

Stellungnahme *des Bundessozialgerichts* zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes

Sehr geehrte Damen und Herren,

nach Anhörung der Richterinnen und Richter des Bundessozialgerichts zu o.a. Gesetzentwurf haben die für Streitigkeiten in Angelegenheiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Arbeitsförderung zuständigen Senate des Bundessozialgerichts (4./11. und 7. Senat) folgende Stellungnahme abgegeben:

Zu Art. 1 Nr. 9 (§ 11 SGB II-E)

Die vorgesehene Regelung, Einnahmen im Grundsatz im Monat des Zuflusses zu berücksichtigen, unter Verzicht auf die unterschiedliche Behandlung von laufenden und einmaligen Einnahmen, ist im Hinblick auf die beabsichtigte Vereinfachung und Entlastung zu begrüßen. Es wird dabei davon ausgegangen, dass der Krankenversicherungsschutz selbst bei Entfallen des Leistungsanspruchs für einen Monat grundsätzlich sichergestellt ist, entweder nach der Regelung über die Versicherungspflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V) oder über den nachwirkenden Versicherungsschutz (§ 19 Abs. 2 SGB V). Zu Anwendungsproblemen könnte allerdings die in § 11 Abs. 3 SGB II vorgesehene Ausnahmeregelung führen. Sie bezieht sich auf als „Nachzahlung“ zufließende Einnahmen, die „nicht für den Monat des Zuflusses erbracht“ werden. Abgesehen davon, ob dies tatsächlich - wie in der Begründung (S. 73) dargelegt - nur eher seltene Fälle betrifft, kann zum einen der Begriff „Nachzahlung“ zu neuen Auslegungsproblemen führen. Nach bisherigem Recht kam es nicht darauf an, ob Einnahmen als „Nachzahlungen“ zu qualifizieren waren. Zum anderen dürfte nicht immer ohne weiteres zu bestimmen sein, ob Einnahmen für den Monat des Zuflusses oder für einen vorhergehenden - möglicherweise sogar späteren - Zeitabschnitt erbracht wurden. Insbesondere Arbeitsentgelt wird etwa nach § 614 Satz 2 BGB regelmäßig nachträglich gezahlt. Sinnvoll könnte eine Begrenzung der Ausnahmeregelung auf die - in der Begründung erwähnte - Nachzahlung von Sozialleistungen sein oder eine weitere Klarstellung, z.B. für Einkünfte auf Arbeitsentgelt.

Zu Art. 1 Nr. 10 Buchst. b (§ 11a Abs. 1 Nr. 6 SGB II-E)

Zur weiteren Rechtsvereinfachung sollte erwogen werden, neben dem Mutterschaftsgeld auch Elterngeld bis zur Höhe von 300 Euro stets von einer Einkommensberücksichtigung freizustellen, wie es bis zum 30.12.2010 der Fall war. Nach § 10 Abs. 1 BEEG ist zwar Elterngeld bei einkommensabhängigen Sozialleistungen bis zur Höhe von 300 Euro nicht zu berücksichtigen. Eine komplexe Ausnahme mit Rückausnahme enthält allerdings § 10 Abs. 5 BEEG, wonach dies u.a. bei Leistungen nach dem SGB II nicht gilt (Satz 1), es sei denn, Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt ist nach § 2 Abs. 1, § 3 BEEG auf das Elterngeld angerechnet worden (Satz 2). Ob und in

welcher Höhe Einkommen aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt erzielt wurde, bedarf indessen insbesondere bei niedrigem Einkommen, das sich nicht auf die Höhe des Elterngeldes auswirkt, aufwendiger Ermittlungen.

Zu Art. 1 Nr. 12 (§ 12 SGB II-E)

Zu § 12 Abs. 2 Satz 2 SGB II-E

Die beabsichtigte Neuregelung zur Berücksichtigung von Vermögen sieht in § 12 Abs. 2 Satz 2 1. Halbsatz SGB II eine Regelung zur Beurteilung der Erheblichkeit des Vermögens im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 1 SGB II vor. Danach ist Vermögen erheblich, wenn es in der Summe 60 000 Euro „für die leistungsberechtigte Person“ sowie 30 000 Euro „für jede weitere mit dieser in Bedarfsgemeinschaft lebende Person“ übersteigt.

Die beabsichtigte Formulierung, die zwischen einer leistungsberechtigten und weiteren in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen unterscheidet, ist zumindest missverständlich. Denn leistungsberechtigt i.S. des SGB II ist grundsätzlich jede einzelne Person, die in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, auch diejenige, der lediglich eine erwerbsfähige Person den Anspruch auf SGB II-Leistungen vermittelt (§ 7 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 SGB II). Insoweit unterscheidet sich das Konzept des SGB II u.a. von dem in der Entwurfsbegründung (S. 76 zu Nr. 12 Abs. 2) in Bezug genommenen Wohngeldrecht.

