



Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Koalitionsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Drs. 17/3404 vom 26.10.2010)¹

Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse:

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, die termingebundene Neubemessung der Regelbedarfe von den weiteren, hiermit nicht verknüpften Gesetzesvorhaben abzutrennen. Insbesondere die vorgesehenen Regelungen zur Satzungsermächtigung und zu den Sanktionen bedürfen noch einer vertieften Erörterung.

Die Neuregelung der Regelbedarfe für Minderjährige erfolgt auf einer geeigneten methodischen Grundlage. Die Regelbedarfsstufen 2 und 3 werden hingegen ohne eine bedarfs-theoretisch fundierte Begründung festgesetzt.

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe können in der Regel nicht durch die Jobcenter erbracht werden. Effektiver wäre hingegen eine kommunale Aufgabenwahrnehmung

I. Grundsätzliche Anmerkungen zum Koalitionsentwurf

Der Deutsche Verein begrüßt die sprachliche und begriffliche Angleichung zahlreicher Tatbestände im SGB II und XII, ein gelungenes Bemühen um klarere und verständlichere Normtexte, insbesondere bei den Regelungen zum Einkommenseinsatz und bei den Sanktionen. Auch die Befolgung des Gender Mainstreaming und redaktionelle Klarstellungen sind positiv hervorzuheben. In besonderer Weise trifft dies auf die begriffliche Klarstellung zu, dass Grundlage der Leistungserbringung in der Fürsorge der Bedarf ist. Der Deutsche Verein begrüßt entsprechend, dass nunmehr wie zuvor in der Sozialhilfe zwischen Bedarf und Leistung eindeutig unterschieden wird. Sachgerecht ist ebenfalls die Ermittlung des Bedarfs an Haushaltsenergie (Strom). Damit werden ansonsten mögliche Abgrenzungsprobleme zu Heizstrom vermieden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 den Gesetzgeber verpflichtet, die Regelleistungen bis Jahresende 2010 neu zu bemessen. Der

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Reiner Höft-Dzemeski.
Die Stellungnahme wurde vom Präsidialausschuss des Deutschen Vereins am 17.11.2010 beschlossen.

Deutscher Verein anerkennt wegen dieser kurzen Frist, die für eine grundsätzlich anspruchsvolle Reform zur Verfügung steht, dass derzeit nicht alle Diskussionen aufgegriffen und berücksichtigt werden können, die fachpolitisch wünschenswert wären, aber zu einem späteren Zeitraum angegangen werden sollten, um eine möglichst transparente Neugestaltung des Regelsatzsystems nicht zu beeinträchtigen.

Der Gesetzentwurf enthält nicht nur die Vorschläge zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, sondern erhebliche weitere Reformansätze. Die Reform der Kosten der Unterkunft und die Einführung einer Satzungslösung ist noch dergestalt streitbefangen, dass sie nicht mit dem unter hohem Zeitdruck zu verabschiedenden Regelbedarfsermittlungsgesetz verknüpft werden sollte. Ähnliche Überlegungen bestehen teilweise hinsichtlich der Einkommenseinsatz- und Hinzuverdienstregelungen und der Sanktionsregelungen. Um das Gelingen des Gesetzgebungsverfahrens nicht zu gefährden, spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, die nicht zwingend bis zum 1.1.2011 umzusetzenden Reformschritte mit dem für das Frühjahr geplanten Gesetzgebungsverfahren einer weiteren Instrumentenreform zu verbinden. Der Gesetzgeber würde damit ausreichend Zeit haben, um angemessene Lösungen zu teilweise hochkomplexen Problemstellungen finden zu können.

Die Bestimmung der Höhe einer fürsorgerechtlichen Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts und ihre Begründung sind eng verbunden mit sozialpolitischen und gesellschaftspolitischen Anschauungen und Wertungen. Der Deutsche Verein erkennt an, dass die Bundesregierung und der Gesetzgeber eine verantwortungsvolle und in normativer Hinsicht anspruchsvolle Aufgabe in der Regelbedarfsbemessung zu erfüllen haben. Wegen der zu treffenden normativen Entscheidungen wird das Ergebnis allerdings immer politisch angreifbar sein. Gerade deshalb fordert der Deutsche Verein, die normativen Entscheidungen als solche zu kennzeichnen und sich dem politischen Diskurs hierüber zu stellen. Das gilt vor allem für die Begründungen zur Absenkung der Referenzgruppe zur Ermittlung des Bedarfs von alleinstehenden und alleinerziehenden Leistungsberechtigten (Regelsatzstufe 1) auf die unteren 15 v.H. der Einkommensschichtung (bisher: die unteren 20 v.H. der Einkommensschichtung). Wenn die Aufwendungen für alkoholische Getränke und Tabakwaren entgegen einer vom bisherigen Verordnungsgeber langjährig geübten Praxis überhaupt nicht mehr bei der Bemessung von Regelbedarfen berücksichtigt werden sollen, ist diese Änderung inhaltlich zu begründen (s. hierzu auch die Anmerkungen zu den §§ 5 und 6 RBEG-E).

II. Zu Artikel 1: Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz

Zu §§ 2, 8 (Bestimmung der Referenzhaushalte, Regelbedarfsstufen)

Kinder leben regelmäßig mit ihren Eltern bzw. einem Elternteil in einem Haushalt. Die EVS weist Verbrauchsausgaben nicht personen-, sondern lediglich haushaltsbezogen aus. Nach dem Statistikmodell ist der kindliche Bedarf daher auf der Grundlage des Verbrauchs in einem Familienhaushalt zu bemessen. Die Entscheidung, als Referenzhaushalt Paare mit einem Kind zu wählen, ist aus Sicht des Deutschen Vereins sachgerecht. Haushalte von Alleinerziehenden mit einem Kind wären für die Ermittlung des *Regelbedarfs* hingegen grundsätzlich ungeeignet. Denn der Gesetzgeber geht bei diesen Haushalten von einem generell über dem Regelbedarf liegenden Bedarfsniveau aus und anerkennt deshalb einen Mehrbedarf nach § 21 Abs. 3 SGB II bzw. § 30 Abs. 3 SGB XII.

Der Entwurf sieht keinen Referenzhaushalt zur Ableitung des Bedarfs sonstiger volljähriger Haushaltsangehöriger vor (Regelbedarfsstufen 2 und 3 nach § 8 RBEG-E). Es wird zu Recht unterstellt, dass der Bedarf von zwei Erwachsenen in einem Haushalt geringer ist als die Summe der Bedarfe von zwei Alleinlebenden. Gemeinsames Wirtschaften führt zu Kosteneinsparungen. Für die Festsetzung von Regelbedarfen ist jedoch in einem Bemessungsverfahren zu ergründen, wie hoch diese Einsparungen sind und in welchem Umfang daher „Kürzungen“ gegenüber dem Regelbedarf von Alleinstehenden vorzunehmen sind, um dem Bedarfsdeckungsgrundsatz gerecht zu werden. Zur Bestimmung der Regelsatzstufen 2 und 3 wurden jedoch keine Bemessungen auf der Grundlage der EVS durchgeführt, da dem BMAS kein hierfür geeignetes Instrumentarium zur Verfügung stand.

