

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Vorbemerkung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt die Zielsetzung einer grundlegenden Weiterentwicklung des Systems der Existenzsicherung erkennen. Bisherige Härten und bürokratische Lasten sollen vermindert und die Hilfen am Miteinander von Leistungsberechtigten und leistungsgewährenden Stellen auf Augenhöhe ausgerichtet werden. So soll die soziale Sicherung gestärkt, Leistungsberechtigten eine passgenaue Unterstützung für die Verbesserung der eigenen Situation ermöglicht und ihnen insgesamt mit mehr Respekt begegnet werden.

Zahlreiche Regelungsinhalte, insbesondere im Bereich der Förderung von Grund- und Weiterbildung, sind aus Sicht der BAGFW geeignet, die Chancen für Leistungsberechtigte für eine nachhaltige Integration am Arbeitsmarkt zu verbessern.

Eine Kultur, in der die Befähigung der Leistungsberechtigten im SGB II sowie eine respektvolle und wertschätzende Haltung handlungsleitend ist, lässt sich nicht von heute auf morgen verordnen. Sie braucht neben weitergehenden gesetzlichen Verbesserungen adäquate Rahmenbedingungen für die Umsetzung vor Ort und ein aktives Engagement aller Beteiligten.

Ein zentraler Aspekt zur Stärkung der sozialen Absicherung ist die dringend nötige Erhöhung der Regelbedarfe. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Erhöhung ist ein überfälliger, längst notwendiger Schritt. Sie ist jedoch unzureichend. So wird die etablierte Regelsatzfortschreibung ergänzt durch eine zusätzliche Berücksichtigung der jüngsten Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen. In der Summe aus diesen beiden Faktoren ergibt sich im Ergebnis die öffentlich kommunizierte Zahl von 502 Euro monatlicher Regelbedarf für eine alleinlebende leistungsberechtigte Person. Es wird damit im Wesentlichen ein Inflationsausgleich

erzielt. Andere strukturelle Mängel bei der Berechnung der Grundsicherungsleistungen bleiben bestehen. Die bisherige Methode der Regelsatzberechnung ist nicht sachgerecht, sondern führt vielmehr dazu, dass die Regelbedarfe künstlich kleingerechnet sind. Die Verbände fordern weiterhin eine schnellstmögliche und bedarfsgerechte Neubemessung der Regelsätze und ihre deutliche Anhebung. Die Verbände der BAGFW werten die Neuregelungen zur Leistungsminderung insgesamt kritisch oder ablehnend. Zu Einzelheiten verweist die BAGFW auf die einzelverbandlichen Stellungnahmen.

Die BAGFW begrüßt das Anliegen des Gesetzgebers, im Eingliederungsprozess eine neue Vertrauenskultur und eine kooperative Gestaltung von Hilfen und Maßnahmen zu implementieren. Dieses Anliegen einer insgesamt veränderten Haltung kann in der Praxis aber nur realisiert werden und positive Wirkung entfalten, wenn die Rahmenbedingungen für eine qualitativ gute Beratung durch qualifizierte Fachkräfte im Jobcenter gegeben sind. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören zum einen eine adäquate Qualifikation der Integrationsfachkräfte und ihre kontinuierliche Unterstützung durch Qualifizierung, Supervision und Entwicklung spezifischer Handlungsstrategien. Damit verknüpft steht die zweite zentrale Rahmenbedingung, nämlich Zeit für Beratung der Leistungsberechtigten und Personalqualifizierung. Der tatsächliche Betreuungsschlüssel „regulärer“ (nicht in Sonderteams/-projekten befindlichen) Integrationsfachkräfte und Fallmanager:innen übersteigt in der Regel deutlich die Orientierungswerte von 1:150 beziehungsweise 1:75. Außerdem nimmt die Erfüllung standardisierter Dokumentationsvorgaben einen relevanten zeitlichen Anteil in der Beratungsarbeit in Anspruch. Diese aktuellen Bedingungen sind für den Aufbau von Vertrauen und eine andere Haltung in der Beratung von Leistungsberechtigten kontraproduktiv.

Dabei sind nach Einschätzung der BAGFW die Aufgaben der Jobcenter infolge der Pandemie spürbar anspruchsvoller geworden. Der im Pandemieverlauf weitgehende Verzicht auf persönliche Beratung in den Jobcentern, die Zurückführung von aktiven Förderleistungen und die allgemein geltenden Kontaktbeschränkungen haben einen sozialen Rückzug bis hin zur Isolierung von vielen Leistungsberechtigten begünstigt. Nötig sind verstärkte Anstrengungen für die Wiederaufnahme des persönlichen Kontakts der Jobcenter mit Leistungsberechtigten, der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses und die Wiederaufnahme von mitunter lange zurückliegenden und unterbrochenen Förderungen.

Vor diesem Hintergrund und dem angestrebten Paradigmenwechsel im SGB II betont die BAGFW die Notwendigkeit ausreichender Mittelansätze im Eingliederungs- und Verwaltungstitel für das kommende Jahr sowie darüber hinaus. Die nach dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2023 vorgesehenen Mittelansätze für Verwaltung und Eingliederung sehen hingegen Kürzungen vor.

Menschen, die einen arbeitsweltbezogenen Hilfebedarf haben, haben nicht zwingend auch einen sozialen Hilfebedarf und umgekehrt. In vielen Fällen wirken Lebenslagen förderlich oder hinderlich in Hinblick auf ein bestimmtes Ziel oder eine Intervention. Insofern ist es wichtig, dass Jobcenter die gesamte Lebenssituation der Ratsuchenden in den Blick nehmen. Dies wird im SGB II richtigerweise anerkannt.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Allerdings können die damit verbundenen Fragestellungen nicht allein aus einem einzelnen Hilfebereich, dem Jobcenter, beantwortet und Lösungen herbeigeführt werden. Die Freie Wohlfahrtspflege ist mit ihren Einrichtungen und Diensten unverzichtbarer Bestandteil des sozialen Sicherungssystems in Deutschland und dabei weder staatliche noch gewerbliche Akteurin. Die BAGFW verweist ausdrücklich auf § 17 Abs. 1 SGB II, der regelt, dass Jobcenter eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen sollen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können. Des Weiteren heißt es, Träger der Grundsicherung nach dem SGB II sollen Träger der Freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende angemessen unterstützen.

Wirksame Hilfen müssen fachlich, kooperativ gestaltet und Hand in Hand erbracht werden. Ein abgestimmtes Zusammenwirken ermöglicht es, gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten tragbare Perspektiven zu erarbeiten und den Hilfeprozess wirksam und nachhaltig zu gestalten. Das Zusammenwirken muss für die Leistungsberechtigten transparent und nachvollziehbar erfolgen. Das Verfahren der Auftragsvergabe ist gerade bei der Gewährleistung von sozialen Dienstleistungen wenig hilfreich und verursacht zahlreiche Probleme. Obwohl es bei der übrigen Beschaffung längst üblich ist, auf Nachhaltigkeit zu achten und auch in eine differenzierte Verfahrensgestaltung das Knowhow der Bieter einzubeziehen, kommt all dies bei der Beschaffung sozialer Dienstleistungen nicht hinreichend zum Tragen.

Die BAGFW äußert sich auf der Grundlage gemeinsamer Positionen der Wohlfahrtsverbände zu einzelnen Regelungen wie folgt:

Artikel 1 – Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch Leistungsgrundsätze (§ 3 SGB II-E)

Der grundsätzliche Vermittlungsvorrang im SGB II zugunsten der Aufnahme von Erwerbsarbeit wird eingeschränkt und an die Regelung im SGB III angeglichen. Künftig ist grundsätzlich die Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit vorrangig, es sei denn Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich, insbesondere gilt das für die Teilnahme an einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt die Regelung ausdrücklich, sie stärkt die Arbeitsmarktpolitik im SGB II im Hinblick auf nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt statt der mitunter kurzfristigen Vermittlung in schlechte Arbeitsverhältnisse, die zur langfristigen Arbeitsmarktintegration und Verbesserung der sozialen Lage der Betroffenen wenig beitragen. Die BAGFW weist darauf hin, dass die Neuregelung jedoch mit entsprechenden Kapazitäten in den Jobcentern für die Weiterbildungsberatung und den Aufbau entsprechender Förderkapazitäten und der finanziellen Mittel hierfür einhergehen muss. Der Handlungsbedarf ist enorm: Mehr als drei Fünftel der Arbeitslosen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben keinen Berufsabschluss.

