

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Mai 2020 zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen - 19/10619

b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern - 19/15975

Prof. Dr. Peter Becker, Kassel*

siehe Anlage

*E-Mail vom 29. April 2020

Prof. Dr. Peter Becker
Vorsitzender Richter am Bundessozialgericht
Honorarprofessor der Universität Kassel
c/o Bundessozialgericht
Graf-Bernadotte-Platz 5
34119 Kassel

den 29. April 2020

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
11011 Berlin

Anhörung zu dem Antrag „Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen“ (BT-Drs. 19/10619)
und dem Antrag „Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich
verbessern“ (BT-Drs. 19/15975)

Ihr Schreiben vom 20. April 2020

Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung und die Gelegenheit einer vorbereitenden Stellungnahme zu Ihrer
Anhörung bedanke ich mich herzlich, weise aber einschränkend auf die relativ kurze zur
Verfügung stehende Bearbeitungszeit hin.

Ehe ich auf die in den Bundestagsdrucksachen (BT-Drs.) 19/10619 und 19/15975 erhobenen
Forderungen im Einzelnen eingehe (dazu B. Einzelne Forderungen), stelle ich einige
Grundlagen zur Einordnung der Anträge dar (dazu A. Grundlagen); abschließend werden die
Ergebnisse zusammengefasst (dazu C. Zusammenfassung).

A. Grundlagen

Beide Anträge betreffen von ihrer Zielrichtung unterschiedliche Bereiche der Grundsicherung für Arbeitsuchende: Der Antrag der FDP-Fraktion zielt eher auf die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ab, der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Es gibt aber auch Überschneidungen.

Der Grundforderung des Antrags der FDP-Fraktion – Entbürokratisierung, Vereinfachung, mehr Transparenz – kann nur zugestimmt werden. Ihre konkrete Umsetzung ist indes nicht so einfach, wenn keine neue Bürokratie und kein neuer Verwaltungsaufwand erzeugt werden soll. Zudem ist die Regelungsmaterie zu bedenken: Das SGB II soll für die Leistungsberechtigten alles zum Leben Notwendige abdecken (vgl. § 1 Abs. 1 SGB II). Dies ist zwangsläufig kleinteilig, solange nicht allzu großzügig pauschaliert wird. Denn die Lebensverhältnisse und Lebenswirklichkeiten sind sehr verschieden und immer konkret.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen benennt aus Gerichtsverfahren bekannte Probleme. Bei aller berechtigten Kritik an Einzelregelungen im SGB II und deren Umsetzung durch die Jobcenter darf jedoch nicht vergessen werden: Das SGB II in der heutigen Fassung des Jahres 2020 ist aufgrund zahlreicher zwischenzeitlicher Änderungen viel stärker auf die einzelnen Leistungsberechtigten und deren Bedarfe ausgerichtet als das SGB II in seiner Ursprungsfassung im Jahr 2005, das bekanntlich auf einen Gesetzesantrag u.a. der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zurückging (siehe BT-Drs. 15/1516 S. 1).

Die Zusammenschau beider Anträge macht das Spannungsverhältnis deutlich zwischen

- der in der Bundestagsdrucksache 19/10619 betonten Vereinfachung und Pauschalierung einerseits versus
- der in der Bundestagsdrucksache 19/15975 betonten Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des Leistungsberechtigten und seines Einzelfalls andererseits.

B. Einzelne Forderungen

Aufbauend auf diesen Grundlagen nehme ich aus Sicht eines sozialrechtlich tätigen Praktikers zu einzelnen in den Bundestagsdrucksachen erhobenen Forderungen wie folgt Stellung:

I. Bundestags-Drucksache 19/10619:

*Zu 1. Einführung einer **Bagatellgrenze** von 25 Euro für Aufhebungs- und Erstattungsverfahren von Jobcentern.*

Bagatellgrenzen sind zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand und Kosten sinnvoll. Um aber zu wissen, ob z.B. nach einer Änderung in den Verhältnissen wegen einer Erhöhung des zu berücksichtigenden Erwerbseinkommens diese Änderung nur einen Bagatellbetrag ausmacht oder mehr, muss zunächst ein entsprechendes Verwaltungsverfahren durchgeführt werden. Erst wenn dessen Ergebnis feststeht, steht fest, ob es sich nur um einen Bagatellbetrag handelt.

Zudem muss der Bagatellbetrag in Relation zur Zeit gesetzt werden: Bei einer nicht unüblichen rückwirkenden Aufhebung wegen Einkommenserzielung über drei Monate hinweg und einer in jedem Monat festgestellten Überzahlung von z.B. 20 Euro, wird zwar in jedem Monat der vorgeschlagene Bagatellbetrag von 25 Euro unterschritten, nicht jedoch von der Gesamtsumme von 60 Euro. Meines Erachtens sollte entsprechend dem auch sonst überwiegend im SGB II angewandten Monatsprinzip (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1, Abs 3 Satz 1, § 20 Abs 1 Satz 3, § 37 Abs 2 Satz 2, § 41 Abs 1 Satz 2 SGB II; st. Rspr. vgl. etwa BSG vom 28.10.2014 – B 14 AS 36/13 R – BSGE 117, 179 ff. Rn. 25), auf den jeweiligen Monat abgestellt werden.