Zum Verzicht auf eine empirische Begründung zu Regelbedarfsstufe 2 heißt es in der Begründung zur Anlage zu § 28 u.a.: „Hinzu kommt, dass ein Verfahren, wie die bei Paarhaushalten mit einem Kind verwendeten Verteilungsschlüssel, nicht vorliegt und in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit unter Berücksichtigung der Problematik der Doppelverdienerhaushalte auch nicht entwickelt werden konnte...“ (S. 217). Zu Regelbedarfsstufe 3 heißt es: „Eine statistische Ermittlung der Regelbedarfsstufe 3 steht in engem Zusammenhang mit der Ermittlung der Regelbedarfsstufe 2“. Da die Regelbedarfsstufe 3 für Personen in unterschiedlichen Haushaltskonstellationen gelten soll, wären Auswertungen für unterschiedliche Haushaltskonstellationen zu machen. Zutreffend heißt es hierzu in der Begründung, es wäre zu erwarten, „dass sich unterschiedliche Ergebnisse je nach Referenzhaushalt ergeben“ (S. 217). Dieser methodische Hinweis entlastet den Gesetzgeber

jedoch nicht von der Verpflichtung, einen geeigneten Haushaltstyp für die Bemessung der Regelsatzstufen (normativ) zu bestimmen. Die so bemessenen Regelbedarfe gelten dann für alle Haushaltsmitglieder, die mit dem Wortlaut z.B. zu Regelsatzstufe 3 zu beschreiben wären.

Ein entsprechendes Verfahren wird bereits bei der Ermittlung der Regelbedarfsstufen 4 bis 6 angewendet. Hierbei wird der Bedarf von Minderjährigen in Paarhaushalten mit *einem Kind* bemessen. Das auf dieser Basis erlangte Ergebnis findet Anwendung auch für die Festsetzungen der Leistungen für Kinder, die mit ihren Eltern und mehreren Geschwistern in einem Haushalt leben und bei Kindern von Alleinerziehenden. Diese Gleichbehandlung von Kindern unabhängig von der Haushaltsform entspricht einer nunmehr knapp fünfzigjährigen Praxis des Sozialhilferechts. Diese Regelung gilt als unproblematisch, obwohl eine alternative Bemessung des kindlichen Bedarfs z.B. auf der Grundlage eines Paarhaushalts mit zwei Kindern zu anderen Ergebnissen kommen würde. Eine entsprechende Konvention wäre auch für die Regelbedarfsstufe 3 denkbar.

Der Deutsche Verein erkennt bei den Regelsatzstufen 2 und 3 an, dass der Bedarf nicht linear mit der Zahl der Haushaltsmitglieder steigt, da gemeinsames Wirtschaften zu Einsparungen führt. Der Bedarf von Haushaltsmitgliedern ist daher regelmäßig geringer als von Alleinlebenden. Die entsprechenden Einsparungen dürfen jedoch nicht „freihändig“ geschätzt werden, sondern sind im Zuge der Bedarfsbemessung zu quantifizieren.

Der Entwurf führt auf S. 90 f. die „verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ermittlungsmethode“ zutreffend auf. Mit Bezug auf Rn 139 der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 heißt es dort: „Die Bedarfslagen und die hierfür aufzuwendenden Kosten sind zu ermitteln, daraus ist die Höhe des gesamten Bedarfs für die Gewährleistung des Existenzminimums zu bestimmen“. Die fehlende bedarfstheoretische Begründung für die Regelsatzstufen 2 und 3 ist folglich auch verfassungsrechtlich kritisch zu beurteilen.

Diese Aussage gilt unbeschadet des Sachverhalts, dass nach Kenntnis des Deutschen Vereins aktuell kein einhellig anerkanntes Verfahren vorliegt, um die beiden Regelsatzstufen bedarfstheoretisch konsistent zu begründen. Für die Bestimmung des seinerzeit äquivalenten Regelsatzes zu der nunmehr vorgesehenen Regelsatzstufe 3 hatte der Deutsche Verein 1989 ein Verfahren entwickelt. Die sog. „modifizierte Differenzmethode“ war eine notwendige Voraussetzung für die Einführung des Statistikmodells in der Sozialhilfe ab 1990. Eine Anwendung der modifizierten Differenzmethode ist jedoch nur sinnvoll, wenn

die Referenzhaushalte über ein „Schwellenkonzept“ (also in einem Intervall oberhalb einer haushaltsspezifischen Bedürftigkeitsgrenze) abgeleitet werden, nicht aber nach einem „Schichtungsmodell“, wie es bei den Regelsatzstufen 1 sowie 4 bis 6 vorgesehen ist (untere 15 bzw. 20 % der nach dem Einkommen geschichteten Haushalte, § 4 RBEG-E).

Im Übrigen ist die Beschreibung der Regelsatzstufen 2 und 3, die in § 8 zu finden ist, nicht eindeutig und trennscharf. So wird z.B. nicht deutlich, welche Regelbedarfsstufen für Mitglieder in einer Wohngemeinschaft von Menschen mit Behinderungen gelten sollen. Hier sind entsprechende sprachliche Präzisierungen vorzunehmen.

Zu § 3 (Abgrenzung der Referenzhaushalte)

Bis einschließlich der Auswertung der EVS 2003, die für die Bemessung des Eckregelsatzes vorgenommen wurde, bestand der fachliche und politische Konsens, dass die Datenbasis zur Bemessung des Regelbedarf nicht auch das Verbrauchsverhalten von Empfängern von Leistungen der Sozialhilfe widerspiegeln dürfe (vgl. § 2 Abs. 3 RSV). Zweck dieser Regelung war, dass im Bemessungsverfahren nicht von den statistisch ausgewiesenen Ausgaben von Haushalten mit einem verfügbaren Einkommen auf existenzminimalem Niveau auf den „Bedarf“ genau dieser Haushalte „geschlossen“ wird. Diese sowohl logisch als auch bedarfstheoretisch zwingende Konvention erfährt durch die erstmalige Einbeziehung von Haushalten im SGB II-Bezug im Rahmen der EVS 2008 eine besondere Herausforderung. Denn Haushalte im SGB II-Bezug können wegen der Regelungen zum freizulassenden Erwerbseinkommen, die sich deutlich von den entsprechenden sozialhilferechtlichen Regelungen unterscheiden, im Einzelfall über ein Einkommen verfügen, das oberhalb des Existenzminimums liegt. Es ist daher legitim, das bisher auf die Sozialhilfe als weitgehend universelles Mindestsicherungssystem ausgerichtete Bemessungsverfahren auf seine Sachgerechtigkeit auch nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren.

