

## Stellungnahme *des Deutschen Sozialgerichtstag e.V.* zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem vorliegenden Referentenentwurf. Gleichzeitig bedauern wir, dass aufgrund der erneut äußerst kurzen Fristsetzung keine gründlichere Befassung mit den umfassenden gesetzgeberischen Wirkungen ermöglicht wird. Dies ist insbesondere mit Blick auf die Tragweite der hier eingeleiteten Veränderungen des SGB II sehr bedauerlich, andererseits auch hinsichtlich der Akzeptanz der Regelungen bedenklich.

Wir nehmen nachfolgend zunächst zu einigen grundsätzlichen Fragen der vorliegenden Regelungen Stellung und gehen dann auf die Einzelregelungen mit besonderer Bedeutung ein. Im Anschluss möchten wir gern noch offenen, weiteren Regelungsbedarf aufzeigen.

### **I. Grundsätzliche Anmerkungen**

Im Vergleich zu den Ausführungen des Koalitionsvertrages zum Bürgergeld erscheinen die Umsetzungen im hier vorliegenden Gesetzesentwurf doch lediglich holzschnittartig erfolgt zu sein, die insbesondere eine Abstimmung mit vorrangigen und nachrangigen Leistungsgesetzen vermissen lässt. Es drängt sich der Eindruck auf, dass der gewünschte Charakter eines Bürgergeldes noch nicht wirklich und endgültig herausgearbeitet wurde. Vielmehr sind Ansätze zu Änderungen sowohl im integrativen als auch im Transferleistungsbereich erkennbar, die jedoch ein stimmiges Gesamtgefüge (noch) nicht erkennen lassen. Vielfach sind aus unserer Sicht einerseits die mutmaßlich erwünschten Wirkungen der vorgenommenen Änderungen nicht ersichtlich und auch noch nicht eingeschätzt. Dies dürfte im Bereich der Kooperationsvereinbarung ebenso der Fall sein wie bei der Einführung der Karenzzeiten, der ganzheitlichen Betreuung und insbesondere bei den Sanktionen.

Andererseits erkennen wir mit einiger Sorge eine besondere Kleinteiligkeit in den geplanten Regelungen, etwa bei der vertraglichen Festlegung der verwertbaren bzw. geschützten Größe des selbstgenutzten Hausgrundstückes und der selbstgenutzten Wohnfläche. An anderen Stellen vermissen wir die erforderliche Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung wie etwa im neu geschaffenen § 16k GE. Wir sehen dies mit einiger Sorge im Hinblick auf den daraus resultierenden problematischen Verwaltungsvollzug, aber auch die sich daran anschließenden Streitfragen, die im sozialgerichtlichen Verfahren ausgetragen werden müssten. Viele wichtige, teilweise im Koalitionsvertrag vereinbarte Regelungsbedarfe sind im Referentenentwurf nicht umgesetzt worden.

### Abkehr vom Prinzip des „Fördern und Fordern“

Der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. (DSGT) nimmt zur Kenntnis, dass mit dem Referentenentwurf zur Einführung des Bürgergeldes ein grundlegender Paradigmenwechsel bei der Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaften angestrebt wird. Das bisherige Gestaltungsprinzip des Forderns wird durch die Ausgestaltung des Kooperationsplans so-wie die Einführung von Karenz- und Vertrauenszeiten weitgehend durch ein System ersetzt, das auf positiven Anreizen basieren soll. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Mitwirkung bleibt zwar erhalten, für Sanktionen werden jedoch hohe Hürden gesetzt, so dass sie künftig nur noch im Ausnahmefall zum Tragen kommen dürften. Dadurch wird eine faktische Abkehr vom bisher tragenden Prinzip des „Fördern und Fordern“ als gesellschaftlich konsentiertes Gegenseitigkeitsprinzip eingeleitet.

Unter anderem mit der Hinwendung zu Teilhabevereinbarungen, Kooperationsplan und Potentialzentrierung wird jedoch aus unserer Sicht ein Wandel eingeleitet, der in den Rahmenbedingungen nicht hinreichend bestimmt ist.

Eine Abkehr vom bisherigen Gegenseitigkeitsprinzip ist zwar möglich, sollte aber nach unserem Dafürhalten viel nachhaltiger auf wissenschaftliche Grundlagen gestellt werden und den Handlungsrahmen und die Handlungsziele für die Jobcenter konkreter bestimmen.

Die Einleitung dieses Transformationsprozesses ohne die gründliche Diskussion und Darlegung einschließlich einer gesetzgeberischen Verwirklichung sämtlicher erforderlicher Rahmenbedingungen wird im Vollzug und in der Akzeptanz sowohl der Betroffenen als auch der Bevölkerung für erhebliche Probleme sorgen.