Vermeidbar ist also nicht das Verwaltungsverfahren als solches, sondern „nur“ der das Verfahren abschließende Aufhebungs- und Erstattungsbescheid an den Leistungsempfänger. Zumindest eine Mitteilung über das Ergebnis des Verwaltungsverfahrens müsste indes erfolgen.

Die wirklichen Einsparungen einer solchen Bagatellregelung liegen im Bereich des anschließenden Forderungsmanagements, also der möglichen Aufrechnung des Erstattungsbetrags nach § 43 SGB II bis zur Beitreibung im Rahmen einer Verwaltungsvollstreckung (vgl. dazu Peter Becker, Vollstreckung seitens Leistungsträger, SGB 2018, 456 ff.).

*Zu 2. Übertragung der **Zuständigkeit für die Betreuung und Arbeitsvermittlung** von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern an die Agenturen für Arbeit.*

Da der Begriff „Betreuung“ nicht näher erläutert wird, verstehe ich ihn im Sinne des in § 14 SGB II angeordneten Förderns der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit der Ziel der Eingliederung in Arbeit. Für die so verstandene Betreuung und die Arbeitsvermittlung, also die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach § 14 ff. SGB II, würde die Forderung zu einer Aufspaltung der jetzt beim Jobcenter gebündelten Zuständigkeiten führen:

- Für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit wären die Arbeitsagenturen zuständig.
- Für die (aufstockenden, weil ja Erwerbseinkommen erzielt wird) Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts wären die Jobcenter zuständig.

Dies würde quasi den Zustand vor Einführung des SGB II wiederherstellen und die mit dem SGB II beabsichtigte Zusammenführung der Leistungen unter einheitlicher Trägerschaft (vgl. BT-Drs. 15/1516 S. 41) aufheben.

Einen ersten Schritt in diese Richtung ist durch die Einführung des § 7 Abs. 4 SGB II und des § 22 Abs. 4 Satz 5 SGB III im Rahmen des 9. SGB II-ÄndG vom 26.7.2016 (BGBl. I S. 2954) gegangen worden. In diesen wird angeordnet, dass die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Teilarbeitslosengeld haben, aufgrund des Vorrangs von sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen nicht durch die Jobcenter, sondern durch die Arbeitsagenturen erbracht werden (vgl. BT-Drs. 18/8041 S. 23, 30). Die übrigen Leistungen bleiben davon unberührt.

Ob angesichts der Zielrichtung des Antrags „Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen“ ein Ausbau von Doppelzuständigkeiten sinnvoll ist, muss bezweifelt werden. Des Weiteren ist zu bedenken, dass es auch kommunale Leistungen zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit gibt (§ 16a SGB II).

*Zu 3. Einführung von regional ausdifferenzierten Pauschalen für **Kosten der Unterkunft und Heizung** und/oder Einführung eines einfachen Verfahrens zur Bestimmung der Pauschalen oder Kostenobergrenzen, indem unbestimmte Rechtsbegriffe vermieden werden und klare Vorgaben für die Bestimmung festgelegt werden.*

Die Ermittlung der Bedarfe der Unterkunft und Heizung nach §§ 22 ff. SGB II war schon Gegenstand der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 18.3.2019 (vgl. BT-Drs. 19/9324 S. 5 ff.; Ausschussdrucksache 19(11)277). An dieser habe

ich ebenfalls teilgenommen und auf meine damalige Stellungnahme beziehe ich mich. Um es mit wenigen Worten zu sagen:

- Angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz des Grundbedürfnisses „Wohnen“ (vgl. nur BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 – BVerfGE 125, 175 = NJW 2010, 505, Rn. 135, 148) und der Heterogenität der Wohnverhältnisse in Deutschland gibt es keine einfache Lösung; es sei denn, alle tatsächlichen Aufwendungen werden als angemessen angesehen und übernommen.
- Gegen die Übernahme aller tatsächlichen Aufwendungen ohne Angemessenheitsprüfung auf Dauer sprechen die zu erwartenden Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt insgesamt und andere Mieter sowie die finanziellen Folgen für die öffentlichen Haushalte, weil mit Steuermitteln wirtschaftlich und sparsam umzugehen ist (vgl. nur § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz, § 7 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung).
- Wenn demgemäß Angemessenheitswerte notwendig sind, kann deren realitätsgerechte Ermittlung nur regional und vor Ort erfolgen. Und das Verfahren dazu, das sog. „schlüssige Konzept“, muss rational und nachvollziehbar sein, um zu realitätsgerechten Ergebnissen zu führen (BSG vom 30.1.2019 – B 14 AS 24/18 R – Rn. 24).
- Im Übrigen ist in §§ 22a bis 22c SGB II ein Verfahren für eine kommunale Satzungslösung und die Festlegung von Pauschalen geregelt.
- Angesichts dieser Regelungen und der den Jobcentern für das Verfahren zur Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen eingeräumten Methodenvielfalt sowie der auf eine nachvollziehende Kontrolle beschränkten gerichtlichen Nachprüfung (BSG vom 30.1.2019 – B 14 AS 24/18 R, Rn. 27 f.) ist derzeit kein gesetzlicher Handlungsbedarf zu erkennen.
- Verwaltungsvereinfachungen sind eher durch entsprechende Verfahrensgestaltungen erreichbar. Denkbar erscheint z.B. eine Verlängerung der sog. Karenzzeit, in der unangemessene Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung übernommen werden, nach § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II von sechs auf z.B. zwölf Monate.