§ 3 sieht vor, Leistungsempfänger, denen Erwerbseinkommen angerechnet wurde, nunmehr nicht mehr als Referenzhaushalte auszuschließen. Diese Entscheidung ist bedarfstheoretisch grundsätzlich akzeptabel, da das Einkommen der Haushalte von „Aufstockern“ (Menschen in Beschäftigungsverhältnissen, die zusätzlich SGB II-Leistungen erhalten) eine Höhe erreichen kann, die signifikant über den Bedürftigkeitsschwellen liegt. Das Risiko von Zirkelschlüssen („die Kaufkraft von Leistungsbeziehern entspricht ihrem Bedarf“) besteht in diesen Fällen insoweit nicht.

Der Deutsche Verein hält jedoch den umfassenden Einschluss von *allen* Leistungsberechtigten mit anrechenbarem Einkommen in die Referenzgruppen für nicht sachgerecht und spricht sich dafür aus, zumindest jene Haushalte aus den Referenzgruppen auszuschließen, die über ein lediglich geringes Einkommen verfügen und daher nur eine Pauschale von 100 Euro vom Einkommen absetzen können (§ 11 Abs. 2 Satz 2 SGB II). Denn wer erwerbstätig ist, hat Ausgaben im Zusammenhang mit der Berufstätigkeit. Der Lebensstandard von erwerbstätigen Leistungsberechtigten mit einem kleinen Einkommen liegt somit nicht signifikant über der Bedürftigkeitsgrenze. Um „Zirkelschlüsse“ zu vermeiden, sollten sie daher nicht als Referenzhaushalte zur Bemessung des Regelbedarfs berücksichtigt werden.

Zu § 4 (Abgrenzung untere Einkommensschichten)

Wenn der Gesetzgeber unter Beachtung der Regelungen in § 3 zu der Auffassung gelangt ist, dass die untersten 15 bzw. 20 vom Hundert als Referenzhaushalte dienen sollen, genügt grundsätzlich eine entsprechend einfache und klare Regelung. Auch in der Begründung zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 wird dargelegt, dass der Gesetzgeber befugt ist, die für die Bemessung des Existenzminimums notwendigen normativen Entscheidungen zu treffen.

Gleichwohl ist die Absenkung der Referenzgruppe für Alleinstehende und Alleinerziehende (Regelbedarfsstufe 1) auf nunmehr die untersten 15 v.H. der Einkommensschichtung inhaltlich zu begründen. Denn das BMAS hat für die letzten Regelsatzverordnungen jeweils das unterste Quintil aus den EVS 1998 bzw. 2003 auswerten lassen. Die Begründung, dass bei „einem Anteil der Referenzhaushalte von 20 Prozent an allen nach Nettoeinkommen geschichteten Einpersonenhaushalten (...) sich die Abgrenzung nach oben hin zu höheren Einkommen (verschiebt), was eine deutliche Steigerung der für die der Regelbedarfe relevanten Konsumausgaben führt“ ist trivial: Haushalte mit höheren Einkommen haben immer höhere Konsumchancen als ärmere Haushalte. Auch in der Vergangenheit hatten die untersten 15 % geringere Konsumausgaben als die untersten 20 % der Einkommensschichtung - und trotzdem hatte sich der Ordnungsgeber für die höhere Referenzgruppe entschieden. Es besteht daher die Vermutung, dass die bisherige Konvention zielorientiert aufgegeben wurde, um einen signifikanten Anstieg der Regelbedarfe zu vermeiden.

Es ist vorgesehen, die *untersten*, nicht die unteren Einkommen für die Bemessung des Regelbedarfs zu Grunde zu legen. Der aktuelle § 2 Abs. 3 RSV verwendet zutreffend den

Superlativ, nicht den nunmehr im Gesetzentwurf vorgesehenen Komparativ. Es wird deshalb vorgeschlagen, der Regelungsabsicht bei der Gesetzesformulierung Rechnung zu tragen.

Zu § 5 (Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte)

Es obliegt dem Gesetzgeber zu entscheiden, welche Ausgaben er als erforderlich ansieht, um dem Leistungsberechtigten ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Hinsichtlich von einzelnen Verbrauchsgütern ergibt sich, dass in den statistischen Nachweisungen aus der EVS 2008 nunmehr Veränderungen gegenüber der Auswertung der EVS 2003 stattgefunden haben, die nur zum Teil begründet sind und in ihrer Gesamtheit zu einer Leistungsreduktion führen. Der Deutsche Verein geht hierauf nicht im Detail ein, sondern beschränkt sich auf einige Hinweise zu den Änderungen bei Genussmitteln, die das Ergebnis zum „regelsatzrelevanten Verbrauch“ und damit zur Höhe des Regelbedarfs besonders beeinflussen:

Ob alkoholische Getränke und Tabakwaren dem „notwendigen Lebensunterhalt“ zuzurechnen sind, hat der Gesetzgeber zu entscheiden (Hinweis: Bei der Auswertungen der EVS 1998 und 2003 hat das BMAS die Ausgaben für alkoholische Getränke in vollem Umfang, die Ausgaben für Tabakwaren in Höhe der Hälfte der tatsächlichen Ausgaben berücksichtigt. Vorher waren mit der Einführung des Statistikmodells zur Bemessung der Regelsätze im Jahr 1990 auch die Ausgaben für Tabakwaren vollständig berücksichtigt worden). Mit dem vorliegenden Entwurf sollen nun alle Ausgaben für die „Genussgifte“ Alkohol und Tabak bei der Bemessung des Regelbedarfs ausgeschlossen werden. Unter Berücksichtigung der teilweisen Substitution von alkoholhaltigen Getränken (vgl. S. 95 f.) führen diese Änderungen zu einer Absenkung der „regelsatzrelevanten Ausgaben“ in Höhe von rund zehn Euro gegenüber dem bisherigen Verfahren.

Die Thematisierung, ob alkoholische Getränke und Tabakwaren tatsächlich zum notwendigen Lebensunterhalt gehören, ist nicht neu. Bisher bestand aber überwiegend der Konsens, dass die Berücksichtigung entsprechender Ausgaben bei der Regelsatzbemessung angezeigt ist, um den Leistungsberechtigten einen erweiterten finanziellen Spielraum zu schaffen und ihnen so die wirtschaftlichen Voraussetzungen zur sozialen Teilhabe zu eröffnen. „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ gehört sowohl nach dem Gesetzeswortlaut (§ 27a SGB XII-E) als auch nach dem Urteil des BVerfG vom

9.2.2010 unzweifelhaft zum notwendigen Lebensunterhalt. Dieser Bedarf ist bei Erwachsenen durch den Regelsatz zu decken. Die vorgesehene Kürzung beeinträchtigt somit im Ergebnis die Chancen zur sozialen Teilhabe.