Der DSGT weist deshalb darauf hin, dass sich die Jobcenter jedenfalls viel stärker und mit teilweise anderen Mitarbeiterqualifikationen mit den Leistungsberechtigten und ihren Lebenslagen auseinandersetzen müssen, als das bisher der Fall war. Diese normativen Vorgaben umzusetzen erfordert aber sowohl einen grundlegenden Wechsel im Rollenmodell und Selbstverständnis der zuständigen Stellen – ins-besondere der Bundesagentur für Arbeit – als auch die dafür ausreichenden finanziellen Mittel. Zu prüfen ist daher auch, ob diesen Voraussetzungen ausreichend Rechnung getragen wird. Der dafür erforderliche Mittelansatz scheint bisher jedenfalls ohne weitere Anpassung deutlich zu niedrig, um aufwändige Betreuungsmaßnahmen wie etwa diejenigen des § 16k GE zu decken.

### Lebenshaltungskosten und Energie

Der Gesetzesentwurf wird in einer Zeit großer gesellschaftlicher Sorgen mit Blick auf Preissteigerungen in den Lebenshaltungs- und Energiekosten eingebracht. Der Entwurf lässt gänzlich offen, wie der Gesetzgeber die Bedarfe der Leistungsberechtigten bei drastisch steigenden Energiepreisen und Lebenshaltungskosten zu decken gedenkt. Hier wird nicht allein die Änderung des Regelbedarfsermittlungsgesetzes eine hinreichende Option sein. Der DSGT tritt nachdrücklich dafür ein, die Bedarfsdeckungsfrage der Lebenshaltungs- und Energiekosten in diesem Gesetzesentwurf mitzubeantworten, um ein konsistentes, bürgernahes und situationsgerechtes Gesetz auf den Weg bringen zu können. Wir greifen diesen Gedanken bei den weiteren Regelungsbedarfen (Ziffer III.) wieder auf.

## Finanzwirkungen

Im Gesetzesentwurf werden für das Jahr 2023 Mehrausgaben von rund 650 Mio. Euro ausgewiesen, davon entfallen 54 Mio. Euro auf die Kommunen. Diese Kosten sollen bis zum Jahr 206 auf 1,7 Mrd. Euro anwachsen, davon 73 Mio. Euro bei den Kommunen. Beim laufenden Erfüllungsaufwand errechnet das Ministerium Einsparungen in Höhe von 50 Mio. Euro jährlich.

Ergänzend zu unserem obigen Hinweis auf das Erfordernis der auskömmlichen Finanzausstattung der Jobcenter mit Verwaltungs- und Eingliederungsmitteln haben wir erhebliche Zweifel, ob diese Einschätzungen den potenziell deutlich anwachsenden Zahlen von Leistungsberechtigten gerecht werden, die durch die Preissteigerungen sowie die Karenzregelungen bei Unterkunft und Vermögen zu erwarten sind. Hinzu kommen die erheblichen Kosten durch die humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen, die einen direkten Zugang in den vollen Leistungsumfang des SGB II einschließlich der Krankenversorgung erhalten. Insgesamt fehlt uns eine vollständige und schlüssige Kosteneinschätzung, die prospektiv die Kostensteigerungen in verschiedenen Szenarien betrachtet.

## **II. Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzesentwurfes (GE)**

Wir beschränken uns in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit auf die von uns als besonders wesentlich erachteten gesetzlichen Veränderungen und Neuregelungen. Grundsätzlich wäre eine umfassende Prüfung der einzelnen gesetzlichen Wechselwirkungen erforderlich, insbesondere mit Blick auf die übrigen Existenzsicherungsgesetze wie das SGB VIII, IX, XII und das AsylbLG.

### Zu Art 1 Ziffer 8. GE - § 7b Erreichbarkeit

Diese Regelung mutet in der Tiefe und Kleinteiligkeit bereits problematisch an. Das in der Begründung genannte Ziel der Erreichbarkeitsregelung, eine möglichst schnelle und nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten, wird durch den Fokus auf möglichst große Flexibilität und (Bewegungs-)Freiraum für die Leistungsberechtigten nachrangig. Insbesondere durch die Einbeziehung von grenznahen Bereichen ist eine Steigerung missbräuchlichen Verhaltens nicht aus-zuschließen. Die Beauftragung eines Dritten mit der Postsichtung und die dann per Mobiltelefon oder PC mögliche Kenntnisnahme der behördlichen Schreiben ist geeignet, dem aktuellen Problem des organisierten Leistungsmissbrauchs neue Möglichkeiten zu eröffnen.