*Zu 4. Vereinfachung und Digitalisierung der **Beantragung des Bildungs- und Teilhabepakets***

Hinsichtlich der Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II) ist auf folgende erheblichen Vereinfachungen durch das im Wesentlichen zum 1.8.2019 in Kraft getretene Starke-Familien-Gesetz vom 29.4.2019 (BGBl. I S. 530) hinzuweisen:

- Die Leistungen für Schulausflüge können direkt an die Schule gezahlt werden (§ 29 Abs. 6, § 28 Abs. 2 SGB II).
- Abschaffung der Selbstbeteiligung bei den Schülerbeförderungskosten (§ 28 Abs. 4 SGB II).
- Abschaffung der Selbstbeteiligung an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung (Aufhebung des § 9 RBEG 2017).
- Eigenständig zu beantragen sind nur noch die Leistungen zur Lernförderung nach § 28 Abs. 5 SGB II, alle anderen Leistungen sind mit dem „normalen“ Alg II-Antrag mitbeantragt (vgl. § 37 Abs. 1 Satz 2 SGB II; BT-Drs. 17/7504 S. 49, BT-Drs. 19/8613 S. 27 f.).

Angesichts dessen ist eine weitere Vereinfachung der Beantragung nicht ersichtlich, weil ein separater Antrag nur noch für Leistungen zur Lernförderung erforderlich ist und diese Leistung von den Besonderheiten des Einzelfalls geprägt ist. Für eine Digitalisierung der Antragstellung besteht demgemäß kein Bedarf. Im Übrigen erfordert sie entsprechende Endgerät bei den Leistungsberechtigten, was indes nicht gesichert ist, wie die aktuelle Debatte über Homeschooling während der COVID-19-Pandemie zeigt.

Nach der jetzigen Regelung können - von bestimmten Ausnahmen abgesehen - die „kommunalen Träger bestimmen, in welcher Form sie die Leistungen erbringen“ (§ 29 Abs. 1 Satz 2 SGB II). An diesem Freiraum der örtlich Verantwortlichen für die Ausgestaltung des Verfahrens und dessen Vereinfachung sollte nicht gerüttelt werden.

*Zu 5. Vereinfachung der **Übermittlung von Einkommensnachweisen** und bei Zustimmung der Kundin oder des Kunden auch eine direkte Übermittlung durch den Arbeitgeber an das Jobcenter.*

Ob es zu der in dem Antrag angesprochenen „monatlichen Nachreichung von Einkommensnachweisen“ heute noch oft kommt, ist fraglich. Wenn die Leistungsberechtigten Einkommen erzielen, werden mittlerweile zumeist nur vorläufig Leistungen nach § 41a SGB II bewilligt und wird erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraums von sechs Monaten aufgrund der vorgelegten Nachweise endgültig entschieden. An der grundsätzlichen Ausrichtung am Monat als Berechnungszeitraum für die Leistungen (§ 41 Abs. 1 SGB II) sollte festgehalten werden, weil viele Einkommen und Bedarfe monatlich abgerechnet werden.

Gegen eine direkte Übermittlung der Einkommensnachweise durch den Arbeitgeber an das Jobcenter bei Zustimmung der Leistungsberechtigten bestehen keine Bedenken.

*Zu 6. Verwendung einer **leicht verständlichen Sprache** bei der Erstellung von Anträgen und Bescheiden in den Jobcentern.*

Diese grundsätzlich zu unterstützende Forderung entspricht der jetzigen Rechtslage, weil schon geregelt ist, dass „der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird, insbesondere durch Verwendung allgemein verständlicher Antragsvordrucke“ (§ 17 Abs. 1 Nr. 3 SGB I), und das Verwaltungsverfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“ ist (§ 9 Satz 2 SGB X).

*Zu 7. Einsetzen einer **Sprachkommission** zur Überprüfung der in den Jobcentern verwendeten Sprache für Anträge und Bescheide und zur kundenfreundlichen Überarbeitung derselben.*

Dies ist zwar ein konkreter Umsetzungsvorschlag hinsichtlich der Sprache in Anträgen und Bescheiden von Jobcentern; er führt aber zunächst einmal zu mehr Verwaltungsaufwand.

Neben Fragen der Organisation und Finanzierung wäre vor allem zu klären, welche Kompetenzen eine solche Kommission haben würde, da die Kommunen im Bereich des SGB II sich auf ihre kommunale Selbstverwaltung berufen können (vgl. nur BVerfG vom 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – BVerfGE 119, 331 ff., Rn. 150 ff.).

