, wären jene Jobcenter vor aufwendigen und umfangreichen Korrekturverfahren und Erstattungsforderungen zu Unrecht vorenthaltener Leistungen geschützt. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip wird durch diesen unangemessenen Vorteil in Frage gestellt.

- Nach dem neuen § 41 a SGB II-E, der die Bewilligung vorläufiger Leistungen regelt, soll eine Verletzung der Nachweis- oder Auskunftspflicht bei der abschließenden Feststellung des Leistungsanspruchs bereits dazu führen, dass Jobcenter für Zeiträume, in denen ein Leistungsanspruch nicht nachgewiesen wurde, feststellen, „dass ein Leistungsanspruch nicht bestand“. D.h. bewilligte Leistungen werden nachträglich versagt und zurückgefordert. Dies soll z.B. bereits der Fall sein, wenn Leistungsberechtigte nach Fristsetzung und schriftlicher Rechtsfolgenbelehrung leistungsrelevante Auskünfte nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig mitteilen. (§ 41 a Abs. 3 Sätze 3 u. 4 SGB II-E)

Immer wieder gibt es gerade bei Leistungsberechtigten, die in einer existenziellen Notlage auf SGB-II-Leistungen angewiesen sind, Lebensumstände, die diesen das Erteilen von Auskünften und Beibringen von Nachweisen erschweren oder unmöglich machen. Oft sind aber auch die überzogenen Nachweisforderungen der Jobcenter selbst oder der Verlust eingereicherter Dokumente seitens der Behörde Ursachen dafür, dass Nachweise nicht erbracht und Mitwirkungspflichten nicht erfüllt werden können. Die Regelung wäre mit Blick auf die gängige Gewährungspraxis vieler Jobcenter eine Lizenz zur Leistungsversagung. Zudem gibt es bereits allgemeingültige, im Sozialrecht verankerte Möglichkeiten, die Mitwirkungspflicht einzufordern (s.u.).

- Durch Einfügung von § 63 Abs. 1 Nr. 6 SGB II-E dehnt der Gesetzentwurf die Bußgeldvorschriften auf den „Tatbestand“ der Nichterfüllung allgemeiner Mitwirkungspflichten aus, ohne dass in diesem Zusammenhang ein grob fahrlässiges oder vorsätzliches Verhalten nachgewiesen werden muss. Wer künftig – in Folge von „Nichtwissen“ bzw. einfacher Fahrlässigkeit oder gar eines Missverständnisses – leistungserhebliche Tatsachen nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig angibt, kann mit einem Bußgeld belangt werden. Es handelt sich hier um eine von der subjektiven Urteilskraft des Sachbearbeiters abhängige Generalklausel zur Verhängung von Strafen. Selbst in den Fällen, bei denen Nachweise nur

schwer oder nur mit zeitlicher Verzögerung zu erbringen sind oder in den persönlichen Verhältnissen begründete Schwierigkeiten vorliegen, können Jobcenter bereits nach geltendem Recht Leistungen zum Lebensunterhalt bis zur Nachholung der Mitwirkung ganz oder teilweise versagen. Hier bedarf es keiner zusätzlichen Verhängung von Bußgeldern, um Nachweisforderungen Nachdruck zu verleihen. Zu Recht wurde der hier vorliegende „Tatbestand“ bislang von der Bußgeldregelung des SGB II ausgenommen, weil die Ursachen für die Nichterfüllung der Mitwirkung regelmäßig nicht auf einem konkreten „Fehlverhalten“ beruhen, sondern auf Verständigungsschwierigkeiten infolge von Sprachbarrieren, Missverständnissen oder einfach auf Nachlässigkeit. Hinzu kommt, dass der Vorwurf fehlender Mitwirkung oft zu Unrecht erhoben wird, weil Dokumente erst nach dem Eingang in der Behörde verschwinden, die „Nachlässigkeit“ mithin auf der anderen Seite zu suchen ist. Ein Bußgeld zusätzlich zur möglichen Leistungsversagung ist in diesem Kontext unverhältnismäßig, einseitig und führt zu Doppelbestrafung.