Erreichbarkeit (§ 7b SGB II-E)

Der Gesetzentwurf entschärft die bisher geltenden Erreichbarkeitsregelungen. Leistungsberechtigte sollen werktäglich Mitteilungen und Aufforderungen des Jobcenters zur Kenntnis nehmen. Sie sollen das Jobcenter mit einem vertretbaren Zeit- und Finanzaufwand erreichen können und dürfen sich auch im grenznahen Ausland aufhalten. Teilnahmen an Veranstaltungen, Möglichkeiten zum ehrenamtlichen Engagement und Aufenthalte, die der Eingliederung in Arbeit dienen, werden neben medizinisch begründeten Abwesenheiten besonders hervorgehoben. Ortsabwesenheiten bis zu in der Regel drei Wochen bedürfen der Zustimmung des Jobcenters. Details können in einer Rechtsverordnung geklärt werden; das Inkrafttreten der Neuregelung steht aber unter keinem Verordnungsvorbehalt. Bisher traten schon längst beschlossene Entschärfungen nicht in Kraft, weil die entsprechende Verordnung nicht erlassen wurde. Und während ausweislich der Begründung des Referentenentwurfs „(...) ein Verordnungserlass zum 1. Januar 2023 unter den konkreten Vorgaben des neuen § 7b (...)“ noch als „unerlässlich“ bezeichnet wurde, ist in der Begründung zum Gesetzentwurf jetzt nur noch davon die Rede, dass „(...) ein Verordnungserlass zum 1. Januar 2023 unter den konkreten Vorgaben des neuen § 7b erfolgen (...)“ kann, so dass ein Verordnungserlass nunmehr offenbar nicht mehr zwingend vorgesehen ist.

Bewertung:

Aus Sicht der Leistungsberechtigten sind unklare Regelungen zur Ortsabwesenheit Grundlage ständiger Auseinandersetzungen mit dem Jobcenter. Durch die Neufassung erfolgt hier eine Klärung für Personen, die arbeitslos sind. Insbesondere Fragen des Ehrenamtes und der Teilnahme an Veranstaltungen waren bisher oft problematisch. Die Neufassung ist aus Sicht eines Teils der Leistungsberechtigten grundsätzlich ein Fortschritt, aber:

Es ist originäre Aufgabe des Bundesgesetzgebers, staatliche Maßnahmen, die in ein Grundrecht (hier: das Grundrecht auf Freizügigkeit im Bundesgebiet gemäß Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) eingreifen können, durch Gesetz zu regeln (Gesetzesvorbehalt gemäß Artikel 11 Absatz 2 bzw. Artikel 19 Absatz 1 des Grundgesetzes). Ausweislich der Begründung zum Referenten- und Gesetzentwurf sieht der Bundesgesetzgeber hier auch selbst die potentielle Erforderlichkeit der Regelung von bisher nicht im Entwurf enthaltenen Einzelheiten zur Erreichbarkeit durch eine Bundesverordnung und schafft offenbar auch vor diesem Hintergrund in § 13 Absatz 2 SGB II-E die Rechtsgrundlage für eine solche Rechtsverordnung. Gleichzeitig stellt er in der Begründung zum Gesetzentwurf auf die Erreichbarkeits-Anordnung der Bundesagentur für Arbeit (BA) ab, ohne dabei auf die zukünftige Anwendbarkeit dieser BA-Anordnung einzugehen. Es steht deshalb zu befürchten, dass bei weiterhin ausstehender Nicht-Regelung der konkreten Einzelheiten, obschon diese offenbar auch vom Bundesgesetzgeber für erforderlich gehalten werden, zum 1. Januar 2023 auch weiterhin keine verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelung der Erreichbarkeit erfolgen wird, zumal fraglich ist, ob der Gesetzgeber vor dem Hintergrund des grundsätzlich zu beachtenden Gesetzesvorbehalts wesentliche Einzelheiten zur Erreichbarkeit im vorliegenden Fall überhaupt in einer Rechtsverordnung regeln dürfte.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Der Gesetzgeber sollte auch Klarheit herstellen für die Fälle, in denen leistungsrechte Frauen in einem Frauenhaus außerhalb des eigenen Wohnortes, gar in einem anderen Bundesland, untergebracht sind.

Ein weiteres Problem liegt zudem darin, dass die Regelung alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erfasst. Ein großer Teil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ist aber gar nicht arbeitslos, wie Schülerinnen und Schüler ab 15 Jahren oder alleinerziehende Mütter oder Väter mit kleinen Kindern unter 3 Jahren. Nach dieser Vorschrift dürfen auch diese Personen nur nach Genehmigung durch das Jobcenter und auch nur drei Wochen im Jahr ortsabwesend sein. Das ist nicht sachgerecht. Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf hat der Bundesgesetzgeber diese Problematik offenbar mittlerweile erkannt und führt hierzu nunmehr das Folgende aus: „(...) Sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte weder arbeitslos noch erwerbstätig (zum Beispiel Personen in der Elternzeit oder minderjährige Schülerinnen und Schüler), ist die Beeinträchtigung der Eingliederung ausgeschlossen. (...)“ Lediglich eine solche Kommentierung in der Gesetzesbegründung bietet hier jedoch nicht die erforderliche Rechtsklarheit.

Die BAGFW fordert, § 7b wie folgt zu fassen:

Abs. 2 Nr.1:

Teilnahme an einer ärztlich verordneten Maßnahme der medizinischen Vorsorge oder Rehabilitation, Aufenthalt in einem Frauenhaus (aus Gründen der Gefährdungsanalyse/des Gewaltschutzes) außerhalb des näheren Bereichs.

Abs. 3:

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die ohne wichtigen Grund nicht erreichbar sind, erhalten Leistungen, wenn das Jobcenter dem Aufenthalt außerhalb des näheren Bereichs zugestimmt hat oder die Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Die Zustimmung zu Abwesenheiten ohne wichtigen Grund soll in der Regel für insgesamt längstens drei Wochen im Kalenderjahr erteilt werden. Bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die nicht arbeitslos sind, wird vermutet, dass die Eingliederung in Arbeit nicht beeinträchtigt wird, wenn sie nicht erreichbar sind.

Berücksichtigung von Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten und Nebentätigkeiten (§ 11a Abs. 1 SGB II-E)

Durch Umgestaltung der Berücksichtigung von Einnahmen bzw. Aufwandsentschädigungen in Form eines monatlichen Absetzbetrags in einen jährlichen Absetzbetrag in Höhe von bis zu 3.000 Euro jährlich dient der Verwaltungsvereinfachung und der Angleichung ans Steuerrecht.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt diese Regelung, die das klassische Ehrenamt betrifft. Allerdings gelten nach wie vor im Falle des Bundesfreiwilligendienstes und des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) die üblichen Freibeträge, wenn die Person, die den Freiwilligendienst leistet, in einer Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II lebt. Bisher

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

dürfen Freiwillige, die im Grundsicherungsbezug stehen, nur die o.g. 3.000 Euro jährlich von ihrem Taschengeld behalten, das sind 250 Euro monatlich. Der Höchstbetrag des Taschengeldes liegt bei 423 Euro. Um eine Gleichbehandlung mit Freiwilligen herzustellen, die nicht im Grundsicherungsbezug stehen, sollte dieses Taschengeld generell anrechnungsfrei gestaltet werden und hier, wie im Falle der Zuverdienste von Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden, eine besondere Regelung gefunden werden.

Anrechnung von Zuflüssen (§ 11 SGB II-E)

Erhält eine leistungsberechtigte Person in einem Monat eine zusätzliche Einnahme etwa durch Weihnachtsgeld, wird diese nicht mehr auf sechs Monate aufgeteilt und in diesen Monaten leistungsmindernd berücksichtigt, sondern nur im Monat des Zuflusses. Bedarfsübersteigendes Einkommen wird beim Vermögen berücksichtigt. Im Falle einer Nachzahlung von Leistungen bleibt es dagegen bei der bisherigen Regelung.