*Zu 8. Ersatz einer **temporären Bedarfsgemeinschaft** durch einen pauschalierten Mehrbedarf.*

Die meisten Rechtsfragen um Leistungen nach dem SGB II bei einer temporären Bedarfsgemeinschaft, wenn ein Kind, dessen Eltern getrennt leben, grundsätzlich bei dem einen und im Rahmen des Umgangsrechts zeitweise – meist an jedem zweiten Wochenende und in den Ferien ggf. länger – bei dem anderen Elternteil lebt, sind geklärt:

- Beide Elternteile erhalten, wenn sie leistungsberechtigt nach dem SGB II sind und ohne Partner leben, einen Regelbedarf als Alleinstehende (§ 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II).

- Der Elternteil bei dem sich das Kind grundsätzlich aufhält, erhält einen Mehrbedarf wegen Alleinerziehung nach § 21 Abs. 3 SGB II, wenn er unbeschadet des Umgangsrechts des anderen Elternteils allein für die Pflege und Erziehung des Kindes sorgt.
- Der andere, umgangsberechtigte Elternteil erhält wegen der Ausübung des Umgangsrechts einen Härtefall-Mehrbedarf nach § 21 Abs. 6 SGB II.
- Hinsichtlich der Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung ist für die Wohnung bei dem Elternteil, bei dem das Kind grundsätzlich lebt, von einem eigenen Kopfteil des Kindes auszugehen und sind dem Kind die entsprechenden Leistungen zu bewilligen.
- Die Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung, die dem umgangsberechtigten Elternteil wegen der Wahrnehmung des Umgangsrechts mit seinem Kind entstehen, sind im Rahmen des Bedarfs dieses Elternteils zu berücksichtigen und abhängig von den Umständen des Einzelfalls, wie z.B. dem Alter des Kindes (vgl. BSG vom 29.8.2019 – B 14 AS 43/18 R – Rn. 26 ff.).

Schwierig ist nur folgender Punkt: Die Aufteilung des Regelbedarfs des Kindes: Das Kind hat Anspruch auf einen Regelbedarf entsprechend seinem Alter (§ 20 Abs. 2 Satz 2, § 23 Nr. 1 SGB II). Hält das Kind sich umgangsbedingt in den Bedarfsgemeinschaften mit dem einen und dem anderen Elternteil auf, ist der Regelbedarf nach der derzeitigen Rechtslage aufzuteilen und es bestehen zwei Ansprüche, die unterschiedlich hoch sein können und sich in zeitlicher Hinsicht ausschließen (BSG vom 12.6.2013 – B 14 AS 50/12 R; vgl. auch § 36 Abs. 1 Satz 3 SGB II). Die in dieser Entscheidung aufgestellte 12-Stundengrenze für die einzelnen Tage, um den täglichen Regelbedarf der einen oder der anderen Bedarfsgemeinschaft zuzuordnen, führt unbestreitbar zu ggf. kleinteiligen Berechnungen und Verwaltungsaufwand.

Dies könnte durch einen Umgangs-Mehrbedarf vermieden werden. Dieser sollte pauschaliert werden, z.B. 20% des Regelbedarfs des Kindes (vgl. ausführlich: Dern/Fuchsloch, SGB 2017, 61 ff.), würde aber weitere finanzielle Mittel erfordern. Die Sachgerechtigkeit dieses Umgangs-Mehrbedarfs folgt aus den durch den Umgang und das Hin-und-her-Ziehen des Kindes entstehenden zusätzlichen Kosten. Die vorgeschlagenen 20% des Regelbedarfs führen derzeit zu Monatsbeträgen zwischen 50 und 65,60 Euro.

Zu klären wäre zudem, wer Berechtigter dieses Umgangs-Mehrbedarfs sein soll: Eigentlich müsste es das Kind sein, weil es um seinen Bedarf geht. Zur Vermeidung von Verfahrensproblemen, die sich bei getrenntlebenden Eltern leicht stellen, sollte jedoch der umgangsberechtigte Elternteil in gesetzlich angeordneter Vertretung des Kindes diesen

Umgangs-Mehrbedarf geltend machen dürfen. An den anderen Elternteil, bei dem das Kind grundsätzlich lebt und der sich typischerweise um die über den Tag hinausgehenden Bedarfe des Kindes kümmert, könnte dann der ungekürzte Regelbedarf des Kindes gezahlt werden – selbstverständlich ebenfalls nur in Vertretung des Kindes.

Bei einer Neuregelung sollte indes eine spezifische Form des Lebens von Kindern mit getrenntlebenden Eltern nicht vergessen werden, das sog. Wechselmodell. Bei diesem teilen sich die Eltern Erziehung und Pflege des Kindes in etwa hälftig. D.h. das Kind lebt z.B. eine Woche bei dem einen und die nächste Woche bei dem anderen und die dritte Woche wieder bei dem einen Elternteil und sofort. In dieser besonderen Konstellation sind die obigen Regeln wie folgt zu modifizieren:

- Der Mehrbedarf wegen Alleinerziehung nach § 21 Abs. 3 SGB II ist, wenn seine Voraussetzungen vorliegen, zwischen beiden Elternteilen hälftig aufzuteilen (vgl. BSG vom 11.7.2019 – B 14 AS 23/18 R - Rn. 16 f. m.w.N.)
- Ein Härtefall-Mehrbedarf nach § 21 Abs. 6 SGB II wegen der Ausübung des Umgangsrecht ist grundsätzlich bei beiden Elternteilen möglich, z.B. für Fahrtkosten.
- Das Kind hat grundsätzlich Anspruch auf Übernahme der Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung in jeder der beiden Wohnungen seiner zwei Elternteile (vgl. BSG vom 11.7.2019 – B 14 AS 23/18 R - Rn. 19 ff. m.w.N.).