7. Fazit

Diese Stellungnahme setzt sich kritisch mit einigen ausgewählten Normen des Entwurfs eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch auseinander, die nach Überzeugung des Autors z.T. weitreichende negative Auswirkungen auf die Rechte von Leistungsberechtigten haben werden. Auch in der Gesamtschau des vorliegenden Entwurfs überwiegen aus der Sicht von SGB-II-Beziehenden die geplanten Verschlechterungen und deren Tragweite deutlich gegenüber den positiven Regelungen.

Viele Neuregelungen zielen darauf ab, die Umsetzung des SGB II für die Träger zu erleichtern. Dies geschieht vielfach ohne Rücksicht auf und zu Lasten der Leistungsberechtigten. Deren Leistungsansprüche werden beschnitten und ihre Rechtsposition und -mittel gegenüber der Arbeitsverwaltung werden geschwächt. Die Folgen der Neuregelungen auf die Praxis der Leistungsgewährung und das Sozialverfahren werden vor allem erwerbstätige Aufstocker und Familien mit wechselnden Einkünften spürbar belasten, ohne jedoch – wie die Bundesregierung es anstrebt – zu einer Vereinfachung des Leistungsrechts oder einem relevanten Abbau von Bürokratie zu führen.

Demgegenüber fehlen dem Gesetzentwurf wichtige Akzente, die für eine bedarfsdeckende Absicherung des Existenzminimums – das „unterste Netz“ der sozialen Sicherung – unentbehrlich sind. So wurde versäumt, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils von 2014 umzusetzen und z.B. die tatsächlichen Stromkosten im Regelsatz zu berücksichtigen oder die Deckung von Bedarfen für bestimmte langlebige Gebrauchsgüter (Haushaltsgeräte, Brillen usw.) durch Einführung von einmaligen Beihilfen sicherzustellen. Außerdem fehlen die längst überfällige Entschärfung der Sanktionen für alle Leistungsberechtigten und die Abschaffung des Sondersanktionsrechts für unter 25-jährige, die unlängst selbst von Regierungsseite noch gefordert wurde.

Die Schnittstellen zwischen den Leistungssystemen werden durch den vorliegenden Entwurf nur unzureichend geglättet. Solange die Leistungen der Ausbildungsförderung nicht bedarfsdeckend ausgestaltet sind, muss die Möglichkeit der Aufstockung des Existenzminimums für alle Personen bestehen, die eine schulische bzw. berufliche Ausbildung oder ein Studium absolvieren. Auch der Übergang vom Arbeitslosengeld II zur Rente muss nahtlos gestaltet werden. Eine Zwangsverrentung mit 63 Jahren, die in Kauf nimmt, dass Leistungsberechtigte vor Erreichen des Regelrentenalters in die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe rutschen, ist respektlos und fördert gesellschaftliche Ausgrenzung. Die geplante Verschärfung der Mitwirkungspflichten in diesem Kontext ist abzulehnen.

Die Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II und dem SGB XII dürfen keine Sozialleistungen für

Bürger/innen zweiter Klasse sein. Die hier eingeführten Einschränkungen beim Korrektiv des Überprüfungsantrages sind vollständig zurückzunehmen, ebenso die Abschaffung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage. Zur Sicherung existenzieller Notlagen müssen Jobcenter in der Lage sein, schnell Hilfe zu leisten. Ausufernde Mitwirkungspflichten mit überzogenen Nachweisforderungen und Strafen sind abzulehnen. Statt Hürden aufzubauen und Jobcenter in Hochsicherheitstrakte zu verwandeln, wie es vielerorts geschieht, muss der Zugang zu den Leistungen vereinfacht werden. Hierzu gehören auch so alltägliche Dinge wie die Schaffung eines Rechts auf Eingangsbestätigung für eingereichte Unterlagen und die Finanzierung unabhängiger Sozialberatung, um Rechtssicherheit für Leistungsberechtigte zu gewährleisten und ihre Rechte und Pflichten wieder in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.