

Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung (BR-Drucks. 66/16)

Die Stellungnahme (DV 35/15) wurde am 16. März 2016 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Inhalt

I. Vorbemerkung und zusammenfassende Bewertung	3
II. Änderungen im SGB II gemäß Art. 1 des Regierungsentwurfs	3
1. Zu Art. 1 Nr. 3 a) – § 3 Abs. 2 SGB II-E	3
2. Zu Art. 1 Nr. 7 – § 7 Abs. 5 und 6 SGB II-E	4
3. Zu Art. 1 Nr. 8 b) – § 11 Abs. 3 Satz 2 SGB II-E	4
4. Zu Art. 1 Nr. 9, 10 – § 11a und § 11b SGB II-E	4
a) Absatz 3 Satz 2: Anfügung einer Nummer 3 (Leistungen für Auszubildende)	4
b) Absatz 7 (neu): Einkommensberücksichtigung bei Anspruch auf Mutterschaftsgeld und Zuschuss zum Mutterschaftsgeld	5
5. Zu Art. 1 Nr. 16 – § 16h SGB II-E	6
6. Zu Art. 1 Nr. 20 – § 22 SGB II-E	6
a) Absatz 1 Satz 2: Streichung des Worts „angemessen“	6
b) Absatz 3: Einfügung „oder nicht anerkannte Aufwendungen für Unterkunft und Heizung“	7
c) Absatz 4: Erteilung der Zusicherung durch den kommunalen Träger am Zuzugsort	8
d) Absatz 6: Genossenschaftsanteile	9
e) Neuer Absatz 10: Gesamtangemessenheitsgrenze (Bruttowarmmiete)	9
7. Zu Art. 1 Nr. 23 – § 27 Abs. 3 SGB II-E	11
8. Zu Art. 1 Nr. 39 – § 43 Abs. 3 SGB II-E	11
III. Änderungen anderer Gesetze gemäß Artikel 3 des Regierungsentwurfs	11
Zu Art. 3 Nr. 12 – Änderung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch: §§ 132–134 SGB IX-E	11
IV. Weitere Regelungsbedarfe aus Sicht des Deutschen Vereins	12
1. § 16 Abs. 1 SGB II – bedarfsorientierte Sprachförderung	12
2. § 27 Abs. 2 SGB II – Erstausrüstung für eine Wohnung	13
3. § 28 Abs. 3 SGB II – Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf	13
4. §§ 31 ff. SGB II – Sanktionen	13
V. BMAS-Arbeitsentwurf einer Neuregelung zur temporären Bedarfsgemeinschaft im SGB II vom 29. Februar 2016	14
1. Zu § 7 Abs. 3 SGB II-E	14
2. Zu § 11 Abs. 1 SGB II-E	14
3. Zu § 20 Abs. 2 SGB II-E	15
4. Zu § 23 Abs. 2 SGB II-E	15

I. Vorbemerkung und zusammenfassende Bewertung

Das SGB II ist u.a. mit dem Ziel geschaffen worden, ein transparentes und leicht zu administrierendes Sozialrecht zu schaffen, das durch Fordern und Fördern die Hilfebedürftigkeit durch Erwerbsintegration überwindet und den notwendigen Lebensunterhalt von Leistungsberechtigten sichert. Dieser Anspruch konnte von Anfang an nicht in vollem Umfang verwirklicht werden. Durch eine Vielzahl von Gesetzesänderungen hat sich der Umfang der Regelungen seit 2005 stark ausgeweitet, die Komplexität wurde erhöht. Die vielfach geäußerten Forderungen nach einer Rechtsvereinfachung haben zur Einrichtung einer AG der ASMK geführt („AG Rechtsvereinfachung“) die von 2013 bis 2014 „konsentiert“ Vorschläge zur Vereinfachung des Leistungs- und Verfahrensrechts erarbeitete. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung greift einige Vorschläge auf.

Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass frühere Vorschläge des Deutschen Vereins umgesetzt werden sollen. So sieht der Regierungsentwurf vor, dass Auszubildende für den Monat des Ausbildungsbeginns Leistungen als Darlehen erhalten können (§ 27 Abs. 3 SGB II-E) und dass Aufrechnungen für Zeiträume eines wegen Sanktionen geminderten Leistungsanspruchs ausgeschlossen werden (§ 43 Abs. 3 SGB II-E). Der Deutsche Verein fordert den Gesetzgeber auf, auch die weiteren Empfehlungen zur Reform der Sanktionsregelungen aus dem Jahr 2013 zeitnah umzusetzen.

Die vorgesehenen Neuregelungen zur Berücksichtigung von Einkommen (§§ 11, 11a SGB II-E) enthalten Vereinfachungen, die für Leistungsberechtigte im Einzelfall zu einer Verschlechterung führen könnten.

Zu den vorgesehenen Neuregelungen im Bereich der Kosten der Unterkunft wird auf möglicherweise erhebliche Folgewirkungen aufmerksam gemacht.

Im Abschnitt III dieser Stellungnahme werden weitere Regelungsbedarfe aufgeführt.

II. Änderungen im SGB II gemäß Art. 1 des Regierungsentwurfs

1. Zu Art. 1 Nr. 3 a) – § 3 Abs. 2 SGB II-E

Das in dem aufzuhebenden § 15a SGB II geregelte Sofortangebot wird in § 3 Abs. 2 SGB II-E wieder aufgenommen. Das Sofortangebot kann ein geeignetes Mittel sein, um das Entstehen bzw. die Verfestigung von Hilfebedürftigkeit zu vermeiden (so auch die seinerzeitige Gesetzesbegründung zu § 15a SGB II – BT-Drucks. 16/1410, S. 21).