Zu § 12 Abs. 3 Nr. 1 SGB II-E

Nachdem aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung die Prüfung der Angemessenheit eines Kraftfahrzeugs in § 12 Abs. 3 Nr. 2 SGB II-E aufgegeben werden soll, erschließen sich die Gründe für die Beibehaltung der in der Verwaltungspraxis weitaus komplizierteren Angemessenheitsprüfung des von Nr. 1 erfassten Hausrats auch unter Berücksichtigung der Entwurfsbegründung nicht.

Zudem ergeben sich Folgefragen aus dem in Halbsatz 2 vorgesehenen Bewertungszeitraum des Bezugs von Bürgergeld. Denn infolge der Einführung einer Karenzzeit von zwei Jahren in § 12 Abs. 1 Satz 1 SGB II-E, innerhalb der Vermögen in einem weitaus größeren Umfang geschützt sein wird als in der Zeit danach, sind schon die während des Bezugs von Bürgergeld gesicherten Lebensumstände im Zeitverlauf nicht zwingend gleichbleibend, was z.B. nach Ablauf der Karenzzeit eine (weitere) Prüfung der Angemessenheit des Hausrats nahelegen würde. Dies spräche eher gegen den mit dem Entwurf insgesamt verfolgten Zweck der Verwaltungsvereinfachung.

Zu Art. 1 Nr. 25 (§ 22 SGB II-E)

Abweichend von § 35 Abs. 2 SGB XII-E ist in § 22 SGB II-E keine Regelung vorgesehen, wonach die Jobcenter trotz Einführung der Karenzzeit bei Neuzugängen die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung prüfen und die leistungsberechtigten Personen unterrichten.

Zur Begründung, warum es einer solchen Regelung im SGB II nicht bedürfe, wird in der Entwurfsbegründung zu § 35 SGB XII (S. 115) zwar darauf verwiesen, dass Leistungsberechtigte nach dem SGB II grundsätzlich nur vorübergehend, Leistungsberechtigte nach dem 3. oder 4. Kapitel des SGB XII hingegen dauerhaft im Leistungsbezug stünden und für sie deshalb das Wissen um die (Un-)Angemessenheit der Unterkunftskosten von höherer Relevanz sei.

Ob diese normative Typisierung des jeweils leistungsberechtigten Personenkreises in der Praxis des SGB II tatsächlich einen Bedarf an frühzeitiger Information und „Warnung“ entfallen lässt, sollte hinterfragt werden. Berücksichtigt man insbesondere die nicht geringe Zahl von

Leistungsbeziehenden, die aufstockend zum Erwerbseinkommen oder zu Einkommen aus selbständiger Tätigkeit SGB II-Leistungen beziehen, oder die Schwierigkeiten haben, gerade in Ballungsräumen zeitnah den Angemessenheitsgrenzen entsprechend Wohnraum zu finden, erscheint eine frühzeitige Information über die Angemessenheit der Unterkunftskosten auch im SGB II nicht von vornherein überflüssig. Zudem würde die vorgeschlagene Ergänzung des § 22 SGB II zur beabsichtigten Parallelität der Regelungen über die Bedarfe für Unterkunft und Heizung im SGB II und SGB XII beitragen.

Zu Art. 1 Nr. 36 (§ 33 Abs. 1 SGB II-E)

Es wird vorgeschlagen, von der geplanten Neuregelung zum Ausschluss des Übergangs von Entschädigungsansprüchen nach dem 17. Titel des GVG abzusehen. Sinn des in § 33 Abs. 1 SGB II geregelten Anspruchsübergangs ist die Sicherung des Nachrangs von SGB II-Leistungen. Wie sich aus § 33 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz SGB II ergibt, gehen Ansprüche über, „wenn bei rechtzeitiger Leistung des Anderen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht erbracht worden wären.“ Der - auf das Jobcenter - übergehende Anspruch muss also Einfluss auf die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts haben können. Das ist der Fall, wenn er als anzurechnendes Einkommen die Hilfebedürftigkeit des Leistungsberechtigten verringert.

Das BSG hat am 11.11.2021 (B 14 AS 15/20 R) entschieden, dass die Entschädigung wegen eines infolge der unangemessenen Dauer des Ausgangsverfahrens erlittenen immateriellen Nachteils (Nichtvermögensschaden) als zweckbestimmte öffentlich-rechtliche Leistung (§ 11a Abs. 3 Satz 1 SGB II) von der Einkommensberücksichtigung bei der Berechnung des Alg II ausgenommen ist. Auch Zahlungen zum Ausgleich eines Vermögensschadens sind kein Einkommen (BSG, Urt. v. 9.8.2018 - B 14 AS 20/17 R). Damit können Entschädigungsansprüche nach dem 17. Titel des GVG als Einkommen keinen Einfluss auf die Hilfebedürftigkeit haben. Einer (weiteren) Klarstellung bedarf es nicht.