Unter diesem Aspekt ist die „Substitution“ von alkoholhaltigen Getränken durch Mineralwasser verfehlt. Ausführungen zur Substitution von Verbrauchsgütern stellen im Übrigen das Statistikmodell grundsätzlich in Frage und sollten deshalb unterbleiben.

Ein Verbrauchsgut, das nach Auffassung des Deutschen Vereins wegen seiner Kostenerheblichkeit und sozialpolitischen Bedeutung zwingend im Regelbedarf zu berücksichtigen ist, sind hormonelle Verhütungsmittel für Erwachsene. Nachdem seit 2004 die Verhütungsmittel für erwachsene Frauen nicht mehr zu Lasten der Sozialhilfe als Hilfen zur Gesundheit erbracht werden können, müssen solche Aufwendungen von den gesetzlich Versicherten selbst getragen werden. Der Deutsche Verein hatte deshalb schon 2005² und seither wiederholt eine leistungsrechtliche Lösung verlangt.

Zu § 6 (Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte)

Die Bemessung des Bedarfs sonstiger Haushaltsangehöriger mit dem Statistikmodell ist nur möglich, wenn die Ausgaben von Mehrpersonenhaushalten den Haushaltsmitgliedern individuell zuzuordnen sind. Die vom BMAS verwendeten Verteilungsschlüssel sind nach Auffassung des Deutschen Vereins eine für die Regelbedarfsbemessung grundsätzlich geeignete Grundlage. Der Deutsche Verein hat diese Verteilungsschlüssel bereits für seine Neubemessung der monatlichen Pauschalbeträge in der Vollzeitpflege (nach §§ 33, 39 SGB VIII) vom September 2007³ genutzt.

Die vom BMAS nunmehr vorgelegten Tabellen insbesondere zur Ermittlung des kindlichen Bedarfs sind teilweise nicht nachvollziehbar, da datenschutzrechtliche Konventionen des Statistischen Bundesamts ausschließen, dass Daten auf der Grundlage einer relativ geringen Fallzahl numerisch ausgewiesen werden. So ergeben sich aufgrund ausgeschlossener Datennachweisungen Lücken in den Tabellen, obwohl im Endergebnis zu den einzelnen Abteilungen offenkundig auch aus den Leerstellen Beträge eingerechnet worden sind. Die Bundesregierung sollte daher die Einzelbeträge ausweisen, die sie jeweils eingerechnet

² Deutschen Verein, Empfehlungen zur sozialverträglichen Umsetzung des GKV-Modernisierungsgesetzes, NDV 2005, 402, 406.

³ Deutscher Verein, Weiterentwickelte Empfehlungen für die Bemessung der monatlichen Pauschalbeträge in der Vollzeitpflege, NDV 2007, 439 ff.

hat, um dem Transparenzgebot zu folgen. Die genannten datenschutzrechtlichen Konventionen müssen nach Ansicht des Deutschen Vereins vor den Anforderungen zurückstehen, die das Bundesverfassungsgericht am 9.2.2010 hinsichtlich Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Folgerichtigkeit aufgestellt hat.

III. Zu Artikel 2: Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 4 (Leistungsformen)

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die in Absatz 1 genannte Reihenfolge der Leistungsformen nur dann Bestand haben kann, wenn die Eingliederungsleistungen einschließlich der Beratung und Unterstützung der Leistungsberechtigten als Dienstleistungen begriffen werden. Im bisherigen Verständnis des Gesetzes sind Dienstleistungen solche von sozialen Diensten und Einrichtungen, nicht aber solche der Leistungsträger. Unklar bleibt, ob zwischen Geld- und Sachleistungen bzw. Gutscheinen rechtlich die durch die Reihung unterstellten Unterschiede bestehen. Denn Gutscheine können sowohl Geld- als auch Sachleistungssurrogate sein.

Nach Absatz 2 „wirken“ die Jobcenter „darauf hin“, die Nutzung bestimmter Angebote zu erreichen. Der Deutsche Verein hält die Vorschrift in mehrfacher Hinsicht nicht für überzeugend:

- Mit der Aufgabenbeschreibung des Abs. 2 wird das Jobcenter neu profiliert als ein Träger, der nunmehr Aufgaben im Bereich der Kommunen und ihrer Ämter zu übernehmen hat. Die Aufgaben überschneiden sich mit Zuständigkeiten der Jugendämter. Befindet sich zum Beispiel eine Familie bereits in einem Prozess der Erziehungsberatung oder erhält familienunterstützende Leistungen vom Jugendamt, ist eine „Einwirkung“ durch das Jobcenter entbehrlich. Durch die neue Vorschrift ist ein Kompetenz- und Zuständigkeitsgerangel zu befürchten. Der Deutsche Verein teilt auch nicht die Einschätzung, dass die Jobcenter eine Stelle zur Unterstützung der Bildungsteilhabe von und in Familien sein sollten. Vielmehr sieht er hier vor allem die Schulträger, aber auch die Jugendämter in der Pflicht. Die von Seiten der Bundesagentur selbst ins Gespräch gebrachte Überlegung, diese Aufgabe dann im Wege der Beauftragung doch an die „richtige Stelle“ zu bringen, zeigt, dass der Gesetzgeber sich mit der vorgeschlagenen Regelung quer zu bestehenden Verpflichtungen, Zuständigkeiten und Kompetenzen stellen würde.

Die Jobcenter verfügen weder über das geeignete, fachlich qualifizierte Personal noch über geeignete gesetzliche Mittel und Maßnahmen, um die in Abs. 2 formulierten Zielsetzungen zu erreichen. Unstreitig bedürfte es für die Erfüllung dieser Aufgabe in den Jobcentern erheblicher zusätzlicher Ressourcen in Form von Geld und Personal.

- Die Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren kann systematisch besser im Rahmen der zusätzlichen Bildungs- und Teilhabeleistungen (§ 28) oder im Rahmen der Vorschriften zur Zusammenarbeit der Jobcenter mit anderen (vgl. §§ 18 ff.) verortet werden. Der Kontext „Leistungsformen“ ist jedenfalls unpassend.

Vor dem Hintergrund dieser kritischen Anmerkungen begrüßt der Deutsche Verein die im Entwurf zu § 29 Abs. 4 SGB II vorgesehene Möglichkeit einer Beauftragung der kommunalen Träger, wenn diese eine solche verlangen.

Zu § 6 (Träger)

Der Deutsche Verein geht davon aus, dass für mehrtägige Fahrten von Kindern, die eine Kindertagesstätte besuchen, die Bundesagentur für Arbeit zuständiger Träger ist, weil die beschränkte Verweisung in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 sich nicht auf § 28 Abs. 2 S. 2 bezieht.