Das Nähere soll entsprechend der Gesetzesbegründung in einer Erreichbarkeitsverordnung geregelt werden. Die Verordnungsermächtigung ist in § 13 Abs. 3 GE vorgesehen (vormals Ermächtigungsgrundlage für die Unbilligkeitsverordnung). Es stellt sich die Frage, ob Zweck und Umfang der Verordnungsermächtigung über grundrechtsbeeinträchtigende Regelungen noch zulässig ist oder ob diese Regelungen nicht unter den Vorbehalt des Gesetzes fallen. Immerhin ist der Begriff des ortsnahen Bereichs (bzw. „nähere Bereich“) als Legaldefinition in § 7b Abs. 1 GE vorgesehen. Die Umsetzung der unbestimmten Rechtsbegriffe, wie „...für den Vermittlungsprozess angemessenen Zeitspanne und ohne unzumutbaren oder die Eigenleistungsfähigkeit übersteigenden Aufwand zu erreichen...“ und „wesentliche Beeinträchtigung der Eingliederung“, dürfte in der Praxis zu Problemen führen. Aber auch für gerichtliche Verfahren – wohl zumeist Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes – sind gewisse Herausforderungen absehbar.

Der Gesetzgeber steht vor der Herausforderung, eine tragfähige Lösung im Spannungsfeld zwischen einer angemessenen Regelungstiefe und dem Vorbehalt des Gesetzes gegenüber der Verordnungsermächtigung zu finden.

#### Zu Art. 1 Ziffer 9. c) GE – Einkommen

Die in der Praxis bewährte Verteilung einmaliger Einnahmen (außer bei Gehalts-nachzahlungen) auf 6 Monate wird hier aufgegeben, wenn anderenfalls im Zuflussmonat der Leistungsanspruch entfällt. Praktisch relevant ist dies z.B. bei Erbschaften oder Steuererstattungen. In der Wahrnehmung des DSGT hat sich diese Regelung bisher überwiegender Akzeptanz bei den Leistungsberechtigten erfreut und in der praktischen Anwendung der bisherigen Verteilung auf 6 Monate keine gravierenden Probleme hervorgerufen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass während der Verteilungszeit der Krankenversicherungsschutz gewährleistet war. Dies ist bei dem vorgelegten Entwurf nicht der Fall, soweit dies nicht durch § 19 Abs. 2 SGB V aufgefangen werden kann. In der Summe erschließt sich der gesetzgeberische Anlass zur Änderung der Regelung nicht.

Zu kritisieren ist ferner, dass der Gesetzgeber mit unbestimmten Begriffen wie „Nachzahlungen“ und „erbracht“ weiteres sozialgerichtliches Streitpotenzial schafft. Was alles zum Bereich der Nachzahlungen zu zählen ist und was mit dem Wort „erbracht“ konkret normiert werden soll, ist unklar und der Auslegung zugänglich. Zudem sollte der Gesetzgeber erwägen, bei Erbschaften ganz auf eine Einkommensanrechnung zu verzichten. Für die Erben ist die Erbschaft in ihrem Bewusstsein als ganzes Vermögen zu verstehen. Damit würde auch Streit darüber vermieden, wann ein Erbe zugeflossen ist, z. B. wenn eine Erbauseinandersetzung erforderlich ist, der Leistungsberechtigte aber noch im Besitz einer Kontovollmacht war. Zu überlegen wäre auch, Steuerrückerstattungen für Jahre, in denen keine Leistungen bezogen wurden, ebenfalls als Vermögen einzustufen.

#### Zu Art. 1 Ziffer 12. GE – Vermögen

Wir sehen einen Großteil der Änderungen skeptisch mit Blick auf die tatsächlichen und rechtlichen Wirkungen. Grundsätzlich muss die Vermögensbewertung als Teil der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips und damit auch Kern des Gegenseitigkeitsprinzips von „Fördern und Fordern“ angesehen werden. Die Wirkung der Einschränkung dieser Prinzipien (die tragende Säulen der gesamten Existenzsicherung sind) durch die neuen Regelungen können in ihren – unerwünschten – Nebenwirkungen derzeit nicht abgeschätzt werden.

Die im Zuge des Corona-Geschehens eingeführte Karenzzeit für Vermögen soll nun regelhaft für alle Neufälle gelten. Sie schließt die Vermutung des nicht vorhandenen erheblichen Vermögens ein, wenn die Leistungsberechtigten dies erklären. Bereits als Sonderregelung in § 67 SGB II war dies aus unserer Sicht im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz zwischen Leistungsberechtigten im Bezug und Neufällen problematisch, aber ggf. noch vertretbar. Als Dauerregelung einer Karenz im SGB II wirft dies Fragen nach der Tragfähigkeit und Akzeptanz auf.