Die neue Regelung konkretisiert das Prinzip des Förderns, indem sie ein Handlungsgebot für die Jobcenter postuliert, unverzüglich mit der Eingliederungsarbeit zu beginnen. Der Deutsche Verein weist mit Blick auf die hohe Zahl langzeitleistungsbeziehender Menschen und dem zu erwartenden starken Anstieg der Leistungsberechtigten infolge der Flüchtlingsentwicklung darauf hin, dass die Umsetzung dieser Regelung auch eine entsprechende finanzielle und perso-

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Bojana Marković.

nelle Ausstattung der Jobcenter voraussetzt. Es ist zu gewährleisten, dass entsprechende Angebote zeitnah zur Verfügung gestellt werden können. Für den Erfolg der Eingliederungsarbeit kommt es entscheidend darauf an, dass die im jeweiligen Einzelfall notwendigen Eingliederungsleistungen sorgfältig ermittelt werden.

Begrüßt wird die Regelung in § 3 Abs. 2 Satz 2 SGB II-E, Personen ohne Berufsabschluss primär in eine Ausbildung zu vermitteln. Eine nachhaltige Integration in das Erwerbsleben setzt in der Regel eine berufliche Qualifikation voraus. Eine vorrangige Vermittlung von Leistungsberechtigten mit fehlendem Berufsabschluss in ein Ausbildungsverhältnis ist wirtschafts- und sozialpolitisch sinnvoll und entspricht bereits früher geäußerten Forderungen des Deutschen Vereins.

2. Zu Art. 1 Nr. 7 – § 7 Abs. 5 und 6 SGB II-E

Die Neuregelungen zur Leistungsberechtigung von Auszubildenden stellen eine Verbesserung gegenüber den aktuellen Regelungen dar. Zur Vermeidung von Schnittstellen und zusätzlichen Belastungen der Jobcenter wäre es jedoch sachgerecht, das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und die Berufsausbildungsbeihilfe als vorgelagerte Sicherungssysteme für Auszubildende zu stärken und bedarfsgerecht auszugestalten, um eine verlässliche Absicherung außerhalb des SGB II zu gewährleisten.

3. Zu Art. 1 Nr. 8 b) – § 11 Abs. 3 Satz 2 SGB II-E

Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG, Urteil vom 24. April 2015, B 4 AS 32/14 R) reicht es für die Qualifizierung einer Einnahme als „laufende Einnahme“ aus, wenn sie zwar nicht „laufend“, sondern in einem Gesamtbetrag erbracht wird, aber nach dem zugrunde liegenden Rechtsgrund regelmäßig zu erbringen gewesen wäre. Die in § 11 Abs. 3 Satz 2 SGB II-E vorgesehene Anrechnung von Nachzahlungen aus einem laufenden Anspruch (z.B. Nachzahlungen von Arbeitsentgelt, Sozialleistungen, Unterhaltszahlungen) als „einmalige Einnahmen“ setzt diese Rechtsprechung außer Kraft und hat zur Folge, dass Nachzahlungen auch auf die dem Zufluss nachfolgenden Monate verteilt werden können. Betroffene verlieren hierdurch die Möglichkeit, bei Nachzahlungen oberhalb des Bedarfs im Zuflussmonat, Schonvermögen zu bilden.

4. Zu Art. 1 Nr. 9, 10 – § 11a und § 11b SGB II-E

a) *Absatz 3 Satz 2: Anfügung einer Nummer 3 (Leistungen für Auszubildende)*
Die Neuregelung zur Berücksichtigung des Einkommens Auszubildender ist im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und unter dem Aspekt der Gleichbehandlung sachgerecht. Allerdings führt die nach § 11a Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 SGB II-E i.V.m. § 11b Abs. 2 Satz 4 SGB II-E vorgesehene Anwendung des Grundabsetzbetrages in Höhe von 100,- € monatlich bei Studierenden mit BAföG-Vollförderung zu einer Verschlechterung, wenn davon ausgegangen

wird, dass in den BAföG-Leistungen eine zweckbestimmte Pauschale für Ausbildungskosten in Höhe von 20 % enthalten ist – also beim gegenwärtigen Höchstsatz 119,40 €. Im Gesetzentwurf sollte deshalb sichergestellt werden, dass von jeder Ausbildungsförderung pauschal 20 % für Ausbildungskosten freigestellt werden. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Bildungsgerechtigkeit umso mehr angezeigt, als ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf die im Rahmen der Begabtenförderwerke gewährte Studienkostenpauschale in Höhe von 300,-€¹ monatlich nach § 11a Abs. 3 Satz 1 SGB II von der Einkommensberücksichtigung ausgenommen ist.

b) Absatz 7 (neu): Einkommensberücksichtigung bei Anspruch auf Mutterschaftsgeld und Zuschuss zum Mutterschaftsgeld

Die Neuregelung in § 11a Abs. 7 SGB II-E wird kritisch gesehen. Sie eröffnet eine nach dem Wortlaut unwiderlegliche Fiktion, dass sich Mutterschaftsgeld plus Arbeitgeberzuschuss zu Einnahmen summieren, die dem bisherigen Erwerbseinkommen entsprechen. Die Neuregelung scheint im Interesse der Verwaltungsvereinfachung zunächst sachgerecht zu sein, kollidiert aber mit dem gesetzgeberischen Grundprinzip, dass Einkommen nicht „fiktiv“ berücksichtigt werden darf, sondern tatsächlich geeignet sein muss, Hilfebedürftigkeit zu beseitigen. Nach der Gesetzesbegründung wird davon ausgegangen, dass der Leistungsberechtigten bei Bezug von Mutterschaftsgeld und ggf. hinzukommendem Zuschuss zum Mutterschaftsgeld stets ein dem bisherigen Arbeitsentgelt entsprechender Betrag zufließt. Jedoch gibt es verschiedene Sachverhaltskonstellationen (z.B. bei geringfügiger Beschäftigung), in denen dies gerade nicht der Fall ist. Die vorgesehene Neuregelung würde insbesondere geringfügig beschäftigte Frauen, die typischerweise auf aufstockende Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind, benachteiligen. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass bei kurzfristig entstehenden Bedarfen ein Darlehen nach § 24 Abs. 4 SGB II erbracht werden könne, geht bei diesen Sachverhaltskonstellationen ins Leere. Um die Gefahr einer Unterdeckung zu vermeiden, müsste § 11a Abs. 7 Satz 2 SGB II-E um einen weiteren Halbsatz wie folgt ergänzt werden:

„Für die Zeit der Schutzfristen nach § 3 Absatz 2 und § 6 Absatz 1 des Mutterschutzgesetzes gilt das dem Anspruch auf das Mutterschaftsgeld und dem Zuschuss zum Mutterschaftsgeld zu Grunde liegende Einkommen aus Erwerbstätigkeit als weiterhin monatlich zugeflossen, es sei denn die Leistungsberechtigte weist nach, dass sie für diese Zeit Mutterschaftsgeld nach § 13 des Mutterschutzgesetzes und den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld nach § 14 des Mutterschutzgesetzes in einer geringeren Höhe erhält.“

¹ Höhe der Studienkostenpauschale gemäß Nr. I. 2.2 Zusätzliche Nebenbestimmungen zur Förderung begabter Studentinnen und Studenten sowie begabter Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler (Förderrichtlinien des BMBF in der Fassung vom Oktober 2014), https://www.bmbf.de/files/Richtlinien_Anhebung_Promotionsfoerderung.pdf.

5. Zu Art. 1 Nr. 16 – § 16h SGB II-E

Mit der gesetzlichen Neuregelung wird ein Personenkreis in den Blick genommen, der aufgrund seiner besonderen Lebenssituation Beratung und Unterstützung auf Grundlage unterschiedlicher Leistungsgesetze benötigt. Die Regelung trägt damit dazu bei, dass Leistungsträger vor Ort sich bei der Erbringung von Leistungen abstimmen. Der Verzicht auf das Antragerfordernis ermöglicht es, auch Leistungsberechtigte zu fördern, die aufgrund ihrer individuellen Lebenssituation keine Leistungen beantragen.

Über § 16h SGB II-E können sozialpädagogische Angebote gestaltet werden, die die Sozialkompetenz benachteiligter junger Menschen stärken und damit die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt bzw. zur Teilnahme an weiteren Fördermaßnahmen erhöhen. Auch wird die im Gesetzentwurf vorgesehene „enge Abstimmung der Agentur mit dem örtlich zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe“ ausdrücklich begrüßt. Sie ist erforderlich, um Doppelangebote zu vermeiden und die Transparenz zwischen SGB II und SGB VIII herzustellen. Sie entspricht den Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine systematische rechtskreisübergreifende Kooperation.²

§ 16h SGB II-E ist als Kann-Leistung ausgestaltet. Die jugendhilferechtliche Regelung des § 13 SGB VIII ist eine Soll-Leistung. Es ist zu gewährleisten, dass bei dieser Konstellation keine Jugendlichen „verloren gehen“ und keine Verschiebepunkte entstehen.

Der Deutsche Verein weist zudem auf das Kooperationserfordernis mit den Trägern der Sozialhilfe hin, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII gewähren.

Der Deutsche Verein hat sich für eine Flexibilisierung des Sanktionssystems im SGB II ausgesprochen³ und weist darauf hin, dass die Ausgestaltung der Sanktionen für Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr nicht vollendet haben, zu einer Verschärfung jener Problemlagen beiträgt, die mit der Einführung des § 16h SGB II-E beseitigt werden sollen.

6. Zu Art. 1 Nr. 20 – § 22 SGB II-E

a) Absatz 1 Satz 2: Streichung des Worts „angemessen“

Es entspricht bereits geltender Rechtslage, dass bei nicht erforderlichen Umzügen aus angemessenen Wohnungen in andere ebenfalls angemessene, aber teurere Wohnungen eine Übernahme der Unterkunftskosten nur in Höhe der ursprünglichen angemessenen Kosten der alten Unterkunft erfolgt (§ 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Die Beurteilung der Erforderlichkeit entscheidet damit über die Höhe der nach einem Wohnungswechsel anzuerkennenden Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Da die bisherige Regelung keine explizite Aussage dazu enthält, soll mit der geplanten Änderung klargestellt werden, dass die Regelung

2 „Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII“, NDV 11/2015, S. 545 ff., <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2015-unterstuetzung-am-uebergang-schule-beruf-empfehlungen-des-deutschen-vereins-fuer-eine-gelingende-zusammenarbeit-an-den-schnittstellen-der-rechtskreise-sgb-ii-sgb-iii-und-sgb-viii-1859,604,1000.html>.