Zu § 7 (Leistungsberechtigte)

Die vorgesehene Anfügung des Satz 3 in § 7 Abs. 2 stellt sicher, dass Familien mit Kindern, die bisher nicht anspruchsberechtigt waren, oder Familien, die bisher noch keinen Antrag gestellt haben, für ihre Kinder Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 erhalten. Diese Regelung ist zwingend, um den Zugang von Personen zu den Leistungen nach § 28 zu erreichen, die keinen anderweitig begründeten Leistungsanspruch im SGB II haben, und weil für die Inanspruchnahme der Leistungen nach § 28 SGB II eine Leistungsberechtigung im Sinne des § 7 begründet sein muss. Ungeachtet höherer Leistungsausgaben wird die Regelung wegen der bei Ablehnungen von Neuanträgen immer notwendigen Prüfung, ob eventuell noch Leistungen nach § 28 zu erbringen sind, auch den Verwaltungsaufwand erhöhen.

Die Neufassung von Absatz 4a wird begrüßt. Die Aufnahme der Erreichbarkeitsanordnung im Gesetz ist der bisherigen verfassungsrechtlich zweifelhaften Verweisung auf eine Anordnung der Bundesagentur für Arbeit vorzuziehen.

Zu § 7a (Altersgrenze)

Die in § 7a vorgesehene Änderung ist begrüßenswert. Durch die Neufassung soll nun die Leistungslücke beim Übergang von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts zu der Altersrente geschlossen werden.

Zu § 8 Abs. 2 (Erwerbsfähigkeit)

Der Deutsche Verein begrüßt ausdrücklich die Klarstellung, dass für die Annahme der Erwerbsfähigkeit die rechtliche Möglichkeit, eine Beschäftigung vorbehaltlich einer Zustimmung nach § 39 AufenthG aufzunehmen, ausreicht⁴.

Zu § 9 Abs. 2 S. 2 und 3 (Bedarfsgemeinschaft)

Im Rahmen der Angleichung, die durch die Einbeziehung der neuen Bedarfe nach § 28 erforderlich wird, spricht sich der Deutsche Verein erneut⁵ dafür aus, die Neuausrichtung der Bedarfsgemeinschaft insgesamt, insbesondere die Anrechnungsmethode, anzugehen. Die durch die derzeitige Rechtslage auftretenden Problemlagen sind hinlänglich bekannt und können einer Lösung zugeführt werden.

Zu §§ 11, 11a (Einkommen)

Die im Entwurf vorgesehene Neuordnung der Regelungen zur Berücksichtigung von Einkommen eröffnet die Aussicht auf eine wesentlich verbesserte Übersichtlichkeit und Struktur im Bereich Einkommen und Vermögen.

Hinsichtlich von Darlehen begrüßt der Deutsche Verein, dass es nicht dazu kommen soll, entsprechende Zuflüsse entgegen der Rechtsprechung generell dem Einkommen zuzurechnen; die in § 11 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs vorgesehene Einkommenszurechnung von Zuflüssen aus darlehensweise gewährten Sozialleistungen, soweit diese Leistungen dem Lebensunterhalt dienen, ist sachgerecht.

Hilfreich für die Praxis ist, dass die Regelungen zu Einkommen, das nicht zu berücksichtigen ist, die Formulierungen im SGB II den entsprechenden Vorschriften in §§ 83 f. SGB XII weitgehend angeglichen werden. Insoweit sind die Entwurfss Fassungen des § 11a Abs. 3 für auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften erbrachter zweckbestimmter Leistungen, des § 11a Abs. 4 für Zuwendungen der freien Wohlfahrtspflege und des § 11a Abs. 5 für Zuwendungen anderer ausdrücklich zu begrüßen.

⁴ So vom Deutschen Verein bereits gefordert, s. Erste Empfehlungen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund, NDV 2010, S.255 ff.

⁵ Deutscher Verein, Erstes Positionspapier zur Neuausrichtung der Bedarfsgemeinschaft im SGB II, NDV 2007, 431 ff.

Diskussionsbedürftig ist aber die in § 11a Abs. 3 S. 2 Nr. 2 vorgesehene Regelung, in vollem Umfang die Geldleistungen als Einkommen zu berücksichtigen, die an Tagespflegepersonen nach § 23 SGB VIII gewährt werden. Dass eine solche Berücksichtigung Einfluss auf die Bereitschaft zur Ausübung von Tagespflege haben kann, macht schon die Begründung zu der in § 77 Abs. 2 des Entwurfs vorgesehenen Übergangsregelung deutlich, wonach es noch bis Jahresende 2011 bei der in § 11 Abs. 4 der geltenden Fassung geregelten Rechtslage bleiben soll. Die Position des Deutschen Vereins, nicht zwingend bis zum 1.1.2011 umzusetzende Reformschritte in einem abgekoppelten Gesetzgebungsverfahren zu vollziehen, bietet Gelegenheit, die Implikationen der vorgesehenen Regelung noch einer vertieften Diskussion in der Fachöffentlichkeit und nicht lediglich umsetzungsorientiert einer kurzfristig einzuberufenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe zugänglich zu machen.

Zu § 12a (Vorrangige Leistungen)

Die in § 12a Satz 2 Nr. 2 vorgesehene Regelung, Wohngeld oder Kindergeld nicht in Anspruch nehmen zu müssen, wenn es dadurch nicht zu einer Beseitigung der Hilfebedürftigkeit sämtlicher Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für zusammenhängend mindestens drei Monate kommen würde, ist als Verwaltungsvereinfachung sinnvoll. Die Neufassung bewirkt aber finanzielle Auswirkungen auf die Kommunen, die kompensiert werden müssen.

Zu § 21 (Mehrbedarfe)

Der Deutsche Verein wiederholt seine in der Stellungnahme zum Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrats bereits formulierte Anregung, die Öffnungsklausel des Abs. 6 analog der entsprechenden Regelung in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII zu fassen: *„Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ... unabweisbar seiner Höhe nach von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht“*. Denn die Ausgestaltung als Mehrbedarf ist verfehlt. Bei gleicher Konstellation in der Sozialhilfe wäre ein abweichender Regelsatz festzulegen. In den Rechtskreisen des SGB II und SGB XII geht es um grundsätzlich identische Bedarfslagen. Es sind keine sachlichen Gründe für Abweichungen in den Anspruchsgrundlagen ersichtlich. Auch der Bundesrat hat sich in einer Entschließung zum Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrats für eine einheitliche Regelung in beiden Gesetzeswerken ausgesprochen.

Zu §§ 22- 22c (Kosten der Unterkunft und Heizung)

Die Neuordnung der Übernahme von Kosten der Unterkunft und Heizung ist eine Reaktion auf die zahlreichen praktischen Schwierigkeiten, Rechtsstreitigkeiten und Auslegungsprobleme, die in diesem Bereich im SGB II in den letzten Jahren aufgetreten sind.