Der oben vorgeschlagene Umgangs-Mehrbedarf sollte dann konsequenterweise ebenso wie der Regelbedarf des Kindes auf beide Bedarfsgemeinschaften aufgeteilt werden,

*Zu 9. Herauslösung von abweichenden **Bedarfen im Bereich der Gesundheit** aus dem SGB II und eine sachgerechte Zuordnung zum SGB V.*

Grundlage für die derzeitige Leistungsabgrenzung zwischen dem SGB II und dem SGB V ist die Einbeziehung der allermeisten Leistungsberechtigten nach dem SGB II in die Gesetzliche Krankenversicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V; vgl. zu den privat Krankenversicherten § 26 SGB II).

Voraussetzungen für die Umsetzung der vorgeschlagenen Herauslösung sind,

- dass die abweichenden Bedarfe im Bereich der Gesundheit möglichst genau definiert werden und
- dass deren Zuordnung zum SGB V sachgerecht ist.

Als Bedarf im Bereich der Gesundheit angeführt werden in der BT-Drs. 19/10619 die orthopädischen Schuhe, die in § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 SGB II als Sonderbedarf geregelt sind. Der Grund für die Einführung dieses Sonderbedarfs war die Herausnahme dieser Positionen aus der Bemessung des Regelbedarfs (vgl. BT-Drs. 17/3404 S. 103). Dies ist sachgerecht, weil sonst kein Ansatz zur Deckung dieser zum Existenzminimum gehörenden Bedarfe zu erkennen ist (vgl. z.B. BSG vom 25.10.2017 – B 14 AS 4/17 R: zur Übernahme der Kosten für eine Brillenreparatur). Zum Bereich der Gesundheit gehören zudem der Mehrbedarf nach § 21 Abs. 5 SGB II, wenn Leistungsberechtigte aus medizinischen Gründen einer kostenaufwändigen Ernährung bedürfen, oder der Härtefall-Mehrbedarf nach § 21 Abs. 6 SGB II für Hygienemitteln bei bestimmten Erkrankungen (BT-Drs. 17/1465 S. 9).

Dass die Gesetzliche Krankenversicherung nach dem SGB V nicht alle Bedarfe im Bereich der Gesundheit abdeckt, folgt aus der Eigenverantwortung der Versicherten sowie dem Gebot der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Erforderlichkeit der Leistungen (§§ 1, 12 Abs. 1 SGB V). Begrenzungen des Leistungsanspruchs bestehen z.B. bei Sehhilfen (§ 33 Abs. 2 SGB V), beim Zahnersatz (§ 55 SGB V), bei nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln (§ 34 SGB V) (vgl. im Übrigen die Zuzahlungen zu Medikamenten und bei stationären Maßnahmen nach §§ 61 f. SGB V, die in die Regelbedarfsermittlung einfließen <vgl. BT-Drs. 17/3404 S. 58>).

Demgemäß sind Bedarfe im Bereich der Gesundheit – trotz der Vagheit der Wendung – bei gesetzlich krankenversicherten Leistungsberechtigten nach dem SGB II entweder durch das System des SGB V oder (ergänzend) durch den Regelbedarf bzw. die Mehr- oder Sonderbedarfe nach dem SGB II abgedeckt.

Eine Verschiebung der angeführten Leistungen aus dem SGB II in das SGB V würde in Letzterem erhebliche Änderungen erfordern. Insbesondere müsste geklärt werden, ob die dadurch erfolgenden Leistungsausweitungen für alle Versicherten gelten sollen oder nur für bestimmte Versicherte, zu denen aber wohl nicht nur die Leistungsempfänger nach dem SGB II gehören dürften, sondern ebenso z.B. diejenigen nach dem SGB XII.

*Zu 10. Einführung einer **gesamtschuldnerischen Haftung der gesamten Bedarfsgemeinschaft***

Diese Forderung steht im Zusammenhang mit der Verwaltungsvereinfachung in Aufhebungs- und Erstattungsverfahren und betrifft Grundfragen des SGB II und letztlich unserer Rechtsordnung.

Das SGB II geht – ebenso wie das SGB XII (Sozialhilfe) – von einem Individualanspruch auf Leistungen aus (st. Rspr. seit BSG vom 7.11.2006 - B 7b AS 8/06 R - BSGE 97, 217 ff., Rn. 12 ff.; zur Sozialhilfe schon: BVerwG vom 30.11.1966 - V C 29.66 - BVerwGE 25, 307 ff.). Die Bedarfsgemeinschaft, welche das SGB XII nicht kennt, hat keine Rechtspersönlichkeit und keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld; auch gibt es keinen Gesamtanspruch der Bedarfsgemeinschaft.