Bewertung:

Die Neuregelung entbürokratisiert die Leistungsgewährung deutlich.

Erhöhte Freibeträge für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (§ 11b Abs. 2b SGB II-E)

Entsprechend eines Auftrags aus dem Koalitionsvertrag gibt es einen vollständigen Wegfall der Einkommensanrechnung für Ferienjobs von Schülerinnen und Schülern sowie Studierende; derzeit liegt die Grenze noch bei einem Betrag von 2.400 Euro im Jahr.

Der Gesetzentwurf sieht darüber hinaus vor, dass die Freibeträge für Auszubildende auf monatlich 520 Euro erhöht werden, den Wert der neuen Minijob-Grenze ab 01.10.2022. Auszubildende, die BAföG beziehen und aufstockend ALG II erhalten und sich in einem Job etwas dazuverdienen, erhalten ebenfalls einen monatlichen Freibetrag in Höhe von 520 Euro; das bedeutet eine Verbesserung und Angleichung an die BAföG-Regelung, in der ebenfalls 520 Euro anrechnungsfrei sind. Zudem wird der Grundabsetzbetrag auf 520 Euro auch für Auszubildende erhöht, die eine nach § 57 SGB III förderfähige Berufsausbildung absolvieren sowie für Schülerinnen und Schüler von allgemein- oder berufsbildenden Schulen.

Bewertung:

Die Freibetragsregelung für Auszubildende ist lückenhaft gestaltet, weil die nach § 57 SGB III förderfähigen Ausbildungen (betrieblich, außerbetrieblich) nicht die schulischen Ausbildungen umfassen. Die BAGFW fordert eine Gleichstellung der Auszubildenden, die eine schulische Ausbildung absolvieren. Begrüßt wird jedoch die in den Gesetzentwurf neu eingefügte Einbeziehung der gemäß § 51 SGB III dem Grunde nach förderungsfähigen berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen bzw. der nach § 54a SGB III geförderten Einstiegsqualifizierungen.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Erhöhte Freibeträge bei Einkommen aus Erwerbstätigkeit zwischen 520 Euro und 1.000 Euro (§ 11b Abs. 3 SGB II-E)

Bei den Hinzuverdiensten wird in dem Einkommensbereich zwischen mehr als 520 Euro und 1.000 die Anrechnung des eigenen Einkommens von 80 Prozent auf 70 Prozent reduziert. Erwerbstätige Leistungsberechtigte mit Einkommen innerhalb dieser Spanne können demnach etwas mehr von ihrem Einkommen behalten.

Bewertung:

Die Veränderungen beim Hinzuverdienst sind laut aktueller Gesetzesbegründung darauf gerichtet, besondere Erwerbsanreize zu setzen, damit Erwerbstätige vom Minijob eher eine umfangreichere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln. Es handelt sich um geringfügige Verbesserungen zugunsten von Leistungsberechtigten, die Beschäftigungsverhältnissen mit geringem Stundenumfang und/oder niedrigen Entgelten nachgehen. Die Anreizwirkungen, in umfangreicheren, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen tätig zu werden, ist jedoch aus zweierlei Gründen gering. Ab einem Erwerbseinkommen in Höhe von lediglich 1.000 Euro steigen die Abzüge wieder massiv an. Mit der Ausweitung der Midijobs (Anhebung Geringfügigkeitsgrenze von 1.300 Euro auf 2.000 Euro) wurde zuletzt gerade der Bereich der atypischen Beschäftigung gesetzlich gestärkt.

Berücksichtigung von Vermögen (§ 12 SGB II-E, § 90 SGB XII-E, Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch-E)

Der Gesetzentwurf sieht in § 12 Abs.1 SGB II-E vor, dass in den ersten beiden Jahren des erstmaligen Leistungsbezugs Vermögen nur berücksichtigt wird, wenn es erheblich ist (Karenzzeit).

Nach § 12 Abs. 2 SGB II-E wird davon ausgegangen, dass kein erhebliches Vermögen vorliegt, wenn der Antragsteller oder die Antragstellerin dies im Antrag erklärt. Vermögen ist im Sinne von Abs. 2 SGB II-E erheblich, wenn es eine Summe von 60.000 Euro für die leistungsberechtigte Person sowie 30.000 Euro für jede weitere Person in der Bedarfsgemeinschaft übersteigt. Selbst genutzte Immobilien werden nach § 12 Abs. 2 SGB II-E in der Karenzzeit nicht berücksichtigt.

In § 12 Abs. 1 Satz 2 SGB II-E definiert der Gesetzentwurf Vermögensgegenstände, die nicht als Vermögen zu berücksichtigen sind. Unter anderem sieht der Gesetzentwurf in § 12 Abs. 1 Satz Nr. 2 SGB II-E vor, dass zukünftig die Angemessenheit eines Kfz vermutet wird, wenn dies im Antrag erklärt wird. Zudem wird geregelt, dass künftig alle Versicherungsverträge, die der Alterssicherung dienen, nicht zum Vermögen gehören (§ 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II-E). In § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 SGB II-E wird ein selbst genutztes Hausgrundstück mit einer Wohnfläche von bis zu 140 Quadratmetern oder eine Eigentumswohnung von bis zu 130 Quadratmetern von der Vermögensberücksichtigung ausgeschlossen. Wenn mehr als vier Personen die Immobilie bewohnen, wird die Wohnfläche um 20 Quadratmeter für jede weitere Person erhöht.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

In § 12 Abs. 2 SGB II-E wird ein Freibetrag von 15.000 Euro für jede in der Bedarfsgemeinschaft lebende Person definiert, der von dem zu berücksichtigenden Vermögen nach Ablauf der Karenzzeit abzusetzen ist. Nicht ausgeschöpfte Freibeträge einer Person werden nach § 12 Abs. 4 SGB II-E auf die anderen Personen in der Bedarfsgemeinschaft übertragen.

In der Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch-E wird der Freibetrag für Barbeträge oder sonstige Geldwerte von 5.000 Euro auf 10.000 Euro für jede leistungsberechtigte Person erhöht. Nach § 90 Abs. 2 Nr. 10 SGB XII-E sieht der Gesetzentwurf vor, dass ein angemessenes Kraftfahrzeug nicht dem verwertbaren Vermögen zuzuordnen ist, allerdings hat eine Angemessenheitsprüfung bei Antragstellung zu erfolgen.

Bewertung:

Der vereinfachte Zugang zu SGB II-Leistungen hat sich aus Perspektive der BAGFW während der Pandemie bewährt. Die Vereinfachung der Vermögensüberprüfung in der Karenzzeit entlastet Leistungsberechtigte und reduziert den bürokratischen Aufwand in den leistungsgewährenden Stellen. Die Verstetigung dieser Regelungen in Form einer zweijährigen Karenzzeit für Vermögen für Leistungsberechtigte im SGB II wird daher vonseiten der BAGFW begrüßt. Die in § 12 Abs. 2 SGB II genannten Freibeträge während der Karenzzeit sind in ihrer Höhe nach Einschätzung der BAGFW angemessen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass selbst genutzte Immobilien während der Karenzzeit unabhängig von ihrer Wohnfläche nicht als Vermögen berücksichtigt werden. Unklar ist aber, was nach dem Ende der Karenzzeit mit Vermögen geschieht, das oberhalb der Grenze von 15.000 Euro liegt. Wenn Leistungsberechtigte erst bis zu 45.000 Euro ausgeben und sich in dieser Zeit auch mit hohen Kosten freiwillig Krankenversichern müssen bis wieder die Voraussetzungen für den Leistungsbezug gegeben sind, würde es zu deutlichen vermeidbaren Härten für die Betroffenen führen. Insofern wären hier Regelungen vorzusehen, die vermeiden, dass der Leistungsanspruch vorübergehend in Gänze wegfällt.