Durch die Neuformulierung des § 22 wird der Praxis und der ergangenen Rechtsprechung in verschiedenen Punkten Rechnung getragen. So werden die Möglichkeit von Unwirtschaftlichkeitsregelungen (§ 22 Abs. 1 Satz 4), die Übernahme von Instandhaltungs- und Reparaturkosten gesetzlich verankert (§ 22 Abs. 2) und neue Tatbestände für die direkte Zahlung von Leistungen an Vermieter und andere Empfangsberechtigte eingeführt (§ 22 Abs. 7). Diese Anpassungen sind zu begrüßen.

Vor allem die Regelungen zur Satzungsermächtigung einschließlich der vorgesehenen Pauschalierungsmöglichkeit (§§ 22a bis c des Entwurfs) sind aus Sicht des Deutschen Vereins jedoch noch erheblich klärungs- und änderungsbedürftig. Die kritischen Punkte einer Satzungs- oder Pauschalierungsregelung hat der Deutsche Verein in grundsätzlicher Weise bereits benannt⁶. Es handelt sich insgesamt um eine sozialpolitisch schwierige und rechtstechnisch anspruchsvolle Materie, deren Regelung mehr Zeit und verfahrenstechnischen Raum erfordert, als im aktuellen Gesetzgebungsverfahren zu den Regelsätzen zur Verfügung steht. Der Deutsche Verein hält es daher für geboten, den Bereich Kosten der Unterkunft und Heizung aus dem Gesetzgebungsverfahren auszugliedern und gesondert nach eingehender Diskussion und Überprüfung einem eigenen Gesetzgebungsverfahren zuzuführen. Er schließt sich dem entsprechenden Anliegen der Länder an.

In einem abgekoppelten Gesetzgebungsverfahren hält der Deutsche Verein die erneute Prüfung folgender Regelungen des Entwurfs für unverzichtbar:

Grundsätzlich stellt sich im Rahmen der Satzungsregelung die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die weitgehenden Regelungen der Ausgestaltung der Satzung, die möglicher Weise im Widerspruch zu Art. 84 GG stehen, der die Regelung von Verfahrensrecht durch den Bund nicht zulässt.

Darüber hinaus ist die Satzungsgestaltung durch die Kommunen Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Dies wird im Rahmen der Entwurfsfassung nicht ausreichend berücksichtigt. Auf Grundlage des Entwurfs käme es an verschiedenen Stellen zu Eingriffen in die Satzungsautonomie der Kommunen, z.B.:

⁶ Deutscher Verein, Stellungnahme zur Diskussion über eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende, NDV 2010, 163 ff.

- In § 22b Abs. 2 des Entwurfs wird eine Begründungs- und Bekanntmachungspflicht konstituiert. Dies stellt einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Der Deutsche Verein regt daher an, eine solche Bestimmung aufzugeben.
- § 22c Abs. 1 Satz 3 bestimmt in unzulässiger Weise den Ort, an dem die Methodik der Datenerhebung und -auswertung darzulegen ist (in der Begründung der Satzung). Fraglich ist außerdem, ob dem Bund eine Regelungskompetenz für die in Abs. 2 des § 22c getroffene Regelung zusteht, dass die durch Satzung bestimmten Werte in bestimmten Zeitabständen zu überprüfen sind.

Für Kommunen, die keine Satzung erlassen, wird weiterhin § 22 gelten. Potentiell werden sich dadurch nicht nur in der Praxis, sondern vor allem in der Rechtsprechung zwei parallele Systeme herausbilden, die sich unterschiedlich entwickeln können. Diese Folge ist möglicherweise nicht intendiert. Fraglich ist auch, welche Kriterien für die Ermittlung von Pauschalen nach § 22a Abs. 2 gelten sollen. Das Verhältnis der Satzungsbestimmungen, der Pauschalen und den Regelungen des § 22 zueinander wird im Entwurf nicht hinreichend deutlich.

Die Regelung des § 22a Abs. 2, die eine Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung ermöglichen soll, enthält eine Reihe missverständlicher und unklarer Formulierungen und bedarf dringend der Überarbeitung.

Wie der Deutsche Verein bereits in seiner Stellungnahme zur Pauschalierung⁷ betont hat, müssen Pauschalen bedarfsdeckend ausgestaltet sein. Daher sollten Pauschalen den Bedarf, von dem in § 22a Abs. 2 S.1 die Rede ist, auch „decken“ und nicht nur „berücksichtigen“. Auch die Formulierung in Satz 1, dass „auf dem örtlichen Wohnungsmarkt ausreichend freier Wohnraum verfügbar“ sein muss, suggeriert, dass Pauschalen zu niedrig bemessen werden dürfen und in diesem Fall eine Möglichkeit zum Umzug in eine günstigere Wohnung vorhanden sein soll. Letztere Regelung ist überdies deshalb problematisch, weil der „örtliche Wohnungsmarkt“ nicht homogen ist (verschiedene Standards, Wohnungsgrößen, konzentrierter Leerstand etc.). Hier fehlt es an einer Spezifizierung.

§ 22a Abs. 2 S. 2, nach dem bestimmt werden soll, dass „in der Satzung Regelungen für den Fall vorzusehen sind, dass die Pauschalierung im Einzelfall zu unzumutbaren Ergebnissen führt“, ist insgesamt problematisch. Die Satzung kann zwar regeln, dass weitergehende Ansprüche nicht ausgeschlossen sind, sollte aber keine Einzelfallregelungen beinhalten. Unklar ist, ob durch diese Regelung eine Abweichung von der Pauschale nach unten ermöglicht werden soll, was mit „unzumutbaren Ergebnissen“ gemeint ist und für wen

⁷ aaO, Fn. 5.

die Ergebnisse unzumutbar sein können. Der Begriff „Pauschalierung“ meint in diesem Zusammenhang vermutlich „Pauschale“.

Klärungsbedürftig ist im Zusammenhang mit Pauschalen auch, wie im Falle einer Direktüberweisung an den Vermieter nach § 22 Abs. 7 mit Pauschalen verfahren werden soll.

§ 22a Abs. 3 beinhaltet Vorgaben zur Angemessenheitsermittlung. Satz 2 der Regelung verlangt eine „Berücksichtigung“ der Auswirkungen der Angemessenheitswerte. Wie diese erfolgen soll, ist jedoch unklar. In der Gesetzesbegründung findet sich keine Erläuterung der Kriterien, so dass nicht deutlich wird, was mit „Anbietergruppen“ oder „Verfügbarkeit von Wohnraum einfachen Standards“ gemeint ist. Sollen kommunale Anbieter von Wohnungen in die Angemessenheitsbestimmung mit einbezogen werden? Müssen Renditeaussichten und Auswirkungen auf die Schaffung von Wohnraum im einfachen Segment „berücksichtigt“ werden?