Zwar könnten die diesbezüglichen Regelungen sowohl in der Karenzzeit und zur Vertrauenszeit als auch nach dem Ende der Karenzzeit dazu führen, eine Reihe von möglichen Auseinandersetzungen, Widerspruchs- und Gerichtsverfahren künftig entfallen zu lassen, so dass die Jobcenter sich stärker auf die Aufgabe der Qualifizierung und Vermittlung fokussieren können. Als bedenklich wird vom DSGT aber eingeschätzt, dass die „Erklärung über das erhebliche Vermögen“, gemäß § 12 Abs. 2 S.1 GE ausreichend sein soll, da dies in der Transparenz und Durchdringung der Tragweite dieser Erklärung bei den Leistungsberechtigten geeignet ist, einen strafrechtlich bewährten Sozialleistungsbetrug zu begünstigen. Grundsätzlich tritt der DSGT für die Beibehaltung der vollen Geltung des Subsidiaritätsprinzips und eine vollständige Vermögensprüfung und Vermögensbewertung ein. Die Frage der Feststellung einer Erheblichkeit und ggf. zu gewährenden Schonfristen sollten nur auf dieser Grundlage vorgesehen werden.

Die vollständige Freistellung eines Kfz je Mitglied der Bedarfsgemeinschaft ist ein weiterer Tatbestand, der das Subsidiaritätsprinzip deutlich tangiert und den wir kritisch einschätzen. Hier soll unter anderem das Kfz ohne Ansehen seiner Qualität und seines Gegenwertes künftig unberücksichtigt bleiben. Auf eine Ungleichbehandlung zu den existenzsichernden Leistungen des SGB XII ist ebenfalls hinzuweisen, denn im SGB XII ist die Einführung eines „angemessenen Kfz“ als Schonvermögen geplant (Art. 5 Ziffer 13 GE § 90 Abs. 2 Nr. 10 SGB XII). Sowohl für die unterschiedliche Handhabung angesichts gleichartiger Existenzsicherung in den Sozialgesetzbüchern als auch für die großzügigere Handhabung im SGB II ist der Regelungsbedarf nicht nachvollziehbar.

Die gesetzgeberische Festlegung der Angemessenheitswerte bei Immobilien in § 12 Abs. 3 Ziffer 5 GE lässt keinen Spielraum einer sachgerechten Beurteilung des Einzelfalls zu. Gerade in ländlichen Gebieten liegen die Wohnflächen von Einfamilienhäusern aufgrund der niedrigeren Baulandpreise ohne Weiteres über 140 qm. Die gesetzgeberische Festsetzung eines starren und bundeseinheitlichen Wertes birgt die Gefahr, dass Eigentum schon bei geringfügigen Überschreitungen verwertet werden muss, obwohl das nicht sachadäquat ist.

Der Gesetzgeber sollte alle Regionen des Bundesgebietes bei der Grenzziehung vor Augen haben. Insofern spricht vieles für die Beibehaltung des bisherigen Spielraums bei der Bewertung der Angemessenheit des Hausgrundstücks oder der Eigentumswohnung im Einzelfall. Dies korrespondiert auch mit der Beibehaltung der Angemessenheitsbeurteilung im übrigen Wohnbereich. Allenfalls wäre vorstellbar, dass der Gesetzgeber einen Orientierungswert vorgibt, bei dessen Überschreitung eine Verwertung nach den Umständen des Einzelfalles jedenfalls genau geprüft werden muss. Die Entscheidung durch eine starre Grenze in allen Fällen vorweg-zunehmen ist hingegen bedenklich.

#### Zu Art 1 Ziffer 16. GE - Kooperationsplan und Vertrauenszeit

Der Kooperationsplan dokumentiert die gemeinschaftlich entwickelte Eingliederungsstrategie und dient als „roter Faden“ im Eingliederungsprozess. Mit dem Kooperationsplan soll die Zusammenarbeit zwischen den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und den Integrationsfachkräften gefördert sowie die Selbstverantwortung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und die Vertrauensbeziehung zur Integrationsfachkraft gestärkt werden. Der Kooperationsplan ist rechtlich unverbindlich und stellt keinen öffentlich-rechtlichen Vertrag mehr dar. Daraus folgt, dass der Kooperationsplan auch keine Grundlage für Leistungsminderungen sein kann.