Die Bedarfsgemeinschaft umfasst nach § 7 Abs. 3 SGB II neben Ehepartnern und Menschen, die im Eltern-Kind-Verhältnis stehen, insbesondere Partner z.B. in eheähnlichen Gemeinschaften und deren Kinder. Sie fasst damit Personen zusammen, zwischen denen ggf. keine zivilrechtlichen Unterhaltsansprüche (§§ 1360 ff., 1610 ff. BGB) bestehen, und führt insbesondere zu einer wechselseitigen Einkommens- und Vermögensberücksichtigung der Erwachsenen und hinsichtlich deren Einkommens und Vermögens gegenüber den Kindern (§ 9 Abs. 2 SGB II). Die Begründung für eine Einkommens- und Vermögensberücksichtigung ist die Vermeidung von Nachteilen verheirateter Personen gegenüber unverheirateten Personen zum Schutz der Ehe nach Art. 6 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG vom 17.11.1992 – 1 BvL 8/87 – BVerfGE 87, 234 ff.).

Aufgrund des genannten Individualanspruchs jedes Leistungsberechtigten werden die Leistungen nach dem SGB II für jeden Leistungsberechtigten getrennt ausgerechnet und nur zusammen an die Person ausgezahlt, die gegenüber dem Jobcenter als Bevollmächtigte der Bedarfsgemeinschaft auftritt (§ 38 SGB II). Die Aufhebung einer Leistungsbewilligung und die Ermittlung der zu erstattenden Überzahlung erfolgt konsequenterweise individuell; es gibt keine gesamtschuldnerische Haftung der Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft (BSG vom 16.5.2012 – B 4 AS 154/11 R – Rn. 16).

Von Überlegungen, die verschiedenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft bei einer Überzahlung gesamtschuldnerisch haften zu lassen, kann angesichts zahlreicher absehbarer Fragen und Probleme nur dringend abgeraten werden: Z.B.:

- Das Entstehen einer persönlichen Schuld setzt im deutschen Recht immer einen individuell zurechenbaren Grund für diese Schuld voraus. Ein denkbarer Anspruch auf Bereicherungsausgleich kann nur in Höhe der individuellen Bereicherung, also der individuellen Überzahlung, bestehen, nicht jedoch in Höhe der Bereicherung anderer.

- Wieso sollten minderjährige Kinder für Überzahlungen an ihre Eltern haften?
- Die Geltendmachung einer Gesamtschuld gegenüber einem von mehreren Schuldern setzt in der Regel die Ausübung von Ermessen und eine entsprechende Begründung voraus (vgl. BSG vom 23.8.2013 – B 8 SO 7/12 R – Rn. 21 ff.).

Die Umsetzung dieser Forderung wird das Gegenteil des Gewollten bewirken: Eine erhebliche Steigerung von Bürokratie und Verwaltungsaufwand.

Richtig ist der umgekehrte Weg: Abschaffung der Bedarfsgemeinschaft und konsequente Ermittlung der individuellen Ansprüche zunächst aufgrund des eigenen Einkommens und Vermögens und erst dann Berücksichtigung des Einkommens und Vermögens von Partnern und Eltern, soweit es über deren Bedarf liegt, nach dem sog. Kaskadenmodell (vgl. zur Sozialhilfe §§ 19, 27 SGB XII). Dies mag zwar nur mit einem gewissen Vorlauf umsetzbar sein, würde aber zu einer erheblichen Vereinfachung des Verfahrens und der Bescheide führen, weil ein komplizierter Zwischenschritt entfallen würde. Im Übrigen ist die weitere Rechtfertigung für die Einkommens- und Vermögensberücksichtigung in der Bedarfsgemeinschaft – die den Bund begünstigende Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen nach § 19 Abs. 3 SGB II – durch die Finanzierung großer Teile auch der Bedarfe für Unterkunft und Heizung durch den Bund (§ 46 Abs. 5 ff. SGB II) mittlerweile praktisch entfallen.

II. Bundestags-Drucksache 19/15975:

Die Forderungen dieses Antrags betreffen zum Teil Fragen der Organisation und Ausgestaltung der Sachbearbeitung in den Jobcentern, zu denen ich mangels Erfahrung aus meiner richterlichen Arbeit nicht Stellung nehmen kann. Ich beschränke mich daher auf die nachstehend erörterten rechtlichen Gesichtspunkte:

*Zu 1. **Freiwilligkeit** muss zum Ausgangspunkt der Unterstützungsleistungen im SGB II gemacht werden. Das umfasst einerseits ein **Wunsch- und Wahlrecht** bezüglich einzelner Maßnahmen und Integrationsschritte und andererseits die Abschaffung der Sanktionen.*

Dies entspricht schon im Grundsatz der heutigen Rechtslage: Hinzuweisen ist auf die wiederholte Betonung der Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten im SGB II (§ 1 Abs. 2 Satz 1, § 2 Abs. 2 SGB II).