Die in § 22b Abs. 1 vorgesehene Formulierung im Singular berücksichtigt nicht, dass Spannbreiten erforderlich sind. Dementsprechend muss es in Satzungen um Bestimmungen zu ‚Wohnflächen‘, ‚Unterkünften‘ und ‚Verbrauchswerten‘ gehen. Zu einem Zirkelschluss, wie er in Satz 2 angelegt ist („als angemessen *anerkannt*“), darf es nicht kommen.

§ 22b Abs. 3, der Sonderregelungen für bestimmte Personengruppen fordert, scheint von der Sorge getragen zu sein, die Kommunen könnten dem Einzelfall nicht genügend Beachtung schenken. Der Deutsche Verein hat immer betont, dass im Rahmen der Angemessenheitsbestimmung für die Kosten der Unterkunft und Heizung eine Einzelfallprüfung vorzunehmen ist. Die Regelung in § 22b Abs. 3 scheint jedoch die Einzelfallprüfung auf bestimmte Personengruppen zu beschränken und ist überdies nicht verpflichtend (Satz 1: „soll“ statt „muss“). Vor allem die Regelungsintention von Satz 2 wird nicht hinreichend deutlich. Man könnte Satz 2 dahingehend deuten, dass es Sonderregelungen nur für einen erhöhten Raumbedarf geben soll. Menschen mit Behinderungen haben aber insbesondere einen Bedarf an einer teureren Wohnungsausstattung und an einem barrierefreien Zugang zu ihrer Wohnung. Satz 2 erscheint deshalb entbehrlich und kann in Ausführungen zur Begründung einer nach Satz 1 vorzusehenden Regelung aufgenommen werden.

§ 22c Abs. 1 Satz 2 zielt auf eine hilfswise Heranziehung der Höchstbeträge nach § 12 Abs. 1 WoGG ab, obwohl die Höchstbeträge nach einhelliger Auffassung ungeeignet zur Bestimmung der Angemessenheit von Unterkunfts-kosten sind. Auf eine solche Regelung sollte verzichtet werden, jedenfalls ist aber sicherzustellen, dass es zu keiner unreflektierten Übernahme der Höchstbeträge kommen kann.

Wie für § 27 Abs. 3 des Entwurfs vorgesehen, an der Regelung des geltenden § 22 Abs. 7, der den Zuschuss zu den Unterkunftskosten für Auszubildende regelt, festzuhalten, würde bedeuten, von der Chance Abstand zu nehmen, dass diese Leistung im BAföG verankert wird, wo sie systematisch hingehört.

Zu § 23 (Sozialgeld)

Es wird angeregt, die in Nr. 1 vorgesehene Regelung in § 20 zu integrieren (und hierzu die Überschrift von § 20 um das Wort „Sozialgeld“ zu erweitern).

Die Mehrbedarfsregelungen in den Nr. 2 bis 4 sollten in die einschlägige Norm des § 21 integriert werden. Die Einführung einer Anspruchsgrundlage für schwerbehinderte Menschen mit dem Merkzeichen G wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings greift die Beschränkung auf nicht erwerbsfähige Personen zu kurz, da sich der Mehrbedarfstatbestand nicht aus dem Merkmal Erwerbsunfähigkeit, sondern der schwerwiegenden Mobilitätseinschränkung ergibt. Eine entsprechende Regelung besteht im Rechtskreis des SGB XII bereits seit Langem. Es sind keine Gründe für eine Ungleichbehandlung von Personen in beiden Rechtskreisen ersichtlich, da identische Bedarfslagen bestehen. Das „Merkmal G“ hat keinen Einfluss auf die Erwerbsfähigkeit.

Zu §§ 28 bis 30 (Bedarfe für Bildung und Teilhabe)

Weil die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht in jeder Hinsicht der Aufgabenverteilung im föderalen Staat Rechnung trägt, gibt sie Anlass, die jeweiligen Aufgaben des Bundes in der Existenzsicherung von denen der Länder und Kommunen zu unterscheiden und ein dem föderalen Aufbau Rechnung tragendes, Leistungen und Angebote vernetzt gestaltendes Konzept zu erstellen. Daher ist der Deutsche Verein überzeugt, dass alle staatlichen Ebenen ihre Anstrengungen im Bereich Bildung verstärken müssen, um allen Kindern Chancengerechtigkeit und Teilhabe zu ermöglichen. Mit Bildung, Chancengleichheit und Teilhabe sind Aufgaben angesprochen, die alle staatliche Ebenen und neben der Fürsorge vor allem auch das Bildungssystem und seine Akteure angehen. Der Deutsche Verein sieht die Notwendigkeit, dass die Akteure hierüber in einen vertieften Dialog eintreten. Weder die Kultushoheit der Länder, noch die aus der Karlsruher Entscheidung fließende Verpflichtung des Bundes, noch die Aufgaben der Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge dürfen dabei außer Betracht bleiben. Dieser Diskurs kann aber nicht einseitig vom Bund geführt werden. Er zielt auf so grundlegende und tiefgreifende Veränderungen ab, dass Zeit für eine breite Diskussion gegeben sein muss.

Aufgrund der Auswertungen der vergangenen EVS und weiterer Forschungsergebnisse ist für den Deutschen Verein voraussehbar, dass auch nach der EVS 2008 Bildungsbedarfe

aufgrund der statistischen Effekte nur in einem geringen finanziellen Rahmen nachweisbar sein werden. Solcherart ermittelte Bedarfsansätze sind nicht geeignet, konkret individuelle Bildungsbedarfe abzudecken. Die im Konzept des BMAS dargelegten Teile des Bildungspakets lassen sich hinsichtlich des Bedarfs und hinsichtlich der Leistungshöhen nicht aus der EVS ableiten. Der Deutsche Verein erachtet es deshalb als kaum begründbar, in Form eines Gutscheins für einzelne Bedarfsgegenstände Pauschalbeträge vorzusehen. Solche könnten nur willkürlich bzw. fiskalisch, nicht aber inhaltlich begründet sein.

Zum individuellen Bedarf der Schüler gehören u.a. Lernmittel, Schülerbeförderung, Mittagessen sowie Nachhilfe. Es ist evident, dass die Kosten jeweils von den örtlichen Regelungen und Gepflogenheiten abhängen. Ungleichheiten bestehen weiterhin angesichts der länderspezifisch unterschiedlichen Ausgestaltung der Lernmittelfreiheit. Insbesondere beim Bedarf an Nachhilfeunterricht ist die Erforderlichkeit einer individuellen Bemessung evident. Angesichts dieser örtlichen und individuellen Unterschiedlichkeiten ist schwer vorstellbar, dass der Bund im Bereich schulischer Bildung der Anforderung gerecht werden kann, die „Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen“ (3. Leitsatz der Entscheidung des BVerfG vom 9.2.2010). Trotzdem ist das völlige Fehlen von Ansätzen einer Berechnung oder Bestimmung der Leistungshöhe kaum nachzuvollziehen.