Zu Art. 1 Nr. 37 Buchst. a (§ 40 Abs. 1 SGB II-E)

Die nach der Entwurfsbegründung geschilderte Vorgehensweise bleibt offenbar reines Verwaltungsinstrument, bis das Prüfergebnis zeigt, dass mindestens 50 Euro je Bedarfsgemeinschaft zu erstatten sind. Die geplante Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 4 SGB II-E stellt erhebliche Anforderungen an die - rechtssichere - Dokumentation der Umstände, die bereits Gegenstand einer vorangegangenen Prüfung nach Satz 3 waren, in den Verwaltungsakten. Im Streitfall über weitere aufhebungsrelevante Umstände sollte belegt werden können, welcher Umstand bereits Gegenstand einer vorangegangenen Prüfung i.S. des Satz 3 gewesen ist.

Zu Art. 1 Nr. 37 Buchst. c (§ 40 Abs. 9 und 10 SGB II-E)

Soweit der Referentenentwurf eine Regelung vorschlägt, wonach den übrigen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft (zwingend) die Leistungen zu versagen oder zu entziehen sind, wenn einem Mitglied Leistungen nach § 66 SGB I versagt oder entzogen werden und die Mitwirkungspflichten - z.B. wegen der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen in der Bedarfsgemeinschaft - alle Leistungsansprüche betreffen (§ 40 Abs. 9 und 10 SGB II-E), wirft diese geplante Neuregelung, die im bisherigen Recht ohne Vorbild ist, schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf. In der Rechtsprechung des BVerfG ist geklärt, dass der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden kann, in dem er besteht (BVerfG, Urt. v. 9.2.2010 - 1 BvL 1/09 - juris Rn. 140), was die Möglichkeit, Leistungen nachträglich zu erbringen, nicht

ausgleichen kann. Zudem muss bei den Regelungen über die Bedarfsgemeinschaft - ggf. durch Auslegung - sichergestellt werden, dass eine Unterdeckung existenzsichernder Bedarfe tatsächlich verhindert wird (BVerfG, Beschl. 27.7.2016 - 1 BvR 371/11 - Rn. 64). Im Zusammenhang mit der Erfüllung von Mitwirkungspflichten hat das BVerfG zuletzt betont, es müsse „den Betroffenen tatsächlich möglich [sein], die Minderung staatlicher Leistungen durch eigenes zumutbares Verhalten abzuwenden und die existenzsichernde Leistung wiederzuerlangen“ (BVerfG, Urte. v. 5.11.2019 - 1 BvL 7/16 - Rn. 133; ähnlich Rn. 186).

Soweit die Entwurfsbegründung davon ausgeht, auf der Grundlage des geltenden Rechts seien in solchen Fällen Leistungen wegen nicht nachgewiesener Hilfebedürftigkeit abgelehnt worden, weshalb die nunmehr vorgeschlagene Regelung günstiger sei, berücksichtigt dies nicht, dass solche Beweislastentscheidungen nur eingeschränkt zulässig sind (vgl. z.B. bei der Berücksichtigung von Partnereinkommen BSG, Urte. v. 1.7.2009 - B 4 AS 78/08 R - Rn. 17; vgl. ferner zur Konstruktion der „nicht funktionierenden Bedarfsgemeinschaft“ nur BSG, Urte. v. 14.2.2018 - B 14 AS 17/17 R - Rn. 22 mwN; vgl. zur Verhinderung einer „faktischen Mithaftung“ im Sanktionszusammenhang BSG, Urte. v. 23.5.2013 - B 4 AS 67/12 R - Rn. 24; BSG, Urte. v. 2.12.2014 - B 14 AS 50/13 R - RdNr 19).

Zu Art. 2 Nr. 2 (§ 4 SGB III-E)

Die Verwendung des einzufügenden Wortes „sollen“ könnte zu dem Missverständnis führen, dass sich die Regelung auf Fälle beschränkt, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Veranlassung der Bundesagentur für Arbeit an einer Weiterbildung teilnehmen. Neutralere wäre eventuell folgende Formulierung von Satz 2: „Von der Erforderlichkeit für die dauerhafte Eingliederung ist insbesondere bei der Förderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit fehlendem Berufsabschluss bei Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung nach § 81 auszugehen.“

Zu Art. 2 Nr. 6 (§ 87a Abs. 1 SGB III-E)