3 „Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen im SGB II“, NDV 7/2013, S. 289 ff., <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2013-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-reform-der-sanktionen-im-sgb-ii-1-1179,254,1000.html>

auch bei nicht erforderlichen Umzügen aus angemessenem in unangemessenen Wohnraum gilt. Wird an der Deckelung der Unterkunftskosten festgehalten, ist eine Klarstellung im Sinne der Gleichbehandlung als sachgemäß anzusehen. Nicht sachgemäß ist jedoch die dafür gewählte Vorgehensweise, nämlich die Streichung des Worts „angemessenen“ in § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II. Die Streichung führt zu einer Reduzierung der Rechtssicherheit und einer Erhöhung des sozialgerichtlichen Streitpotenzials. Das Bundessozialgericht hat klargestellt, dass Voraussetzung für eine Deckelung – neben der fehlenden Erforderlichkeit des Umzugs – das Bestehen einer abstrakten Angemessenheitsgrenze im örtlichen Vergleichsraum ist (BSG, Urteil vom 29. April 2015, B 14 AS 6/14 R, Rdnrn. 23 ff.). Wenn eine zutreffend ermittelte abstrakte kommunale Angemessenheitsgrenze für die Unterkunftskosten oder die Heizaufwendungen nicht besteht, soll eine Leistungsdeckelung insoweit ausscheiden. Wird die Neuregelung von den Leistungsträger dahingehend verstanden, dass eine Leistungsdeckelung auf die bisher zu tragenden Aufwendungen für Unterkunft und Heizung auch ohne Existenz (zutreffend ermittelter) abstrakter kommunaler Angemessenheitsgrenzen möglich ist, müssen die Sozialgerichte bei der Anwendung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II die abstrakte Angemessenheit der Unterkunftskosten inzident prüfen. Anstatt einer Streichung des Wortes „angemessen“ wäre es daher sachgemäß, § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II wie folgt zu fassen:

„Erhöhen sich nach einem nicht erforderlichen Umzug die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, werden für die neue Unterkunft nur die bisherigen angemessenen Aufwendungen als Bedarf anerkannt.“

Bei Umsetzung der geplanten Neuregelung würde es der Gesetzgeber zudem versäumen, bereits bestehende Streitfragen bei der Anwendung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II auszuräumen. Die Regelung zur Deckelung der Kosten der Unterkunft und Heizung ist nach dem derzeitigen Gesetzeswortlaut inhaltlich starr und zeitlich unbefristet. Sie gleicht damit einer Sanktionierung sozialwidrigen Verhaltens. Der 14. BSG-Senat hat in vorstehend zitierter Entscheidung bereits herausgestellt, dass anerkannte Kostensteigerungen, die zur Anhebung der kommunalen Angemessenheitsgrenzen führen, bei fortdauernder Deckelung zu berücksichtigen sind (s.o., Rdnr. 29). Die Frage, ob die Anwendung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II zu einer dauerhaften Deckelung der Unterkunftskosten auf die bisher angemessenen Aufwendungen führt oder ob die Begrenzungswirkung mit Zeitablauf entfällt bzw. die gedeckelten Beträge zumindest zu dynamisieren sind, ist derzeit beim 4. BSG-Senat (B 4 AS 13/15 R) anhängig. Angesichts steigender Nebenkosten sollte eine Neuregelung zwingend auch die Frage klären, bis zu welchem Zeitpunkt eine Deckelung der Kosten auf die Höhe der bisherigen Unterkunfts- und Heizkosten zulässig sein soll.

b) Absatz 3: Einfügung „oder nicht anerkannte Aufwendungen für Unterkunft und Heizung“

Im ersten und zweiten Halbsatz des § 22 Abs. 3 SGB II werden Rückzahlungen und Guthaben unterschiedlich behandelt. Der Begründung zum Regierungsent-

wurf lässt sich entnehmen, dass diese Differenzierung unbeabsichtigt und somit einem Redaktionsversehen geschuldet ist. Es wird deshalb angeregt, den Gesetztext in § 22 Abs. 3 Halbsatz 2 SGB II klarstellend um die Formulierung „und Guthaben“ zu ergänzen („... oder der Gutschrift; Rückzahlungen und Guthaben, die sich auf...“).

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, dass Rückzahlungen (und Guthaben, s.o.) von Betriebs- und Heizkosten, die sich auf nicht anerkannte Bedarfe für Unterkunft und Heizung beziehen, nicht leistungsmindernd berücksichtigt werden dürfen, begünstigt Leistungsberechtigte. Der Deutsche Verein gibt allerdings zu bedenken, dass im Einzelfall erforderlich werdende komplizierte Rückrechnungen und Abgrenzungsfragen (z.B.: Welcher Teil eines Betriebskostenguthabens ist auf Leistungen für Unterkunft und Heizung und welcher Teil aufgrund von Zahlungen aus Eigenmitteln entstanden?) zu einem Verwaltungsmehraufwand führen können, der dem gesetzgeberischen Ziel der Rechtsvereinfachung entgegensteht. Im Gesetzentwurf sollte mindestens klargestellt werden, ob Rückzahlungen und Guthaben aus Vorauszahlungen, die vom Leistungsträger nicht (in voller Höhe) berücksichtigt wurden, in Höhe der nicht anerkannten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anrechnungsfrei bleiben oder nur gequotelt im Verhältnis von den angemessenen zu den unangemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung. Sinnvoll wäre zudem ein gesetzlicher Hinweis, dass auch keine Anrechnung nach § 11 SGB II erfolgen soll.

c) *Absatz 4: Erteilung der Zusicherung durch den kommunalen Träger am Zuzugsort*

Die geplante Änderung des § 22 Abs. 4 SGB II sieht eine Übertragung der Zuständigkeit zur Zusicherung bei Wohnungswechsel auf den Zuzugsträger vor. Diese Änderung ist als sachdienlich zu begrüßen.