Im Kern wird hier die bereits erwähnte Abwendung vom Prinzip des „Fördern und Fordern“ umgesetzt. Dies stellt einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel dar, der eine ganze Reihe von noch nicht vollständig absehbaren Folgewirkungen auslöst. Sowohl bei der Ausgestaltung als auch bei der Umsetzung dieser Regelung vermischen wir die Heranziehung der empirischen Erkenntnisse aus entsprechenden Versuchen und Beobachtungen von Verwaltungspraxis. Unseres Wissens liegen über das Prinzip der Hinwendung zu einem pädagogischeren Vorgehen und einer mehr auf die Fähigkeiten und Kooperation fokussierten Arbeit weit reichende Erkenntnisse aus Modellversuchen in Österreich und der Tschechischen Republik vor. Der Evaluationsbericht zu § 6c SGB II (BMAS Forschungsbericht 387 vom 30. Mai 2008) wies ebenfalls Erkenntnisse über die ganzheitliche und pädagogische Fokussierung und die Nutzung intrinsischer Motivationen in Kommunalen Jobcentern (zugelassenen kommunalen Trägern) auf, die in der weiteren Ausprägung herangezogen werden könnten. Insgesamt plädiert der DSGT für eine genauere Ausgestaltung auf empirischer Grundlage. Darüber hinaus regen wir dringend an, über die Erfahrungen und Erkenntnisse zu diesen Instrumenten eine Evaluation in den nächsten Jahren gesetzlich vorzusehen.

#### Zu Art. 1 Ziffer 22. GE - Ganzheitliche Betreuung (§ 16k)

Diese Neuregelung wirkt etwas befremdlich. Schon allein die Begrifflichkeit „ganzheitliche Betreuung“ ist etwas missverständlich. Hier besteht eine Verwechslungsgefahr zu der rechtlichen Betreuung nach §§ 1896 BGB ff.

Zudem dürfte es nach den Obliegenheiten des SGB II ohnehin Aufgabe des Leistungsträgers im Rahmen der Aufklärungs- und Beratungspflichten sein, die Fähigkeiten und Vermittlungschancen der Leistungsberechtigten ganzheitlich in den Blick zu nehmen, um sie wirksam in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es ist unklar, ob und wie Leistungsberechtigte einen Leistungsanspruch nach § 16k GE durchsetzen sollen. Wenn der Gesetzgeber hier die Intention verfolgen will, eine spezielle Variante des Fallmanagements oder des Coachings für die gesamte Bedarfsgemeinschaft umzusetzen, halten wir das durchaus für einen sinnvollen Ansatz, der unseres Wissens aus Praxiserfahrungen gestützt wird und auch unter dem Begriff „Coaching“ eingeführt werden kann. Allerdings müsste die Regelung dann die Voraussetzungen und den Inhalt der Leistung genauer beschreiben und an nachvollziehbare Tatbestände knüpfen.

Darüber hinaus muss der Gesetzgeber die Vielzahl der betroffenen Schnittstellen bedenken, die durch ein umfassendes Coaching des Familienverbandes angesprochen werden und nahezu alle Leistungsbereiche der Sozialgesetzbücher erfassen, insbesondere aber die kommunalen Schnittstellen sowie die entsprechenden Leistungen des SGB VIII, IX, XI und XII. Neben den tatbestandlichen Leistungsanspruch sollte daher auch ein qualifiziertes Schnittstellenmanagement treten.

Die Regelung ist in der vorliegenden Form jedenfalls unzureichend.

#### Zu Art. 1 Ziffer 25. a) aa) Karenzzeiten beim Wohnen

Die existenzielle und soziokulturelle Bedarfsdeckung im Bereich der Wohnbedarfe ist traditionell komplex und Streitbefangen. Der DSGT bedauert es an dieser Stelle ausdrücklich, dass die am 10.5.2017 von der ASMK eingesetzte „Arbeitsgruppe zur Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für Unterkunft und Heizung (KdU)“ ihren Auftrag der Erarbeitung von Eckpunkten für eine konsistente gesetzliche Neuregelung nicht erfüllen konnte. Bedauerlich ist aber auch, dass die zugrundeliegende und aussagefähige Forschung (BMAS, Forschungsbericht 478, Januar 2017) offenbar nicht ausreichte, um eine für die Leistungsberechtigten und die vollziehenden Stellen handhabbare, verlässliche und sozialverträgliche Neuregelung zu entwickeln.