Die Anhebung der Freibeträge im SGB II sowie in der Durchführungsverordnung für das SGB XII bedeuten jeweils eine Verbesserung im Vergleich zum Status Quo und werden vonseiten der BAGFW daher begrüßt. Auch die Anhebung der Quadratmetergrenzen für selbst bewohntes Eigentum im Kontext der Vermögensanrechnung im SGB II werden von der BAGFW positiv bewertet, da dadurch langfristig bewohnte Wohnungen im Idealfall auch während des Leistungsbezugs erhalten bleiben können.

Zu kritisieren ist aus Sicht der BAGFW hingegen die mangelnde Harmonisierung zwischen den Regelungen im SGB II und XII, welche als ausdrückliches Ziel im Gesetzentwurf genannt wird. Folgerichtig sollten daher noch die Freibeträge für Barbeträge und sonstige Geldwerte im SGB XII auf 15.000 Euro angehoben werden sowie die Angemessenheit für das Kraftfahrzeug zumindest ebenso vermutet werden wie im SGB II.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, warum im SGB II zukünftig ein Vermögensfreibetrag von 15.000 Euro pro Person gilt, im SGB XII aber nur von 10.000 Euro.

Die Karenzzeit soll auch für diejenigen gelten, die bereits Leistungen bekommen, da Zeiten des Leistungsbezuges bis zum 31.12.2022 unberücksichtigt bleiben sollen. Unklar ist aber, ob Langzeitleistungsbeziehende, die bereits in einem rechtskräftigen Kostensenkungsverfahren sind, weiterhin ihre Kosten senken bzw. einen Teil ihrer Miete aus ihrem Regelsatz bezahlen müssen. Hier bedarf es einer Klarstellung des Gesetzgebers.

Übergang in Altersrente (§ 12a SGB II-E); Sonderregelung für Ältere (§ 53a SGB II-E)

Der bisherige Zwang, mit 63 in die vorgezogene Altersrente zu gehen, entfällt befristet bis Ende 2026 und soll evaluiert werden. Ebenso wird die Regelung aufgehoben, nach der Leistungsberechtigte, wenn sie älter als 58 Jahre und länger als 12 Monate im Leistungsbezug sind, nicht mehr als arbeitslos gelten.

Bewertung:

Die BAGFW spricht sich dafür aus, die problematische Praxis der erzwungenen vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrenten im Grundsicherungsbezug, die regelmäßig mit dauerhaften, hohen Abschlägen auf die Rentenansprüche der Betroffenen einhergeht, endgültig abzuschaffen, so wie dies noch im Referentenentwurf vorgesehen war.

Die Regelung gem. § 53a SGB II führt bislang dazu, dass Personen formell nicht als arbeitslos gelten, die mindestens 58 Jahre alt sind und für die Dauer eines Jahres kein Angebot für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bekommen haben. Die Wohlfahrtsverbände begrüßen die Streichung dieser Regelung, da sie zu einem faktischen Ausschluss Älterer aus der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung beigetragen hat. Durch die Änderung der Regelungen wird das wichtige Signal gegeben, dass ältere Menschen weiterhin am Arbeitsmarkt gebraucht werden.

Potenzialanalyse und Kooperationsplan zur Verbesserung der Teilhabe (§ 15 SGB II-E)

§ 15 verbindet zwei wesentliche Instrumente des neu gestalteten Vermittlungsprozesses. Abs. 1 richtet die Potenzialanalyse neu aus und stellt klar, dass diese auch solche Kenntnisse und Kompetenzen erfasst, die über formale Ausbildungsabschlüssen hinausgehen.

Neu eingeführt wird in § 15 Abs. 2 der Kooperationsplan, der wie die vergleichbaren Instrumente Teilhabeplan (SGB IX) und Leistungsabprache (SGB XII) nach der Gesetzesbegründung nicht rechtlich bindend sein soll. Da dieser Kooperationsplan für sich genommen keine verbindlichen Mitwirkungspflichten enthält und nicht Grundlage für Leistungsminderungen sein kann, soll dieses Instrument den Integrationsprozess entlasten und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Augenhöhe

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

ermöglichen. § 15 Abs. 2 beschreibt den Mindestinhalt des Kooperationsplans, den die Beteiligten aber erweitern können.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt die in § 15 SGB II-E deutlich zutage tretende Ausrichtung des Integrationsprozesses auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Integrationsfachkräften und Leistungsberechtigten und die Umsetzung der wissenschaftlich belegten Bedenken gegen die bisherigen Verfahrensweisen. Das bisher verpflichtende Instrument der Eingliederungsvereinbarung abzulösen ist sinnvoll, weil es aus Sicht der Leistungsberechtigten häufig einen formal-sanktionierenden Charakter innehatte und weniger der vertrauensvollen beidseitigen Zusammenarbeit bei der Eingliederung diene. Die Jobcenter haben nach Hinweisen des Bundesrechnungshofs und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ebenfalls Schwierigkeiten, das Instrument zielführend einzusetzen.

Es ist es überfällig, in der Potenzialanalyse tatsächlich auch die individuellen Stärken der Leistungsberechtigten festzuhalten und damit nicht allein formale Qualifikationen, sondern auch sogenannte „soft skills“ einzubeziehen. Abgesehen davon, dass diese Berücksichtigung auch die Perspektiven für mögliche berufliche Optionen erweitert, kann nur so die vom Gesetzgeber eingeforderte Zusammenarbeit auf Augenhöhe gelingen. Nicht zielführend ist es, die Verpflichtung zu diesem Vorgehen nur als Soll-Regelung abzufassen, da dadurch ein Mindest-Standard für die Verfahrensführung für alle Potentialanalysen definiert wird.

Das Vorhaben ist aber nur sinnvoll umsetzbar, wenn einerseits tatsächlich genügend Zeitressourcen sowohl für die Potenzialanalyse und insbesondere für den Kooperationsplan zur Verfügung stehen und andererseits eine adäquate Qualifikation der Integrationsfachkräfte und ihre kontinuierliche Unterstützung durch Qualifizierung, Supervision und Entwicklung spezifischer Handlungsstrategien sichergestellt wird.

Die BAGFW begrüßt es, dass der Entwurf das Ergebnis der Potenzialanalyse nunmehr in der gleichen Weise sichert, wie das im SGB IX und im SGB XII vorgesehen ist. Dies ist sowohl im Hinblick auf die Rechtsform als auch auf die angestrebte Kommunikation zwischen Leistungsberechtigten und Leistungsträger eine angemessene Form. Als gemeinsam abgesprochener Plan schließt diese Dokumentation die erste Stufe des Integrationsprozesses sinnvoll ab.

Fragen an die Unverbindlichkeit des Integrationsprozesses stellen sich allerdings im Kontext mit § 15a SGB II-E, der Bestimmung über die Vertrauenszeit und vor allem deren Ende (siehe dazu nachstehend). Denn auch wenn damit der Kooperationsplan an sich kein Verwaltungshandeln ist, das durchsetzbare Pflichten begründet, zeigt die Begründung zu § 15a Abs. 3 doch, dass auch der Kooperationsplan im Kontext der im Grunde nicht verhandelbaren Mitwirkungspflichten steht und diese konkretisieren soll. Die Grenzen der Unverbindlichkeit macht insofern auch § 15a Abs. 4 SGB II-E deutlich. Denn auch diese Stufe des Integrationsprozesses ist keineswegs so unverbindlich und ergebnisoffen, dass ein Nichtzustandekommen des Kooperationsplans folgenlos bleibt. Vielmehr ist auch in diesem Fall vorgesehen, dass die Integrationsfachkraft einseitig und hoheitlich Mitwirkungspflichten festschreibt und bei deren

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Nichtbefolgung Rechtsfolgen ankündigt. Ähnlich ist auch die Klarstellung in § 15a SGB II-E zu verstehen, dass anders als Verstöße gegen Mitwirkungspflichten die Nicht-Wahrnehmung von Terminen zur vertrauensvollen Erörterung des Integrationsprozesses, zum Aufstellen und Fortschreiben des Plans auch in der Vertrauenszeit die Konsequenz der Leistungsminderung nach sich ziehen können.