Gleichzeitig soll die Erforderlichkeit des Umzugs als Voraussetzung für eine Verpflichtung zur Zusicherung entfallen. Dies ist sinnvoll, soweit sich die Regelung auf trägerübergreifende Umzüge bezieht. Für Leistungsberechtigte, die innerhalb des Zuständigkeitsbereiches eines Trägers umziehen, führt die Neuregelung zu einer Rechtsunsicherheit. Mit der Erteilung der Zusicherung zur Berücksichtigung der Aufwendungen für die neue Unterkunft wird allein die Angemessenheit der Unterkunftskosten bestätigt. Hier besteht das Risiko, dass Leistungsberechtigte ohne Bedarf auf Übernahme von Wohnungsbeschaffungs- und Umzugskosten nach § 22 Abs. 6 SGB II auf der Grundlage dieser Zusicherung eine neue Wohnung am bisherigen Wohnort anmieten und der Leistungsträger erst zu einem späteren Zeitpunkt die Erforderlichkeit des Umzugs verneint. Die Leistungsberechtigten erhielten – für sie unvorhersehbar – wegen der Deckelung durch § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II nur die bisherigen Mietaufwendungen als Bedarf anerkannt. Um diese Rechtsunsicherheit zu vermeiden, wird vorgeschlagen, § 22 Abs. 4 Satz 2 SGB II wie folgt klarstellend zu fassen:

„Der kommunale Träger ist zur Zusicherung verpflichtet, wenn der Umzug erforderlich ist und die Aufwendungen für die neue Unter-

kunft angemessen sind; bei einem trägerübergreifenden Umzug ist Voraussetzung allein die Angemessenheit der Aufwendungen.“

d) *Absatz 6: Genossenschaftsanteile*

Eine Gleichbehandlung der Aufwendungen für den Erwerb von Pflichtanteilen an einer Wohnungsbaugenossenschaft mit den Aufwendungen für eine Mietkaution ist sachgerecht. Beide Aufwendungen entstehen bei Bezug einer neuen Unterkunft und sind zu Beginn eines Mietverhältnisses fällig. In beiden Fällen erfolgt eine Rückzahlung bei Kündigung des Mietverhältnisses bzw. der Genossenschaftsmitgliedschaft.

Während der Referentenentwurf noch vorsah, dass Aufwendungen für eine Mietkaution und für den Erwerb von Genossenschaftsanteilen alternativ („oder“) anerkannt werden können, lässt die Neuregelung im Regierungsentwurf nun auch eine kumulative („und“) Anerkennung dieser Aufwendungen zu. Der Deutsche Verein begrüßt diese Regelung, da es sich bei Mietkautionen und Genossenschaftsanteilen um unterschiedliche Rechtskonstrukte handelt, die auch kumulativ vom Vermieter verlangt werden können.

Mit Blick auf die in § 42a SGB II geregelten Rückzahlungsmodalitäten gibt der Deutsche Verein zu bedenken, dass Darlehen für Mietkautionen und Genossenschaftsanteile zu sehr langen Rückzahlungszeiträumen und damit zu einer langfristigen Unterschreitung des Existenzminimums führen können. Das Bundessozialgericht hat bereits in einer Kostenentscheidung Zweifel geäußert, ob Mietkautionsdarlehen „bedingungslos“ der Regelung des § 42a Abs. 2 Satz 1 SGB II unterfallen (BSG, Beschluss vom 29. Juni 2015, B 4 AS 11/14). In den Gesetzentwurf sollten klarstellende Regelungen zur Tilgung von Darlehen für Mietkautionen und Genossenschaftsanteile aufgenommen werden, die eine laufende und (je nach Darlehensbetrag) langfristige Unterschreitung des Existenzminimums ausschließen.

e) *Neuer Absatz 10: Gesamtangemessenheitsgrenze (Bruttowarmmiete)*

Die vorgesehene Regelung in Abs. 10 (neu) erlaubt es, die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anhand der Bruttowarmmiete zu beurteilen und hierfür eine Gesamtangemessenheitsgrenze festzulegen, die grundsätzlich aus den Summanden der angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft und der angemessenen Aufwendungen für die Heizung gebildet wird. Diese Regelung wird kritisch beurteilt.

Die Bildung einer Gesamtangemessenheitsgrenze für Unterkunfts- und Heizkosten nach Satz 1 der Neuregelung würde die Festlegung eines als abstrakt angemessen anzusehenden Heizkostenpreises pro Quadratmeter für eine einfache Wohnung (gestaffelt nach abstrakt angemessenen Wohnungsgrößen) im unteren Segment des Wohnungsmarktes erfordern. Die Aufwendungen für Heizung sind auch bei sparsamem Umgang mit Heizenergie von vielen Faktoren abhängig, auf die Leistungsberechtigte kaum Einfluss haben. Der bautechnische Zustand der Heizungsanlage und die Wärmeisolierung in der Wohnung bzw. im

gesamten Gebäude sind genauso ausschlaggebend wie regionale Gegebenheiten und witterungsbedingte Verhältnisse. Die Art der Wärmeversorgung beeinflusst die Kosten und wird von den Versorgungsunternehmen zu unterschiedlichen Preisen und uneinheitlichen Tarifen angeboten. All diese Daten müssten realitätsgerecht und nachvollziehbar erhoben werden, um einen abstrakt angemessenen Bedarf für Heizung im maßgeblichen Vergleichsraum bestimmen zu können. Dies ist den kommunalen Leistungsträgern in der Realität kaum möglich.

Nach Satz 2 der Neuregelung soll es künftig möglich sein, zur Bildung der Gesamtangemessenheitsgrenze für die Aufwendungen der Heizung einen Grenzwert zu berücksichtigen, bei dessen Unterschreitung die Angemessenheit der tatsächlichen Kosten unterstellt wird und eine Prüfung der Angemessenheit im Einzelfall unterbleibt. Der maßgebliche Grenzwert wird in der Praxis häufig einem kommunalen oder dem bundesweiten Heizspiegel entnommen. Das Bundessozialgericht hält die Heranziehung eines solchen Grenzwerts aus Praktikabilitätsgründen für gerechtfertigt, hat aber in mehreren Entscheidungen darauf hingewiesen, dass die Werte des bundesweiten (oder eines kommunalen) Heizspiegels nicht das tatsächliche Preisniveau auf dem Wohnungsmarkt wiedergeben und deshalb nicht im Sinne eines abstrakt angemessenen Quadratmeterhöchstwerts für Heizkosten zu verstehen sind (vgl. BSG, Urteil vom 4. Juni 2014, B 14 AS 53/13 R, Rdnr. 37 m.w.N.). Wird künftig der für die Beurteilung der Angemessenheit der Heizkosten maßgebliche Grenzwert als Summand für eine abstrakte Gesamtangemessenheitsgrenze herangezogen, stellt dies im Lichte der BSG-Rechtsprechung eine Regelung zur Pauschalierung der Heizkosten dar, die im Gesetzentwurf auch entsprechend ausgewiesen sein sollte. Es bestehen Zweifel, ob die Ermächtigung an die kommunalen Leistungsträger, angemessene Aufwendungen für Heizung abstrakt durch Heranziehung eines Grenzwerts festzulegen, den Verfahrensanforderungen gerecht wird, die aus dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II folgen.