Auch für das SGB II gilt unabdingbar (§ 37 SGB I) das allgemeine Wunsch- und Wahlrecht der Sozialleistungsberechtigten bei der Ausgestaltung von Rechten und Pflichten, nach dem „den Wünschen des Berechtigten oder Verpflichteten entsprochen werden (soll), soweit sie angemessen sind“ (§ 33 Satz 2 SGB I).

Zum Thema Sanktionen ist nur auf das Urteil des BVerfG vom 5.11.2019 - 1 BvL 7/16 hinzuweisen.

*Zu 3. Die Arbeitslosen erhalten einen **Rechtsanspruch auf Qualifizierung**, um ihren beruflichen Status zu verbessern. Um Aus- und Weiterbildung zu stärken, erhalten die Arbeitslosen ein **Weiterbildungsgeld**, das höher ist als ihre ALG-II-Leistung. Abschlussorientierte Weiterbildungen müssen unabhängig vom aktuellen Fachkräftebedarf über die gesamte Laufzeit gefördert werden.*

Die Zahlung eines Weiterbildungsgelds, das höher als die Alg-II-Leistung ist und an dessen Stelle tritt, passt strukturell nicht in das System der Bestimmung der Höhe der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II (vgl. §§ 19 ff. SGB). Denkbar und systemgerecht wäre ein „Weiterbildungs-Mehrbedarf“ wie der Mehrbedarf für behinderte Leistungsberechtigte, denen bestimmte Leistungen zur Teilhabe erbracht werden, nach § 21 Abs. 4 SGB II, der zu den übrigen Bestandteilen des Alg II hinzukommt.

*Zu 4. Die **Eingliederungsvereinbarungen** in der jetzigen Form werden abgeschafft und durch einen kontinuierlichen Eingliederungsprozess ersetzt. Arbeitsuchende und Vermittlungsfachkräfte sollen gemeinsam realistische Ziele und Unterstützungsangebote erarbeiten, diese zur Transparenz schriftlich festlegen sowie regelmäßig und situativ anpassen.*

Die Eingliederungsvereinbarung in ihrer jetzigen Form in § 15 Abs. 2 ff. SGB II als subordinationsrechtlicher öffentlich-rechtlicher Vertrag ist von ihrem theoretischen Konzept her nicht zu beanstanden (BSG vom 23.6.2016 – B 14 AS 30/15 R – BSGE 121, 261 ff. Rn. 16) und soll von ihrer Zielrichtung her „gemeinsam realistische Ziele und Unterstützungsangebote erarbeiten, diese zur Transparenz schriftlich festlegen sowie regelmäßig und situativ anpassen“ (vgl. über den Gesetzestext von § 15 SGB II hinaus BT-Drs. 15/1516 S. 46).

Dessen unbeschadet gibt es die immer wieder geschilderten Probleme in der Praxis, die ein Nachdenken über Änderungen erfordern, wenn auch eine schlichte Abschaffung der Eingliederungsvereinbarung keine weiterführende Lösung ist. Für eine solche sollte beachtet werden:

- Ein gelingender Eingliederungsprozess erfordert klare und verlässliche Absprachen für beide Seiten. Insbesondere müssen die Leistungsberechtigten nicht nur wissen, was von ihnen erwartet wird, sondern ebenso welche Förderung sie erhalten.
- Viele Leistungsberechtigten leiden unter mehreren „Handicaps“, die ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschweren.

Dies spricht, wenn die bisherige Eingliederungsvereinbarung abgeschafft werden soll, für das aus dem SGB VIII bekannte und im SGB IX eingeführte Verfahren eines Hilfe- oder Teilhabeplans (vgl. § 36 SGB VIII, §§ 19 ff., 117 ff. SGB IX). In einem solchen Teilhabeplan zur Eingliederung in Arbeit könnten ebenfalls Verabredungen getroffen und schriftlich festgehalten werden (vgl. § 19 Abs. 1 SGB IX); die Umsetzung würde mittels Verwaltungsakt erfolgen (vgl. § 19 Abs. 4 SGB IX).

*Zu 5. Die **Zumutbarkeitsregeln** für Beziehende von Arbeitslosengeld II müssen entschärft und an jene des Arbeitslosengeldes I angeglichen werden. Grundsätzlich müssen bei den Vermittlungsvorschlägen das Qualifikationsniveau sowie die Wünsche der Arbeitssuchenden berücksichtigt und Mindeststandards guter Arbeit eingehalten werden.*

Die Regelungen über die Zumutbarkeit im SGB II gehen davon aus, dass einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person grundsätzlich „jede Arbeit zumutbar“ ist und dann folgt eine überschaubare Liste von Ausnahmen (§ 10 Abs. 1 SGB II). Wenn es Änderungen im SGB II geben sollte, müssen diese streng an den entsprechenden Regelungen des SGB III ausgerichtet sein, um nicht neue Friktionen zwischen den Systemen zu schaffen. Das SGB III knüpft indes z.B. nicht an einem Qualifikationsniveau an, sondern an der Höhe des Arbeitsentgelts (§ 140 Abs. 3 SGB III).