Vor diesem Hintergrund erweist sich der von den §§ 15 bis 15b SGB II-E beschriebene Integrationsprozess insgesamt betrachtet keinesfalls als unverbindlich. Zudem stellt sich die Frage, weshalb § 15 Abs. 2 S. 2 SGB II insofern nur eine Soll-Regelung enthält. Da diese Regelung laut Gesetzesbegründung Ansprüche an die Qualität des Integrationsprozesses aufstellen und die Grundlage für die weiteren Integrationsschritte legen soll, müssen diese Qualitätsanforderungen verbindlich sein. Auch eine solche Verbindlichkeit wäre ein wichtiges Indiz für die Gegenseitigkeit des Vermittlungsprozesses. Denn diese Bindung der Fachkräfte brächte jedenfalls zum Ausdruck, dass der Plan auch Zusagen enthält, an denen sich der Leistungsträger messen und festhalten lässt. So zeigt § 15a Abs. 1 S. 2 SGB II-E, dass in jedem Fall eine entsprechende Kontrolle der Leistungsberechtigten durch die Jobcenter erfolgt.

Nicht nachvollziehbar ist, dass im Gegensatz zu den Verpflichtungen nach § 15 Abs. 2 S. 3 SGB II die Leistungen nicht zwingend in den Plan aufzunehmen sind. Dies steht im Widerspruch zu dem Anspruch des Kooperationsplans, die Absprachen zwischen den Beteiligten zu dokumentieren. Sofern sich die beiden Seiten darauf verständigen, dass eine der in § 15 Abs. 2 S. 3 SGB II genannten Maßnahmen stattfindet, sollte diese auch Aufnahme in den Kooperationsplan finden.

Vertrauenszeit und Kooperationszeit (§ 15a SGB II-E)

Die Vertrauenszeit ist wie der Kooperationsplan Ausdruck der veränderten Haltung und Zusammenarbeit mit den Leistungsberechtigten und beginnt mit Erstellung der Kooperationsvereinbarung. Sie endet nach sechs Monaten. Zuweisungen und Anordnungen erfolgen in dieser Zeit ohne Rechtsfolgenbelehrung, Maßnahmeabbrüche oder die Nichteinhaltung von Eigenbemühungen bleiben frei von Leistungsminderungen. Meldeversäumnisse können jedoch auch in der Vertrauenszeit eine Leistungsminderung nach sich ziehen. Ein erstmaliges Meldeversäumnis in der Vertrauenszeit bleibt jedoch ohne Rechtsfolgen.

Mit Ende der Vertrauenszeit bzw. ihrem Nichtzustandekommen beginnt gem. § 15 Abs. 2 Satz 1 SGB II die Kooperationszeit, während der Zuweisungen in Maßnahmen sowie Vereinbarungen zu Eigenbemühungen ebenfalls grundsätzlich ohne Rechtsfolgenbelehrungen erfolgen. Erfolgt in dieser Zeit eine Pflichtverletzung, setzt die Integrationsfachkraft verbindlich und mit Rechtsfolgenbelehrung die Pflichten fest und der auf Augenhöhe begonnene Vermittlungsprozess geht in ein obrigkeitliches Über- und Unterordnungsverhältnis über, in der die Integrationsfachkraft dann auch hoheitlich handelt. Nach einer "Wohlverhaltensphase" von 12 Monaten kann die Kooperationszeit erneut ohne Rechtsfolgenbelehrung fortgeführt werden.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt das im Entwurf offenkundig sichtbare Bemühen, das bereits in §§ 15, 15a SGB II-E angelegte Verhältnis zwischen Integrationsfachkräften und den Leistungsberechtigten auf eine Grundlage von Gegenseitigkeit zu stellen. Dem dient auch die Grundaussage des § 15a SGB II-E, dass diese Zusammenarbeit von Vertrauen geprägt sein soll. Insofern trägt es sicherlich zur konstruktiven Gestaltung des Vermittlungsprozesses bei, dass das Jobcenter die Zuweisung zu Maßnahmen grundsätzlich zunächst als Umsetzung des Plans und gemeinsamer Vereinbarungen und nicht als einseitig hoheitliche Anordnung ausspricht.

Grundsätzlich begrüßen wir deshalb sowohl die in § 15a Abs. 2 garantierte sechsmonatige Vertrauenszeit zu Beginn eines jeden (auch i.S.v. Abs. 2 S. 3 neuen) Vermittlungsprozesses als auch die in Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit, mit einem Einhalten festgelegter Mitwirkungspflichten über einen gewissen Zeitraum eine zwischenzeitlich gestörte Kooperationszeit wieder ohne Rechtsfolgenbelehrungen fortführen zu können – 12 Monate sind allerdings aus Sicht der BAGFW ein unverhältnismäßig langer Zeitraum. Dies ermöglicht es den Beteiligten, nach einer Störung ohne eine negative Rechtsfolge (Leistungsminderung) zum vertrauensvollen Eingliederungsprozess zurückzukehren. Ein solches Zeichen ist für die Leistungsberechtigten ein wichtiges Signal und Anreiz zur Einhaltung des Vereinbarten. Positiv ist zudem, dass nach einer mehr als sechsmonatigen Unterbrechung des Leistungsbezugs auch die halbjährige Vertrauenszeit erneut zum Tragen kommen kann. Festzuhalten bleibt aber auch, dass der in §§ 15, 15a SGB II-E geschilderte Prozess sich nicht auf Antrieb erschließt und diese Kompliziertheit durchaus im Widerspruch zum eigentlichen Ansinnen des Gesetzes steht, nämlich eine Beziehung auf Augenhöhe zwischen Leistungsberechtigten und Jobcenter-Mitarbeitenden herzustellen.

Das im Gesetz oft betonte Vertrauen steht deutlich unter dem Vorbehalt einer pflichtbewussten Mitwirkung der Leistungsberechtigten. So soll laut Gesetzesbegründung während der Vertrauenszeit wie auch der Kooperationszeit eine regelmäßige Überprüfung der im Kooperationsplan festgehaltenen Aktivitäten erfolgen. Nach Einschätzung der BAGFW wird mithin viel davon abhängen, dass und wie die Integrationsfachkräfte ihrerseits auf die Störung der Kooperationsplanumsetzung reagieren. Insofern ist der Verweis in der Begründung auf § 39 Nr. 1 Abs. 2 SGB II widersprüchlich. Hier müsste eher auch in § 15a Abs. 3 eine Verbindung zum Procedere nach § 31a Abs. 2 S. 1 SGB II erfolgen, um so sicherzustellen, dass die Leistungsberechtigten tatsächlich die Möglichkeit bekommen, vorliegende Gründe in einer für sie geeigneten Form schriftlich oder aber auch mündlich im Gespräch darzulegen und so eine Chance zum Aufrechterhalten der Vertrauenszeit zu erhalten. Dies erscheint zwingend notwendig, um den Anspruch einzulösen, dass das Verfahren der Kooperationsplanumsetzung von Vertrauen geprägt ist.

§ 15a Abs. 3 SGB II-E bewirkt damit zunächst, dass unbegründete Störungen des Kooperationsplans nicht unmittelbar zu einer Leistungsminderung nach § 31a SGB II-E, sondern zunächst zu einer hoheitlichen Anordnung von Pflichten führen. Erst deren Verletzung und damit die wiederholte Störung des Vermittlungsprozesses kön-

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

nen zur Leistungsminderung führen. Auch wenn ein solches Verfahren den Leistungsberechtigten eine zweite Chance eröffnet, am Vermittlungsprozess mitzuwirken und das von ihnen Erwartete zu tun, macht der Entwurf deutlich, dass § 15 Abs. 2 SGB II-E und § 15 Abs. 1 SGB II-E Ausschnitte eines größeren Bildes sind, das von Erwartungen und deren Durchsetzung geprägt ist. Vor diesem Hintergrund löst der Terminus „Vertrauenszeit“ die Vorstellungen nicht wirklich ein, die mit dem Topos „Vertrauen“ verbunden sind.