Für Leistungsberechtigte, die zu Beginn des Leistungsbezuges bereits unangemessen wohnen oder deren Unterkunft aufgrund von Kostensteigerungen unangemessen wird, bietet eine Gesamtangemessenheitsgrenze nach Abs. 10 Satz 2 (neu) Ausgleichsmöglichkeiten zwischen höheren Aufwendungen für die Unterkunft und geringeren Aufwendungen für die Heizung oder umgekehrt. Eine Gestaltungsmöglichkeit durch Wohnungswechsel besteht wegen § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II (Erforderlichkeit des Umzugs) nur in einem sehr engen Rahmen. Hierbei würden sich allerdings Auswirkungen auf den lokalen Wohnungsmarkt ergeben.

Für die kommunalen Leistungsträger mag die Nutzung einer Gesamtangemessenheitsgrenze – wie in der Gesetzesbegründung angeführt – eine Verwaltungsvereinfachung darstellen, weil sie manche Kostensenkungsaufforderung entbehrlich macht. Allerdings entstehen den kommunalen Leistungsträgern bei Anwendung einer Gesamtangemessenheitsgrenze auch deutliche Mehraufwendungen bei den Unterkunftskosten, die in die Gegenrechnung einzustellen sind.

Zudem läuft die Heranziehung eines hohen Grenzwerts für Heizkosten energiepolitischen Zielsetzungen zuwider.

7. Zu Art. 1 Nr. 23 – § 27 Abs. 3 SGB II-E

Für Auszubildende, die weiterhin dem Ausschluss nach § 7 Abs. 5 und 6 SGB II unterliegen, wird die Härteregelung erweitert, wonach auch der ausbildungsbedingte Mehrbedarf und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe als Darlehen erbracht werden können. Für den Monat der Aufnahme einer Ausbildung können Leistungen als Darlehen erbracht werden. Die Umsetzung einer früheren Forderung des Deutschen Vereins wird ausdrücklich begrüßt.

8. Zu Art. 1 Nr. 39 – § 43 Abs. 3 SGB II-E

Der Ausschluss von Aufrechnungen für Zeiträume, in denen der Leistungsanspruch wegen Sanktionen um mehr als 30 % des maßgeblichen Regelsatzes gemindert wird, ist sachgerecht, da er weitere Eingriffe in das Existenzminimum verhindert. Der Deutsche Verein hatte sich bereits im Jahr 2013 für eine entsprechende Regelung ausgesprochen.

III. Änderungen anderer Gesetze gemäß Artikel 3 des Regierungsentwurfs

Zu Art. 3 Nr. 12 – Änderung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch: §§ 132–134 SGB IX-E

Die Erweiterung des Personenkreises, zu dessen Beschäftigung Integrationsprojekte eingerichtet werden, um den Kreis psychisch kranker Menschen, die behindert oder von Behinderung bedroht sind, begegnet in der hier vorgesehenen Fassung folgenden Bedenken:

Nach § 132 Abs.1 SGB IX dienen Integrationsprojekte der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem Arbeitsmarkt. Personen, bei denen lediglich eine Behinderung vorliegt oder droht, fallen nicht in diesen Personenkreis. Insbesondere die Einbeziehung psychisch kranker Menschen, bei denen eine Behinderung lediglich droht, lässt eine verlässliche Einschätzung der Größenordnung des angesprochenen Personenkreises nicht zu. Es ist nicht auszuschließen, dass ein erheblicher Anteil langzeitarbeitsloser Menschen diese Voraussetzungen erfüllt. Denn nach psychiatrischer Einschätzung liegen bei mehr als der Hälfte älterer Langzeitarbeitsloser psychische Erkrankungen vor, die vorrangig therapeutischer Hilfe (u.a. psychosoziales Coaching) bedürfen.⁴

Eine Übertragung der Kostenverantwortung auf die zuständigen Rehabilitationsträger kann nur verantwortet werden, wenn wenigstens eine grobe Einschätzung der Kostenfolgen hinterlegt wird. Daran fehlt es auch in der Begründung des Gesetzentwurfs. Da eine Finanzierung aus der Ausgleichsabgabe nicht

⁴ Vgl. Stiftung Deutsche Depressionshilfe, Pressemitteilung vom 6. November 2014, http://www.deutsche-depressionshilfe.de/stiftung/media/PM_Ausweitung_Psychosoziales_Coaching.pdf.

möglich ist, zusätzliche Mittel auch nicht seitens des Bundes übernommen werden, können die in Rede stehenden Leistungen nur aus den allgemeinen Mitteln der Rehabilitationsträger finanziert werden, was wiederum zulasten anderer Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben gehen wird.

Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich das Bemühen, für den hier angesprochenen Personenkreis neue Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bereitzustellen. Er hält es jedoch für notwendig, dafür eine Lösung zu finden, die sich in die Systematik des Gesetzes einfügt und insbesondere einen in Bezug auf Finanzierung und praktische Umsetzung tragfähigen Weg beschreibt. Er regt daher an, die hier angesprochene Regelung aus dem vorliegenden Gesetzesvorhaben auszugliedern und mit zum Gegenstand der geplanten umfassenden Anpassungen des Teils 2 des SGB IX zu machen.

IV. Weitere Regelungsbedarfe aus Sicht des Deutschen Vereins

Es wird empfohlen, folgende Themen umgehend in weiteren Gesetzesvorhaben aufzugreifen. Die aktuelle Rechtslage führt u.a. zu einem erheblichen Aufwand in den Jobcentern, der zu vermeiden, zumindest stark zu vermindern ist.

1. § 16 Abs. 1 SGB II – bedarfsorientierte Sprachförderung

In § 16 Abs. 1 SGB II ist geregelt, welche Eingliederungsleistungen des SGB III für Leistungsberechtigte im SGB II erbracht werden können. Die Norm ergänzt die Regelung der Leistungsgrundsätze aus § 3 Abs. 1 SGB II. Der Deutsche Verein regt an, § 16 Abs. 1 SGB II um folgenden Satz zu ergänzen:

„Stehen fehlende oder unzureichende Deutschkenntnisse einer auf Dauer ausgerichteten Eingliederung in das Erwerbsleben entgegen, sollen geeignete Angebote zum Spracherwerb unterbreitet werden.“

Mit Blick auf die deutliche Steigerung der Zahl der Leistungsberechtigten, die als Folge der hohen Zahl an Flüchtlingen künftig zu erwarten ist, sollte darauf hingewiesen werden, dass der Erwerb der deutschen Sprache einen zentralen Erfolgsfaktor bei der Eingliederung ins Erwerbsleben darstellt. Ohne hinreichende Deutschkenntnisse wird die Eingliederung nicht mit dauerhaftem Erfolg gelingen, sodass mit einer Verfestigung der Leistungsberechtigung eines weiteren Bevölkerungsteils zu rechnen wäre. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung würde der Bedeutung passgenauer Eingliederungsleistungen und hinreichender Sprachkenntnisse Rechnung getragen werden.

Originär liegt die sachliche Zuständigkeit sowohl für die berufsbezogene Sprachförderung als auch für die Förderung des allgemeinen Spracherwerbs beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (§§ 43, 45a AufenthG). Im Rahmen des SGB II können berufsbezogene Sprachkenntnisse für einen Zeitraum von acht Wochen als Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gemäß § 16 Abs. 2 SGB II i.V.m. § 45 Abs. 2 Satz 3 SGB II gefördert werden. Außerdem können Sprachkenntnisse im Rahmen der Förderung der beruflichen

Weiterbildung gemäß § 16 SGB II i.V.m. §§ 81 ff. SGB III vermittelt werden. Die angeregte bedarfsorientierte Sprachförderung für Leistungsberechtigte im SGB II setzt voraus, dass dafür entsprechende Mittel bereitgestellt werden. Eine spürbare Erhöhung der Mittel für Eingliederungsleistungen ist unverzichtbar.

2. § 27 Abs. 2 SGB II – Erstausrüstung für eine Wohnung

Gemäß § 27 Abs. 2 SGB II erhalten Auszubildende neben bestimmten Mehrbedarfen nach § 21 SGB II auch die in § 24 Abs. 3 Nr. 2 SGB II geregelten Leistungen zur Erstanschaffung von Schwangerschaftsbekleidung und Säuglingsausrüstung. Sie erhalten jedoch keine Erstausrüstung für eine Wohnung. Dies führt in Fällen, in denen ein in Ausbildung befindlicher junger Mensch unter 25 Jahren aus schwerwiegenden sozialen Gründen eine eigene Wohnung beziehen muss (vgl. Regelung des § 22 Abs. 5 SGB II), zu rechtlichen Klimmzügen, um bei Bedürftigkeit die Wohnungserstausrüstung zu ermöglichen. Es würde der Verwaltungsvereinfachung dienen, wenn der Gesetzgeber hierfür eine Rechtsgrundlage in § 27 Abs. 2 SGB II schaffen würde.

3. § 28 Abs. 3 SGB II – Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf

Die Regelung über den Pauschbetrag für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf lässt nach herrschender Auffassung eine Ausnahme von der stichtagsbezogenen Anspruchsberechtigung nicht zu. Flüchtlingskinder mit Anspruch auf SGB II-Leistungen, die nach den Stichtagen 1. August bzw. 1. Februar erstmals in Schulklassen integriert werden, erhalten nicht den Pauschbetrag für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf. Dies stellt eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber denjenigen Kindern und Jugendlichen dar, die nach der Regelung im Asylbewerberleistungsgesetz Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen entsprechend § 34 Abs. 3 SGB XII haben („... für den Monat, in dem der erste Schultag liegt, ...“). Es wird angeregt, die Regelung in § 28 Abs. 3 SGB II mit einer entsprechenden Öffnungsklausel zu versehen.

4. §§ 31 ff. SGB II – Sanktionen

Die ursprünglich in diesem Gesetzesvorhaben geplante Reform der Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende fand nur unzureichend Eingang in den Regierungsentwurf (siehe oben zu Art. 1 Nr. 39). Es besteht jedoch ein deutlich weitergehender Reformbedarf. Insbesondere die bestehende Ungleichbehandlung bei Verletzung von Obliegenheiten der Leistungsberechtigten in Abhängigkeit vom Lebensalter ist nicht weiter hinnehmbar. Besonders dringlich ist es auch, die Sanktionierung wiederholter Pflichtverletzungen auf den Regelbedarf zu beschränken (kein Wegfall der Leistungen für Unterkunft und Heizung) und eine Absenkung der Leistungen grundsätzlich auf höchstens 30 % des maßgebenden Regelbedarfs zu beschränken. Wir verweisen insofern auf die

V. BMAS-Arbeitsentwurf einer Neuregelung zur temporären Bedarfsgemeinschaft im SGB II vom 29. Februar 2016

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zur Neuregelung der vom Bundessozialgericht entwickelten Rechtsfigur der temporären Bedarfsgemeinschaft stellen eine Vereinfachung der Verwaltungspraxis dar. Der Deutsche Verein begrüßt die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, gibt Hinweise für eine weitergehende Konkretisierung im Gesetzeswortlaut und regt an, den besonderen Bedarf von Kindern und Jugendlichen in temporären Bedarfsgemeinschaften zu prüfen.