Der Wortlaut des Entwurfs von § 87a Abs. 1 Nr. 1 entspricht demjenigen von § 131a Abs. 3 Nr. 1 SGB III. Zum geltenden Recht ist in der Praxis in zahlreichen Fällen streitig, welche Anforderungen an die Zwischenprüfung zu stellen sind, insbesondere ob auch das Bestehen des ersten Teils einer gestreckten Abschlussprüfung den Anspruch auslöst. Hierzu hat das BSG inzwischen in drei Revisionsverfahren entschieden und unter bestimmten Voraussetzungen eine analoge Anwendung der Regelung vorgenommen (Urte. v. 3.11.2021 - B 11 AL 2/21 R; Urte. v. 9.3.2022 - B 7/14 AS 31/21 R; Urte. v. 25.5.2022 - B 11 AL 29/21 R). Vor diesem Hintergrund erschiene eine Klarstellung durch den Gesetzgeber wünschenswert, etwa durch Aufnahme des ersten Teils einer gestreckten Abschlussprüfung in den Gesetzestext.

Zu Art. 2 Nr. 12 (§ 456 SGB III-E)

Die beabsichtigte Fassung der Absätze 1 und 2 dürfte in ihrer Kombination dazu führen, dass in Fällen, in denen die berufliche Weiterbildung vor dem 1.4.2023 begonnen und nach dem 31.3.2023 beendet worden ist, sowohl § 87a Abs. 1 SGB III nF als auch § 131a Abs. 3 SGB III aF für den Anspruch auf eine Weiterbildungsprämie gelten.

Redaktionelle Hinweise

In redaktioneller Hinsicht wird darauf hingewiesen, dass noch an verschiedenen Stellen des SGB II in der vorgeschlagenen Fassung von „Sozialgeld“ die Rede ist, das es nach der Neufassung nicht mehr geben soll. Dies betrifft teilweise sogar die Änderungsvorschläge (Einfügung eines § 40 Abs. 9 Nr. 2 SGB II-E). Aufgefallen ist bei der Durchsicht - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - zudem, dass es noch an Folgeänderungen fehlt (z.B. der Hinweis in § 22 Abs. 8 Satz 3 SGB II auf „Vermögen nach § 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1“). Keinen Sinn ergibt der Verweis in § 15a Abs. 5 SGB II-E auf „Absatz 5“.

Weiterer Gesetzgebungsbedarf

Unerwünschte und nur schwer zu überblickende Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Leistungssystemen („Schnittstellenprobleme“) erschweren den Zugang zu gesetzlichen Ansprüchen, sorgen für Streit zwischen den Beteiligten und binden erhebliche gerichtliche Kapazitäten. Es ist gegenwärtig nicht absehbar, wie sich die Einführung des Bürgergelds auf solche Schnittstellen auswirkt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf vorgelagerte Sicherungssysteme wie Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss. Der Anspruch auf diese Sozialleistungen hängt teilweise davon ab, dass mit ihrer Hilfe Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II vermieden wird oder jedenfalls bei Bezug dieser Sozialleistung nicht besteht (§ 6a Abs. 1 Nr. 3 BKGG, § 7 WoGG, § 1 Abs. 1a UhVorschG). Wie sich z.B. die Einführung einer Karenzzeit im SGB II mit der Anerkennung teilweise sehr hoher Unterkunftsbedarfe auswirkt und ob sie zu (weiteren) Rechtskreiswechseln führt, ist schwer abzuschätzen, erscheint aber nicht ausgeschlossen. Es wäre zu begrüßen, wenn im Rahmen demnächst anstehender weiterer Gesetzgebungsvorhaben - wie der geplanten Einführung einer Kindergrundsicherung - das Zusammenspiel insbesondere zwischen den Existenzsicherungssystemen einerseits und den vorgelagerten ebenfalls steuerfinanzierten Leistungssystemen vereinfacht und transparenter ausgestaltet würde.

Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass die Frage, ob Regelungsbedarf im Hinblick auf die Leistungsansprüche von Eltern und Kindern besteht, vor dem Hintergrund der zurzeit stattfindenden Ausarbeitungen für eine Kindergrundsicherung zurückgestellt wurde. Aus gerichtlicher Sicht ist insoweit insbesondere an einen gesetzlichen Regelungsbedarf im Hinblick auf die von der Rechtsprechung entwickelte sog. temporäre Bedarfsgemeinschaft zu erinnern (hierzu jüngst BSG, Urt. v. 14.12.2021 - B 14 AS 73/20 R mit Anm. Schürmann, SGB 2022, 512 ff.), mit der das verfassungsrechtlich hinterlegte Umgangsrecht sichergestellt wurde, die ohne weitere gesetzliche Ausgestaltung aber zu Umsetzungsproblemen führt (vgl. bereits BSG, Urt. v. 7.11.2006 - B 7b AS 14/06 R - Rn. 28).

Mit freundlichen Grüßen

Rainer Schlegel