Aus Sicht der Betroffenen vermag die Regelung Druck von den Leistungsberechtigten zu nehmen, um ggf. mehr Motivation und Willenskraft in den eigenen Integrationsprozess zu investieren. Allerdings haben auch hier wiederum die Versuche in Österreich und der Tschechischen Republik mit teilweisen bedingungslosen Grundeinkommen gezeigt, dass diese Effekte nicht zwangsläufig eintreten. Auch hier würden wir uns eine empirische Grundlage für die gesetzgeberischen Maßnahmen wünschen.

Für die Karenzzeiten beim Wohnen gelten im Übrigen ähnliche Bedenken, wie bereits zu den Karenzzeiten des erheblichen Vermögens ausgeführt. Problematisch ist insbesondere, dass die bisherigen Anpassungsmechanismen der Höchstgrenzen der gegenwärtigen abrupten Preisexplosion von Energie und Mietkosten nicht Rechnung tragen. Es ist zu befürchten und wird aus der Praxis bereits berichtet, dass die Nichtprüfungsgrenze und die fehlende Deckelung der Kosten Einfluss auf die Miethöhen und damit die Wohnungsmärkte nehmen. Wenn in dem zu befürchtenden Ausmaß die Zahlen der Leistungsberechtigten weiter anwachsen, werden diese Wirkungen massiv zunehmen und sind geeignet, den Wohnungsmarkt bzw. die regionalen Wohnungsmärkte zu destabilisieren.

Grundsätzlich spricht sich der DSGT vor dem Hintergrund der erheblichen Komplexität im Bereich Bedarfsdeckung Wohnen dafür aus, eine wie auch immer gestaltete Neuregelung in diesem Bereich mit einer umfassenden und mehrjährigen Evaluation der Wirkungen zu begleiten.

#### Zu Art 1 Ziffer 33. GE – Leistungsminderungen

Der DSGT war im zurückliegenden Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Sachverständiger Dritter und hat in dieser Eigenschaft seine Einschätzung zu den streitigen Regelungen abgegeben. Auf unsere ausführliche Stellungnahme vom 16.3.2017 in dem Verfahren 1 BvL 7/16 nehmen wir insoweit Bezug. Wir treten auch weiterhin für eine grundlegende Neuregelung des Bereiches der Leistungsminderungen unter Berücksichtigung aussagefähiger empirischer Forschung ein. Der Koalitionsvertrag hatte dem zuletzt auch Rechnung getragen:

*„An Mitwirkungspflichten, die in der Teilhabevereinbarung festgehalten werden, halten wir fest. Sie werden gesetzlich bis spätestens Ende 2022 neu geordnet. Der Neuregelung geht eine Evaluation voraus. Damit setzen wir auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes um, wie die Kosten der Unterkunft von Sanktionen auszunehmen und Unter-25-Jährige gleich zu behandeln. Ihnen machen wir im Sanktionsfall ein Coaching-Angebot in Abstimmung mit der örtlichen Jugendhilfe (nach § 16h SGB II). Bis zur gesetzlichen Neuregelung schaffen wir ein einjähriges Moratorium für die bisherigen Sanktionen unter das Existenzminimum, das auch für kommunale Jobcenter gelten muss.“*

Die weitgehende Übernahme der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der Sanktionierung und die Ausdehnung auf den Kreis der unter 25-Jährigen ist aus Sicht des DSGT sachgerecht. Es ist allerdings nicht erkennbar, dass dem Entwurf der Regelung die im Koalitionsvertrag versprochene Evaluation der Mitwirkungspflichten vorausgegangen ist. Die Regelung des § 31a Abs. 2 SGB II, grundsätzlich eine persönliche Anhörung zu fordern, wird befürwortet, bedarf aber einer weiteren Ausgestaltung. Der DSGT stellt in diesem Zusammenhang fest, dass grundlegende sozialpolitische Vorhaben evidenzbasiert auf der Grundlage wissenschaftlich validierter empirischer Erkenntnisse erfolgen sollten, und empfiehlt sowohl eine Intensivierung der Wirkungsforschung als auch eine Evaluation der Instrumente des SGB II bzw. der mit dem Gesetz vorgenommenen Änderungen. Eine entsprechende Verpflichtung sollte in das Gesetz aufgenommen werden.

#### Zu Art 1 Ziffer 37. c) GE - § 40 Abs. 9

Bei der Ausweitung der Versagung auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft bestehen dogmatische und verfassungsrechtliche Bedenken, so dass geprüft werden sollte, ob die nachvollziehbare und begrüßenswerte Zielsetzung dieser Regelung nicht auf anderem Weg erweicht werden kann.