1. Zu § 7 Abs. 3 SGB II-E

Die Neuregelung in § 7 Abs. 3 SGB II-E bildet die Grundlage, um die Deckung der Bedarfe minderjähriger Kinder bei wechselnden Aufenthalten im jeweiligen Haushalt ihrer getrennt lebenden Eltern in einfacher, die Verwaltung entlastender Form sicher zu stellen. Die Regelung wird im Sinne der Rechtsvereinfachung ausdrücklich begrüßt.

2. Zu § 11 Abs. 1 SGB II-E

Die vorgesehene Regelung, wonach Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sowie Unterhaltszahlungen nur in der Bedarfsgemeinschaft als Einkommen des leistungsberechtigten Kindes gelten, in der der Elternteil lebt, der die Leistungen für das Kind erhält, ist sachgerecht.

Der Deutsche Verein regt an, eine entsprechende Klarstellung auch für das Kindergeld und den Kinderzuschlag nach § 6a BKGG in das Gesetz aufzunehmen.

Zwar wird in der Begründung zum neuen Satz 5 des § 11 Abs. 1 SGB II-E darauf verwiesen, dass es hinsichtlich des Kindergeldes bei der bisherigen, durch das Urteil des Bundessozialgerichts vom 2. Juli 2009 (B 14 AS 75/08 R) klargestellten Rechtslage verbleibt, wonach das Kindergeld als Einkommen in der Bedarfsgemeinschaft mit dem kindergeldberechtigten Elternteil zu berücksichtigen ist. Jedoch sollten gesetzliche Regelungen so klar und bestimmt gefasst sein, dass der Rechtsanwender die wesentlichen Regelungsinhalte auch ohne Kenntnis früherer Rechtsprechung erfassen kann. Dies gilt umso mehr im Bereich der Deckung existenzsichernder Bedarfe. Kinderzuschlag nach § 6a BKGG und Kindergeld für das zur Bedarfsgemeinschaft gehörende Kind werden gemäß der Zurechnungsregeln in § 11 Abs. 1 Sätze 3 und 4 SGB II als Einkommen des jeweiligen Kindes berücksichtigt. Angeregt wird ein klarstellender Satz im Gesetz,

⁵ „Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Reform der Sanktionen im SGB II“, NDV 7/2013, S. 289 ff., <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2013-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-reform-der-sanktionen-im-sgb-ii-1-1179,254,1000.html>.

dass diese Einkünfte in den Fällen des (neuen) § 7 Abs. 3 Satz 2 SGB II ausschließlich in der Bedarfsgemeinschaft mit dem kindergeld- und kinderzuschlagsberechtigten Elternteils berücksichtigt werden.

3. Zu § 20 Abs. 2 SGB II-E

Die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren (§ 23 Abs. 1 SGB II) werden auf Grundlage der Ausgaben von Paaren mit einem Kind bemessen, die als Familie in einem Haushalt leben (§§ 2, 6 RBEG) und ihren Bedarf gemeinsam decken. Bilden Kinder temporär eine Bedarfsgemeinschaft mit einem Teil ihrer getrennt lebenden Eltern, besteht demgegenüber eine besondere Bedarfslage, die durch den „Regelbedarf“ nicht abgebildet werden kann. Es ist insbesondere in beiden Haushalten eine Ausstattung an Möbeln, Kleidung, Körperpflegeartikel u.a. vorzuhalten. Der Deutsche Verein regt an, für ein späteres Gesetzgebungsverfahren den Bedarf von Kindern in dieser atypischen Situation zu berücksichtigen und zu prüfen, ob er als Mehrbedarf (§ 21 SGB II) oder einmaliger Bedarf (§ 24 Abs. 3 SGB II) anzuerkennen ist.

4. Zu § 23 Abs. 2 SGB II-E

Der neu anzufügende § 23 Abs. 2 SGB II-E enthält Regelungen zur konkreten Berechnung der Bedarfe in den Fällen des (neuen) § 7 Abs. 3 Satz 2 SGB II. Während Satz 1 die Grundformel der monatlichen Bedarfsberechnung eines minderjährigen Kindes bei Aufenthalt in unterschiedlichen Haushalten enthält, regeln die Sätze 2 und 3 den Umgang mit halben Anwesenheitstagen und mit solchen Tagen, in denen sich das Kind ganztägig in keinem der beiden elterlichen Haushalte aufhält. Der Deutsche Verein begrüßt diese eindeutigen und praktikablen Zuordnungen, die ebenfalls einen Beitrag zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes leisten. Demgegenüber ist nicht nachvollziehbar, warum Ausführungen zum Umgang mit Kalendermonaten, die mehr oder weniger (Februar) als die in Satz 4 ausdrücklich klargestellten 30 Anspruchstage aufweisen, ausschließlich in der Gesetzesbegründung enthalten sind. Im Sinne der Rechtssicherheit wird angeregt, auch zum Umgang mit Abweichungen vom Prinzip der 30 Anspruchstage eindeutige Regelungen in den Gesetzestext aufzunehmen.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de