Auffällig sind insoweit auch die Ausnahmen von diesem Vertrauensgrundsatz: er gilt bei Meldeversäumnissen nur eingeschränkt und für die Anordnung von Integrationskursen oder Kursen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung gar nicht. Beide Vorgaben sollen vielmehr den gesamten Prozess und die Integration in das Arbeitsleben garantieren bzw. fördern und stehen damit außerhalb der Grundidee einer ausgehandelten Kooperation und eines Miteinanders, das auf die Leistungsberechtigten zugeht und diesen Raum lässt, sich auf den Vermittlungs-Prozess einzustellen. Ein weiteres starkes Indiz für die hohe Verbindlichkeit gerade der frühen Phase des Vermittlungsprozesses ist, dass sich die Leistungsberechtigten das Vertrauen nach § 15a Abs. 1 SGB II-E durch Mitwirkung bei der Aufstellung eines Kooperationsplans verdienen müssen: kommt dieser nicht zustande oder scheitert sein Fortschreiben nach § 15 Abs. 3 SGB II-E, kommt es gar nicht zum Beginn der Vertrauenszeit, sondern das Jobcenter setzt einseitig verbindliche Mitwirkungspflichten fest.

Hier stellt sich zudem die Frage, wie die Integrationsfachkraft die festgelegten Mitwirkungspflichten definiert. Die Erläuterungen der Begründung erscheinen hier nicht überzeugend. Der Hinweis, dass die vorzulegenden Mitwirkungspflichten „eng an den Zielen des Gesetzes und den Inhalten des Kooperationsplans auszurichten“ sind, wirft die Frage auf, ob es zwischen dem in Kooperationsplan Vereinbarten und den nach Abs. 3 S. 1 festgelegten Pflichten tatsächlich inhaltliche Abweichungen gegeben hat. Auch um das Vorgehen für die Leistungsberechtigten nachvollziehbar zu machen, kann es bei dem Verfahrensschritt nach § 15a Abs. 3 S. 1 nur darum gehen, den Vereinbarungen aus dem Kooperationsplan künftig Verbindlichkeit zu verleihen, nicht darum, neue oder andere Pflichten festzulegen. So bestätigt die Gesetzesbegründung, dass „eine Aufforderung nach § 15a Abs. 3 Satz 1 den Inhalten des Kooperationsplans nicht widersprechen“ darf.

In der Tat stellt sich die Frage, welche sanktionsbewehrte Vermittlungsmaßnahme gerade im Verlauf eines langen Prozesses für Menschen mit unterschiedlichen Vermittlungshindernissen überhaupt sinnvoll und angemessen sind. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn das Verfahren nach den §§ 15 und 15a SGB II-E offen wäre für ein Hinterfragen von Maßnahmen und deren verbindlicher Fest- und Durchsetzung. Im Gesamtduktus der Begründung zu §§ 15 und 15a SGB II-E hingegen verwundert dieser Hinweis.

Angesichts dieser Grenzen erinnern wir an die vielfach belegten Erfahrungen, dass festgestellte und sanktionierte Regelverstöße in vielen Fällen auf Überforderung der Betroffenen und nur in einem vergleichsweise geringeren Umfang tatsächlich auf mangelnde Kooperationsbereitschaft der Sanktionierten zurückzuführen sind. Vor

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass der von §§ 15 bis 15b SGB II-E gestaltete Prozess in erster Linie diejenigen entlastet und fördert, die von sich aus den Vermittlungsprozess zielstrebig angehen und umsetzen. Hingegen ist zu befürchten, dass diejenigen, die bereits im gegenwärtigen Verfahren Schwierigkeiten mit der Umsetzung der Eingliederungsvereinbarung haben, auch im Rahmen des künftigen Prozesses Gefahr laufen, das ihnen gewährte Vertrauen entzogen oder gar nicht erst zugesprochen zu bekommen.

Der Unterschied zwischen unverbindlichen Absprachen während der Vertrauenszeit und rechtsverbindlichen Pflichten nach deren Ende ist damit künstlich. Das Konzept der Vertrauenszeit bestätigt eher die Bedeutung der Mitwirkungspflichten und unterstreicht, dass das Vertrauen gegenüber den Leistungsberechtigten tatsächlich nur insoweit besteht, als diese sich regelkonform verhalten. Denn auch der Kooperationsplan ist nicht wirklich unverbindlich. Seine Störung hat die Konsequenz, dass im Falle seiner Störung ohne wichtigen Grund an die Stelle einvernehmlicher Absprachen hoheitliche Vorgaben und Pflichten treten. Tatsächlich ist er allerdings auch schon vorher insoweit verbindlich, als die Leistungsberechtigten mit ihrem absprachekonformen Verhalten dessen Maßgeblichkeit bestätigen.

Ein effektives Vertrauen käme den Leistungsberechtigten hingegen zugute, wenn ein Verstoß gegen den Kooperationsplan in der Vertrauenszeit dazu führt, dass die Leistungsberechtigten innerhalb der Vertrauenszeit eine zweite Chance zur Erfüllung des Plans bekommen. Dies könnte tatsächlich zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen dem Leistungsberechtigten und dem Leistungsträger führen und den Vermittlungsprozess auf eine Vertrauensgrundlage stellen. Die BAGFW kritisiert jedoch, dass der Zeitraum, in dem sich die Leistungsberechtigten ohne Sanktionen wieder bewähren müssen, von ursprünglich drei auf nun zwölf Monate ausgeweitet wurde.

Sehr zu begrüßen ist die Kostenübernahme im Zusammenhang mit Mitwirkungspflichten (etwa Fahrt- oder Bewerbungskosten). Dies folgt bereits aus dem existenzsichernden Charakter des SGB II und gilt unabhängig davon, dass der Kooperationsplan einen rechtlich unverbindlichen Fahrplan darstellt. Wichtig ist freilich, dass eine solche Kostenübernahme auch für parallele Erwartungen und Vereinbarungen im Rahmen des Kooperationsplans vorgesehen ist.

Schlichtungsverfahren (§ 15b SGB II-E)

§ 15b SGB II-E sieht vor, dass sowohl die Leistungsberechtigten als auch die Leistungsträger zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten ein Schlichtungsverfahren verlangen kann. Schlichter:in soll eine Person sein, die bislang in das Verfahren noch nicht einbezogen war. Ziel des Verfahrens ist es, innerhalb von maximal vier Wochen einen gemeinsamen Lösungsvorschlag für die Meinungsverschiedenheit zu erarbeiten. Während dieses Verfahrens bleibt die Vertrauenszeit erhalten, so dass beide Seiten die Möglichkeit haben, mit Unterstützung eines oder einer bisher unbeeiligten dritten Person Probleme zu lösen und negative Folgen zu vermeiden.

Die Einzelheiten des Schlichtungsverfahrens regelt der Entwurf nicht, sondern überlässt dessen Gestaltung den aus Vertreter:innen der Agentur für Arbeit und des kommunalen Trägers zusammengesetzten regionalen Trägerversammlungen.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt ausdrücklich die mit dem Schlichtungsverfahren ermöglichte Beilegung von Meinungsverschiedenheiten. Viele Sanktionsverfahren in der Vergangenheit hätten sich auf einem solchen Wege vermeiden lassen. Stattdessen brachten oft erst die mit erheblichen Verfahrenshürden verbundenen Widerspruchsverfahren und die Einschaltung von Dritten die Aufklärung und Bereinigung von vermeidbaren Konflikten. Gemessen an den Hürden, die für das Widerspruchsverfahren und die Absicherung des status quo während des Widerspruchsverfahrens gelten, ist ausdrücklich zu begrüßen, dass das Verlangen eines Schlichtungsverfahrens für den Bestand einer Vertrauenszeit unschädlich ist.

Wünschenswert wäre es, die Anrufung der Schlichtungsstelle nicht nur bei der Er- oder Bearbeitung, sondern auch bei der Umsetzung des Kooperationsplans anrufen zu können. Gerade im Hinblick auf die Möglichkeiten, die Vertrauenszeit zu erhalten und Konflikte z.B. über wichtige Gründe niedrigschwellig beizulegen, ist das Verfahren des § 15b SGB II-E für den gesamten Vermittlungsprozess zu eröffnen.