Verfolgt der Bund gleichwohl das Konzept des BMAS weiter, so muss er alles daran setzen, die Jobcenter kompetentiell in die Lage zu versetzen, Leistungen individuell zuzumessen. Es müssen je nach den lokalen und sozialräumlichen Gegebenheiten Systeme entwickelt werden, die eine bedarfsgerechte Leistungszumessung gewährleisten.

Zur Leistungsform „Gutschein“

Die Umsetzung des Bildungspaktes verursacht mit der Berechnung, Bescheidung, Ausstellung und Abrechnung der Gutscheine (insbesondere bei Mehrfachausstellung von Gutscheinen, Teileinlösung und Rückforderungen) erhebliche Mehraufwände in den Grundsicherungsstellen und erfordert zusätzliche personelle Ressourcen.

Sofern den Grundsicherungsstellen die erforderlichen personellen Ressourcen für die neue Aufgabe „Bildungspaket“ nicht zur Verfügung gestellt werden, wird dies zu Verzögerungen bei der Ausstellung und Abrechnung der Gutscheine führen. Letztlich wird die Mehrbelastung in den Grundsicherungsstellen, bei fehlenden personellen Ressourcen, auch zu negativen Auswirkungen auf die operative Leistungserbringung im Gesamtsystem des SGB II

führen. Hierunter können sowohl die Akzeptanz des Gutscheilverfahrens als auch die Außerdarstellung der Jobcenter leiden.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass mit einem Gutscheinsystem auch eine Neuordnung der Leistungen und Leistungserbringungsstrukturen bewirkt werden kann, die auf Bildung und Teilhabe abzielen. Die in dieser Hinsicht nicht professionalisierten Sportvereine, Musikschulen und nebenberuflichen Nachhilfelehrer zu berücksichtigen, dürfte praktisch schwierig und wegen der damit verbundenen administrativen Mehrkosten (Personal, Buchführung, Abrechnungssysteme usw.) unattraktiv sein. Zu bedenken sind auch die Fehlanreize für Schulen und weitere Infrastrukturen, die durch ein neues, bundesfinanziertes Angebot entstehen.

Zu §§ 31 ff. (Sanktionen)

Jugendliche im SGB II–Bezug werden deutlich häufiger sanktioniert als Erwachsene, was in etwa 20 % der Fälle zu einer völligen Leistungsstreichung führte. Die erzieherische Wirkung bleibt erwiesenermaßen teilweise aus oder führt zu der Aufnahme unqualifizierter, instabiler Tätigkeit. Der Deutsche Verein hält es deshalb für geboten, das Sanktionssystem für junge Menschen unter 25 Jahren grundsätzlich zu überprüfen. Die 100 %-ige Sanktionierung, die § 31a Abs. 2 des Entwurfs für diesen Personenkreis zulässt, kann zu problematischen Ergebnissen führen. Auch die nur geringe Flexibilisierung bei der Sanktion, wobei auf Verhaltensänderungen lediglich mit der sofortigen Sanktionsaufhebung in Bezug auf die Kosten der Unterkunft reagiert werden kann, erlaubt keine dem Einzelfall angemessene Entscheidung. Jedenfalls sollte die bestehende Möglichkeit der Verkürzung des Sanktionszeitraums auf 6 Wochen nicht entfallen.

Im Übrigen ist die im Entwurf vorgesehene insgesamt übersichtlichere und bessere Strukturierung der Sanktionsregelungen eine geeignete Grundlage, um in einem abgekoppelten Gesetzgebungsverfahren zu Neuregelungen im Sanktionsinstrumentarium zu gelangen.

Zu § 31 Abs. 1 der Entwurfsfassung ist positiv hervorzuheben, dass danach auch auf gesetzlicher Ebene der Nichtabschluss einer Eingliederungsvereinbarung künftig nicht mehr sanktionsbewehrt sein soll. Dass die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, nicht mit einer Sanktion zu ahnden ist, sehen bereits die fachlichen Hinweisen zu § 31 SGB II (Stand vom 20. Dezember 2008, Rz. 31.6a) vor. Aus Sicht der Bundesregierung war seinerzeit Grund für diese Aufhebung per Weisung allerdings nicht, dass in der

Rechtsprechung und Literatur verfassungsrechtliche Bedenken formuliert wurden, vielmehr hatte sie zur Begründung auf eine Erhöhung der Transparenz im Leistungsverfahren abgestellt (BT-Drucks. 17/351).

Wie in § 31 Abs. 1 vorgesehen soll der Forderung entsprochen werden, auch gesetzlich eine Doppelbestrafung dergestalt auszuschließen, dass der Inhalt der Eingliederungsvereinbarung (einseitig) als Verwaltungsakt erlassen werden und zusätzlich leistungssenkend sanktioniert werden kann⁸.

Der Deutsche Verein hält es für bedenklich, wenn künftig der Nachweis einer Rechtsfolgenbelehrung gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 entbehrlich wäre und eine Pflichtverletzung bereits bei bloßer "Kenntnis" der Rechtsfolgen vorliegen würde. Gerade vor dem Hintergrund einer drohenden Minderung bzw. eines Wegfalls der zur Bestreitung der Existenz notwendigen Grundlage sowie aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wird es dabei bleiben müssen, dass jeder Sanktionierung eine schriftliche Belehrung vorauszugehen hat. Vor allem dient die Rechtsfolgenbelehrung auch dem erzieherischen Zweck der Sanktionen und verstärkt diesen. Es handelt sich dabei nicht nur um ein formales Kriterium, sondern um eine Erläuterung der an die Leistungsberechtigten gerichteten Anforderungen.

Eine kraft Gesetzes eintretende Leistungsminderung, wie sie in § 31a des Entwurfs vorgesehen ist, wäre zweifelhaft. Letztlich dürfte sich für Leistungsberechtigte dabei materiell kein bedeutender Unterschied gegenüber der bestehenden Rechtslage ergeben. Schon bisher beruht die Sanktionsentscheidung auf der Feststellung einer Pflichtverletzung, so dass eine solche Feststellung bei einer sich kraft Gesetzes vollziehenden Sanktion auch weiterhin konstitutiv bliebe.

IV. Zu Artikel 3: Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 28a (Fortschreibung der Regelbedarfsstufen)

Die geplante jährliche Anpassung nach einem Mischindex aus "regelbedarfsrelevantem Preisindex" und Nettolohnentwicklung ist ein grundsätzlich geeignetes Verfahren, da es sowohl die Entwicklung der Kaufkraft als auch der Lebenshaltungskosten berücksichtigt. Beide Faktoren haben Einfluss auf die Entwicklung des Bedarfs im Zeitverlauf. Der Anpassungsmechanismus genügt damit den vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9.2.2010 formulierten Anforderungen.

⁸ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, DV 22/08, S.10.