#### Zu Art 1 Ziffer 38. b) GE - Bagatellgrenze

Die Einführung einer Bagatellgrenze ist zu begrüßen, weil die Einnahmen in keinem Verhältnis zu den Verwaltungskosten stehen, ganz zu schweigen von den Gerichtskosten im Klagefall.

#### Zu Art. 4 Ziffer 1. GE – Übergangsgeld bei medizinischer Rehabilitation

Dass Leistungsberechtigte des SGB II bei einer medizinischen Rehabilitation kein Übergangsgeld mehr bekommen sollen, ist zwar im Hinblick auf den dadurch vermiedenen Verwaltungsaufwand

nachvollziehbar, aber systemfremd, da es sich um eine Versicherungsleistung handelt. Dies erscheint uns im Hinblick auf Gleichbehandlungsgrundsätze auch unter Berücksichtigung der Begründung der Regelung nicht unproblematisch, jedenfalls dann, wenn die Leistungsberechtigten einen höheren Übergangsgeldanspruch als (künftig) Bürgergeld-Anspruch haben, sofern die Berechnung des § 21 Abs. 4 SGB VI (Ansprüche in Höhe des ALG II, sofern Bezug von ALG II bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit) nicht greift. Eine Alternative wäre, nur in der Fallgestaltung des bisherigen § 21 Abs. 4 SGB VI den Übergangsgeldanspruch zu streichen.

### **III. Weitere Regelungsbedarfe**

Der DSGT weist auch darauf hin, dass der Gesetzentwurf eine Reihe von Problembereichen nicht behandelt, die aber aus Sicht des DSGT weiterhin der Regelung bedürfen: Im Koalitionsvertrag war noch der Übergang zur vertikalen statt horizontalen Berechnungsweise vereinbart worden. Die horizontale Berechnungsweise hat sachlich kein Vorteil, sie ist aber mit dem Nachteil verbunden, dass dadurch die Zahl von Erstattungsbescheiden und die Zahl der Klagen vervielfacht wird und in bestimmten Fallkonstellationen auch fragwürdige Ergebnisse hervorbringen kann, wenn ein die Bedarfsgemeinschaft insgesamt vertretender Anspruchsteller auch für die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die ihren Bedarf aus eigenen Einkünften decken können, handelt und Leistungen beantragt.

#### Regelungen für Selbstständige

Der DSGT regt dringend an, die Einkommensanrechnung bei Selbstständigen neu zu regeln. Vorgeschlagen wird die Akzessorietät des Steuerrechts, wie sie auch in § 135 SGB IX normiert wurde. Dies würde eine deutliche Erleichterung sowohl für die leistungsbeziehenden Selbstständigen als auch eine deutliche Verwaltungsvereinfachung für die Verwaltung bedeuten.

#### Sprachliche Anpassung des SGB II

Der DSGT spricht sich dafür aus, den Gesetzestext sprachlich im Bereich der Trägerbezeichnungen zu vereinfachen. Das SGB II hat als ausführende Organe die Jobcenter benannt, die in verschiedenen Organisationsformen (zugelassene kommunale Träger, gemeinsame Einrichtungen) und zugewiesenen Kostenträgerschaften (Bundesagentur für Arbeit, kommunale Träger) in Erscheinung treten. Der Gesetzestext liest sich unnötig schwer, wenn die Worte "Agentur für Arbeit" durch "Jobcenter" beim Lesen ausgetauscht werden müssen.

#### Berücksichtigung des Preisdrucks auf Regelleistungen und Energie

Angesichts der weiter steigenden Preise und der zunehmenden Inflation sowie unter Berücksichtigung der sich anbahnenden Energiekrise wird öffentlich – unter anderem durch das BMAS – das Vorhaben kolportiert, die Regelsätze in der Grundsicherung kurzfristig um einen Pauschalbetrag anheben zu wollen. Die Spannweite reicht von 40,00 Euro bis 100,00 Euro monatlich. Die Forderungen reichen bis zu einer Verdopplung der Regelbeträge als Pauschalsätze für den Lebensunterhalt.

Gekoppelt wird die Diskussion mit der Transformation des SGB II zum Bürgergeld. In der aktuellen Lage müssen aus unserer Sicht im Wesentlichen zwei Entwicklungstendenzen unterschieden werden:



- Einerseits weist das Regelbedarfssystem weiterhin Schwächen auf, die langfristig auf wissenschaftlicher Basis behoben werden müssen. Das betrifft nach Auffassung unter anderem der Wohlfahrtsverbände – allen voran des SoVD – insbesondere die Berechnungsgrundlagen des SGB XII sowie die Kriterien des Regelbedarfsbemessungsgesetzes als solchem. Das schließt die Berechnungsgrundlagen mit ein.