Vor diesem Hintergrund bietet § 15b SGB II-E grundsätzlich die Chance zu einem niedrigschwelligem Verfahren. Allerdings hängt eine solche Gestaltung zu sehr von den regionalen Trägerversammlungen ab. Das wiederum birgt die erhebliche Gefahr, dass sich hier ein Flickenteppich möglicher Verfahren bildet. Auch wenn es sinnvoll ist, auf regionale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen, ist der Bundesgesetzgeber gehalten, die wesentlichen Vorgaben im SGB II verbindlich zu regeln, um allen Leistungsberechtigten den Zugang zu diesem für das Gelingen des Vermittlungsprozesses essentiellen Gestaltungsinstrument, verlässlich zu gewährleisten. Zudem besteht bei einer so weitreichenden Verweisung die Gefahr, dass Schlichtungsverfahren mangels getroffener Verfahrensregelungen nicht stattfinden können. Es handelt sich bei dem Schlichtungsverfahren nicht allein um Fragen des „Verwaltungsablaufs und der Organisation“, sondern um ein Verfahren, das wesentliche Belange der Leistungsberechtigten sichern soll.

Bedenken haben wir auch gegen die Möglichkeit, das Schlichtungsverfahren internen Angehörigen der Dienststelle zu überlassen. Die letzten Monate waren geprägt durch eine deutlich eingeschränkte Erreichbarkeit der Dienststellen und die erhebliche Inanspruchnahme der Mitarbeitenden. Vor diesem Hintergrund erscheint es unrealistisch, dass die Dienststellen es schaffen werden, die Schlichtungsverfahren in der vorgegebenen Zeit zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. Vor allem aber stellt sich die Frage nach der Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der Schlichtungsperson. Dies ist aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Leistungsberechtigten Vertrauen in das Verfahren entwickeln und sich darauf einlassen können. Insofern liegt der Vergleich namentlich mit den Ombudsstellen nach § 9a SGB VIII an.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Das vorgesehene Schlichtungsverfahren hat das Potential dazu, gute Konfliktlösungen im Zusammenhang mit dem Kooperationsplan hervorzubringen, vor allem, wenn unbeteiligte externe Personen zur Schlichtung herangezogen werden. Das setzt aber - wie am Beispiel der bereits tätigen Ombudsstellen zu sehen ist - voraus, dass es eine tatkräftige Mitarbeit von Ehrenamtlichen oder von Fachkräften freigemeinnütziger Beratungsstellen gibt. Die zusätzlich entstehenden Aufwendungen bei Beratungsstellen sind entsprechend zu vergüten.

Vor diesem Hintergrund fordert die BAGFW, § 15b Abs. 1 wie folgt abzuändern:
Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Ist die Erstellung, die Durchführung, ~~oder~~ die Fortschreibung oder die Umsetzung eines Kooperationsplans aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen Agentur für Arbeit oder kommunalem Träger und leistungsberechtigter Person nicht möglich, so kann auf Verlangen einer oder beider Seiten ein Schlichtungsverfahren eingeleitet werden. Die Agentur für Arbeit schafft im Einvernehmen mit dem kommunalen Träger die Voraussetzungen für einen Schlichtungsmechanismus unter Hinzuziehung einer bisher unbeteiligten Person ~~innerhalb oder~~ außerhalb der Dienststelle. Das nähere Verfahren entsprechend § 44c Abs. 2 S. 2 Nummer 2 legt die Trägerversammlung fest.“

Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II-E) und Teilhabechancengesetz (§ 81 SGB II-E)

Beim Förderinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wird zum einen aus Gründen der Rechtsförmigkeit auf die Normen des Mindestlohngesetzes zur Bestimmung der Förderhöhe verwiesen - eine inhaltliche Änderung ist damit nicht verbunden. Zum anderen wird das bislang bis zum 31.12.2024 befristete Förderinstrument entfristet. Ausweislich des vorliegenden Gesetzentwurfs soll die Weiterentwicklung des Instrumentes auf der Grundlage der abschließenden wissenschaftlichen Evaluationen des IAB in einem weiteren Bürgergeld-Gesetz geregelt werden und im Jahr 2024 in Kraft treten.

Bewertung:

Mit der Entfristung wird anerkannt, dass ein Sozialer Arbeitsmarkt, der soziale Teilhabe durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermöglicht, auch zukünftig im SGB II ein wirksames Instrument vorhanden ist. Das ist zunächst ein wichtiges und richtiges Signal. Eine gesetzliche inhaltliche Weiterentwicklung des Instrumentes steht laut Koalitionsvertrag noch aus. Die BAGFW hat dazu Vorschläge vorgelegt, die unmittelbar umgesetzt werden sollten und keinen Aufschub bis 2024 rechtfertigen. Nach den Finanzdaten sind mittelfristig lediglich 40.000 Förderfälle im Sozialen Arbeitsmarkt vorgesehen. Das bedeutet eine Fortschreibung der bestehenden Förderkapazitäten, nicht aber eine Ausweitung des Angebots. Die BAGFW plädiert für eine Ausweitung dieser sinnvollen Förderung und bedarfsgerechten Mittelausstattung, die eine Weiterentwicklung des Passiv-Aktiv-Transfers miteinschließt.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Bürgergeldbonus (§ 16j SGB II-E)

Leistungsberechtigte erhalten monatlich 75 Euro für die Teilnahme an einer durch das Jobcenter in der Vertrauenszeit oder in der Kooperationszeit vorgeschlagenen Maßnahme der beruflichen Weiterbildung von mindestens acht Wochen, einer Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme, Einstiegsqualifizierung, Maßnahme in der Vorphase der Assistierten Ausbildung oder einer Maßnahme zur Förderung schwer zu erreichender junger Menschen. Den Bürgergeldbonus erhalten auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte, bei denen eine solche Maßnahme im Teilhabeplan des Rehabilitationsträgers enthalten ist. Um Doppelförderungen zu vermeiden, sind Leistungsberechtigte ausgeschlossen, die ein monatliches Weiterbildungsgeld (nach § 87a SGB III) von 150 Euro erhalten.

Bewertung:

Die Einführung eines Bürgergeldbonus wird von der BAGFW begrüßt. Menschen, die an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen (insbesondere in Vollzeit), können i.d.R. keinen Zuverdienst erwirtschaften. Insofern setzt der Bürgergeldbonus einen finanziellen Anreiz für die Teilnahme an Aus- und Weiterbildung.

Sinnvoll wäre es, die Anreizwirkung auch für junge Menschen zu schaffen, die nicht leistungsberechtigt im SGB II sind, sondern über das SGB III an einer als für eine nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt von besonderer Notwendigkeit bewerteten Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme, Einstiegsqualifizierung oder Maßnahme in der Vorphase der Assistierten Ausbildung teilnehmen.

Bei der Einstiegsqualifizierung wird der Bürgergeldbonus von der BAGFW als sinnvoll erachtet, sofern er zusätzlich zur Praktikumsvergütung erfolgt bzw. keine Schlechterstellung beinhaltet.

Ganzheitliche Betreuung (§ 16k SGB II-E)

Mit dem neuen Regelinstrument soll erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine ganzheitliche Betreuung (auch Coaching genannt) angeboten werden können. Ziel ist der grundlegende Aufbau und die Stabilisierung der Beschäftigungsfähigkeit. Dabei wird an allen Problemlagen gearbeitet, die dem Ziel im Wege stehen, insofern soll der Coach auch über Leistungen Dritter beraten und auf eine Inanspruchnahme hinwirken. Das Angebot ist freiwillig, Leistungsberechtigte können nicht zur Teilnahme verpflichtet werden. Die Beratungs- und Interventionsformen sollen sich aus dem individuellen Bedarf ergeben, in der Begründung wird die Möglichkeit, das Coaching im Lebensumfeld des Coaches durchzuführen, ausdrücklich erwähnt.

Das Coaching kann durch jobcentereigenes Personal durchgeführt werden oder durch vom Jobcenter beauftragte Dritte (Auftragsvergabe).

Bewertung:

Die Einführung eines Regelinstrumentes zur ganzheitlichen Betreuung (Coaching), das auf die individuellen Bedarfe ausgerichtet sein soll, wird von der BAGFW grund-

sätzlich begrüßt. Ausgehend von vielfältigen Bedarfen im SGB II ist es für Leistungsberechtigte sinnvoll, wenn die Möglichkeit besteht, ein arbeitsweltbezogenes Coaching auch ganz unabhängig von einer anderweitigen Maßnahmenteilnahme zu erhalten. Ebenso wird begrüßt, dass Leistungen nach § 16k auch für erwerbsfähige Leistungsberechtigte erbracht werden, für die ein Rehabilitationsträger i.S. des § 6 SGB IX zuständig ist.