*Zu 12. **Transparenz und Nachvollziehbarkeit** aller Vorgänge in Jobcentern müssen verbessert werden. **Formulare und Briefe** müssen eindeutig und verständlich formuliert werden, um Unsicherheiten und Rückfragen weitgehend zu vermeiden. Auf Wunsch müssen Dokumente in barrierefreien Formaten zur Verfügung gestellt werden.*

Zunächst ist im parallel behandelten Antrag der BT-Drs. 19/10619 auf die Forderung zu 6. und die dazu gegebene Antwort zu verweisen: Schon jetzt ist geregelt, dass „der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet wird, insbesondere durch Verwendung allgemein verständlicher Antragsvordrucke“ (§ 17 Abs. 1 Nr. 3 SGB I), und dass das Verwaltungsverfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“ ist (§ 9 Satz 2 SGB X).

Zudem haben Menschen mit Hörbehinderungen und Menschen mit Sprachbehinderungen das Recht, z.B. in Deutscher Gebärdensprache oder über andere Kommunikationshilfen zu kommunizieren (§ 17 Abs. 2 SGB I). Noch weitergehend dürfte die Anwendung des Behindertengleichstellungsgesetzes auf die Jobcenter sein (vgl. LSG Berlin-Brandenburg vom 1.10.2012 – L 18 AS 2413/12 B ER).

C. Zusammenfassung

Die Vielfalt der Forderungen führt zwangsläufig zu einer differenzierten Antwort, zumal, wie einleitend gesagt, die Zielrichtungen beider Anträge in einem gewissen Spannungsverhältnis stehen. Die Ausführungen zu den einzelnen Forderungen werden wie folgt zusammengefasst:

Ein Teil der Forderungen bezieht sich auf Punkte, die schon gesetzlich geregelt sind und bei denen keine Verringerung des Verwaltungsaufwands zu erwarten ist. Sie sollten nicht weiterverfolgt werden:

Aus dem Antrag in BT-Drs. 19/10619:

- 3. Einführung von regional ausdifferenzierten Pauschalen für Kosten der Unterkunft und Heizung, Einführung eines einfachen Verfahrens zur Bestimmung der Pauschalen oder Kostenobergrenzen.*
- 4. Vereinfachung und Digitalisierung der Beantragung des Bildungs- und Teilhabepakets.*
- 5. Vereinfachung der Übermittlung von Einkommensnachweisen.*
- 6. Verwendung einer leicht verständlichen Sprache bei der Erstellung von Anträgen und Bescheiden in den Jobcentern.*

Aus dem Antrag in BT-Drs. 19/15975:

1. *Freiwilligkeit als Ausgangspunkt der Unterstützungsleistungen im SGB II; Wunsch- und Wahlrecht.*
12. *Verständliche Formulare und Briefe.*

Bei einem zweiten Teil der Forderungen ist nach ihrer Umsetzung eher mit mehr Verwaltungsaufwand zu rechnen oder sie sind rechtlich problematisch: Sie sollten ebenfalls nicht weiterverfolgt werden:

Aus dem Antrag in BT-Drs. 19/10619:

2. *Übertragung der Zuständigkeit für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit von sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Beziehern an die Agenturen für Arbeit.*
7. *Einsetzen einer Sprachkommission zur Überprüfung der in den Jobcentern verwendeten Sprache für Anträge und Bescheide und zur kundenfreundlichen Überarbeitung derselben.*
9. *Herauslösung von abweichenden Bedarfen im Bereich der Gesundheit aus dem SGB II und eine sachgerechte Zuordnung zum SGB V.*
10. *Einführung einer gesamtschuldnerischen Haftung der gesamten Bedarfsgemeinschaft.*

Aus dem Antrag in BT-Drs. 19/15975:

5. *Änderung der Zumutbarkeitsregeln für Beziehende von Arbeitslosengeld II.*

Ein dritter Teil der Forderungen erscheint so für sich genommen nicht sinnvoll, sie benennen indes Punkte, bei denen über andere Lösungen nachgedacht werden kann:

Aus dem Antrag in BT-Drs. 19/15975

3. *Zahlung eines Weiterbildungsgeldes anstelle des Alg II (Alternativvorschlag: Weiterbildungs-Mehrbedarf).*
4. *Abschaffung der Eingliederungsvereinbarung (Alternativvorschlag: Teilhabeplan).*

Ein vierter Teil der Forderungen sollte weiterverfolgt werden, weil insofern Handlungsbedarf zu erkennen ist, wenn auch nicht bei jeder Forderung mit einer Verwaltungsvereinfachung zu rechnen ist:

Aus dem Antrag in BT-Drs. 19/10619:

1. Einführung einer Bagatellgrenze für Aufhebungs- und Erstattungsbescheide.

8. Einführung eines pauschalierten Umgangs-Mehrbedarfs bei temporären Bedarfsgemeinschaften.

Bei allen Änderungen sollten immer die Verknüpfungen des SGB II mit anderen Rechtsgebieten beachtet werden, wie vor allem die Verkoppelungen mit dem SGB III - Arbeitsförderung - und die Parallelen zum SGB XII - Sozialhilfe.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Becker