- Andererseits entsteht aber auch erheblicher Druck auf die existenzsichernden Regelleistungen durch die erheblichen Preissteigerungen in allen Bereichen der Lebenshaltung, der Mobilität und in weiteren Bereichen. Dem liegen zu einem großen Teil die Folgen der Energiekrise und die damit verbundenen drastischen Preissteigerungen der Energieträger zu Grunde. Darüber hinaus sind aber auch die Energiepreise selbst Problemtreiber innerhalb des Gefüges der Regelleistungen und sorgen dafür, dass diese in gewisser Weise unbeherrschbar werden.

Weder kann hier eine gründliche Reflexion der wissenschaftlichen Basis oder Neuaufstellung des Regelleistungssystems vorweggenommen werden, noch ist insoweit eine der dynamischen Situation adäquate Reaktion innerhalb des geltenden Systems möglich. Folgende Eckpunkte scheinen aber für die Diskussion von Bedeutung:

### 1. Problembehaftetes System

Das Pauschalmodell der bedarfsdeckenden Regelleistungen im SGB II (und SGB XII) weist eine Reihe von Problemen auf. Die Abkehr vom so genannten Warenkorbmodell hin zu einer statistischen Bemessung und Umsetzung im Regelbedarfsermittlungsgesetz auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe stößt im Anwenderbereich nicht auf allseitige Zustimmung. Zum einen wird eine differenziertere Betrachtung der Bedarfstatbestände gefordert, zum anderen wird auch eine grundlegend andere Sichtweise auf die Bedarfsbemessung selbst diskutiert.

### 2. Differenzierte Sicht auf die aktuelle Situation

In der aktuellen Situation muss jedoch zwei wesentlichen Entwicklungen Rechnung getragen werden, um die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums weiter zu gewährleisten: Es finden enorme Preissteigerungen bei bestimmten Bedarfspositionen (EVS-Abteilung und Einzelposten) der Regelleistung statt, und die Energiekosten (Strom- und Heizenergie) entwickeln eine eigene Kostendynamik.

### 3. Fortschreibung teilweise möglich

Mit Ausnahme der Energiekosten (Strom/Heizung/Warmwasser) kann diesem Kostenanstieg ggf. rechnerisch durch adäquate Fortschreibung der statistischen Werte Rechnung getragen werden. Mit einer angemessenen Erhöhung der Regelleistungen – ggf. auch wiederholt – können die Kostensteigerungen in der Existenzsicherung abgebildet und vermutlich hinreichend gedeckt werden.

Sollten die Stromkosten wie bisher Bestandteil der pauschalen Regelbedarfe bleiben, wird es spätestens mit den Jahresendabrechnungen und den daraus resultierenden neuen monatlichen Abschlägen zu finanziell von den Leistungsbeziehenden nicht tragbaren Kosten kommen. Eine Notlösung wären allenfalls vorübergehende Darlehen, die jedoch in der Größenordnung kaum rückzahlbar wären und die Integration der Menschen und ihr Leben ohne staatliche Leistungen noch schwieriger machen würden.

Letztendlich ist anzunehmen, dass es bei einer mittelfristigen Entspannung auf dem Strommarkt und einem Rückgang bei den Stromkosten politisch kaum umsetzbar sein dürfte, die aufgrund von Stromkostensteigerungen vorgenommenen pauschalen Anhebungen in den Regelbedarfen wieder abzusenken. Unabhängig davon, wie Stromkosten im Leistungsrecht abgebildet werden, wären sie auch nach der Herauslösung aus den pauschalen Regelbedarfen weiterhin aus Bundesmitteln zu finanzieren.

Es ist dringend erforderlich, dass der Gesetzgeber sofort eine adäquate Reaktion für diesen Bereich vorlegt.

#### **IV. Zusammenfassung**

In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass der DSGT die Umsetzung eines Paradigmenwechsels von der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II/Sozialgeld) hin zu einer neuen Leistung des Bürgergeldes als in wesentlichen Punkten unvollständig ansieht. Darüber hinaus fehlt es in Kernbereichen – insbesondere beim Bedarf Wohnen und den Leistungseinschränkungen – an den wissenschaftlichen Grundlagen für eine entsprechende Neukonzeption. Das Gegenseitigkeitsprinzip des „Fördern und Fordern“ wird vielfach in Frage gestellt, ohne auf eine hinreichend tragfähige Alternative zurückgreifen zu können. Der DSGT spricht sich nochmals für die Schaffung und gründliche Befassung mit den empirischen Grundlagen den Wirkungen dieser Änderungen aus.