Vor dem Hintergrund des Sachverhalts, dass Personen mit komplexen Problemlagen auf ein komplexes Leistungssystem treffen, ist es wichtig, dass das Coaching, wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, Aufgaben der Leistungserschließung mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten wahrnehmen und Verweisberatung durchführen soll. Insofern ist beim Coaching im SGB II darauf zu achten, dass es sich dabei um ein arbeitsweltbezogenes Coaching handelt und Hilfestellungen in anderen Bereichen durch die darauf spezialisierten und dafür qualifizierten Dienste erfolgen – Ziel wäre ein Zusammenwirken Hand in Hand mit und im Sinne des Leistungsberechtigten.

Damit das Coaching tatsächlich an den individuellen Bedarfen ausgerichtet umgesetzt werden kann, muss eine hohe Qualität des Coachings gesichert werden. Coaches sollten unbedingt eine sozialpädagogische oder sozialarbeiterische Ausbildung haben, regelmäßig Qualifizierungen durchlaufen müssen sowie Kenntnisse im systemischen Coaching und entsprechendem Methodenkoffer vorweisen.

Zentrales Kriterium für ein wirksames Coaching ist Freiwilligkeit und die Möglichkeit der Leistungsberechtigten, sich den Coach selbst auszusuchen, mit dem sie in der Folge ein Vertrauensverhältnis und Arbeitsbündnis aufbauen können sollen (Wunsch- und Wahlrecht). Das schließt auch die Wahl ein, von welcher Organisation der Coach kommen soll und auch den jeweiligen Coach wechseln zu können, wenn die Zusammenarbeit sich nicht länger fortsetzen lässt.

Ein wirksames Coaching basiert auf bestimmten professionell begründeten Grundregeln und einem bestimmten Selbstverständnis der Coaches. Dazu gehört u.a. das Wissen um psychosoziale, sozioökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen, das Beherrschen von Fertigkeiten der Kontaktaufnahme, der Kontaktentwicklung und des Beziehungsaufbaus sowie eine Haltung der Unvoreingenommenheit, der Kultursensibilität und des Respekts vor den Lebenswelten der Zielgruppen – insgesamt braucht es einen verständigungsorientierten Dialog. Der rechtliche Rahmen muss so offen formuliert sein, dass die Hilfe passgenau für den Einzelfall zugeschnitten werden kann. Formalisierte Handlungsabläufe einer Quantifizierung und Standardisierung sind in diesem Kontext kontraproduktiv.

Im Unterschied dazu ist das Jobcenter ein Leistungsträger, der auf Basis von Gesetzen über die Gewährung von Sozialleistungen entscheidet und höchst formalisiert arbeitet. Diese unterschiedlichen Rollen haben jeweils ihre Berechtigung. Sie können und dürfen nicht vermischt werden. Jobcenter-Mitarbeitende sind und werden nicht zu Sozialarbeiter:innen, indem sie Leistungsberechtigten als Coach zur Seite gestellt werden oder im Quartier eine Sprechstunde anbieten. Sie sind und bleiben Mitarbeitende einer Behörde, die formalisiert und standardisiert arbeitet.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Die BAGFW hält es deshalb für geboten, Dritte in die Erbringung des Coachings einzubeziehen und diesen die Leistungen zu übertragen. Das in § 16k vorgesehene Verfahren der Auftragsvergabe an Dritte ist jedoch ungeeignet, um die Auswahl von hinreichend qualitätsvollen Leistungen sicherzustellen. Stattdessen sollte die Möglichkeit bestehen, das Coaching von Dritten über Zuwendungen erbringen zu lassen. Damit würde der Gesetzgeber auf die Vorgabe einer „Einheitslösung“, wie das Coaching durch Dritte erbracht werden soll, verzichten und dezentrale Entscheidungskompetenzen stärken – so wie er das in § 15b SGB II-E Schlichtungsverfahren argumentiert.

Die BAGFW erlaubt sich den grundsätzlichen Hinweis, dass das Verfahren der Auftragsvergabe sich gerade bei der Beschaffung von sozialen Dienstleistungen nach wie vor als kritisch erweist. Immer wieder kommt es in solchen Verfahren zu Problemen mit der Qualität, wie es etwa die Jobcenter bei den Vergabeverfahren zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes zurückgemeldet haben (IAB-Forschungsbericht 3/2021, S. 47). Obwohl es bei der übrigen Beschaffung längst üblich ist, auf Nachhaltigkeit zu achten und auch in eine differenzierte Verfahrensgestaltung das Knowhow der Bieter einzubeziehen, kommt all dies bei der Beschaffung sozialer Dienstleistungen nicht hinreichend zum Tragen. Wegen der vorrangigen Ausrichtung auf Warenlieferungen kommen auch die Regelungen der AVV-Klima kaum zum Tragen, so dass auch die Bemühungen der Anbieter um ökologisch und sozial nachhaltige Arbeit kaum Eingang in die Preiskalkulation finden können. De facto setzt sich vielmehr auch bei den Beschaffungen der Bundesagentur nach wie vor der Anbieter mit dem billigsten Preis durch. Das stellt vor allem gemeinnützige Träger vor Herausforderungen, die dem Kostendruck allein durch ihre Tarifbindung und den damit verbundenen höheren Kosten gegenüber gewerblichen Anbietern häufig nicht standhalten können. Die Vergabebedingungen der Bundesagentur für Arbeit sind zuletzt so ausgestaltet worden, dass Maßnahmenträger sogar in die Vorfinanzierung gehen müssen, teilweise bis zu 14 Monate. Gemeinnützige Träger haben und dürfen oftmals nicht die notwendigen Rücklagen dafür aufbauen.

Die BAGFW spricht sich vor diesem Hintergrund dafür aus, eine allgemeine Regelung im SGB I zu etablieren, die die Auftragsvergabe als mögliches Vertragsmodell zur Sicherstellung von sozialen Dienstleistungen umfassend ausschließt. Mit einem solchen Ausschluss würde eine sachgemäße, mit den Wertungen des Sozialrechts übereinstimmende Leistungserbringung sichergestellt.

Die Inhouse-Maßnahme ist qua Gesetz keinesfalls als Regelmodell der Leistungserbringung vorgesehen, sondern nur als Sonderfall, der unter bestimmten Bedingungen eintreten kann. Dem sozialstaatlich verankerten Subsidiaritätsgrundsatz folgend, (§ 17 SGB II) gilt ein Vorrang von sogenannten Dritten bei der Leistungserbringung und ein Zurückhaltungsgebot auf Seiten der Agentur für Arbeit bzw. des kommunalen Trägers (der an die Stelle der Arbeitsagentur tritt).¹ Die Bundesagentur für Arbeit

¹ Siehe die Gesetzesbegründung zu § 17 SGB II („Einrichtungen und Dienste für Leistungen zur Eingliederung“, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 15/1516; siehe auch Prof. Dr. Johannes Münder (Hrsg.) (2011): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden.

und die kommunalen Träger sollen von der Schaffung eigener Dienste und Einrichtungen absehen, soweit Dritte sie unter Beachtung der benötigten Leistungsfähigkeit und Flexibilität vorhalten, ausbauen oder in Kürze schaffen können. Das Subsidiaritätsprinzip ist eng mit der sozialstaatlichen Idee eines pluralen Leistungsangebotes verknüpft: den Leistungsberechtigten werden nicht nur eine Alternative zur Leistung aus staatlicher Hand, sondern auch Alternativen unter verschiedenen Leistungserbringern eröffnet.

Zur Wahrung des sozialrechtlich normierten Subsidiaritätsgrundsatzes kommt den Jobcentern nach Einschätzung der Wohlfahrtsverbände die Verpflichtung zu, den potenziellen Markt bei Dritten und ihr Potenzial zur Leistungserbringung zu erkunden, bevor sie sich entscheiden, eigene Inhouse-Maßnahmen umzusetzen. Ein transparentes, der Öffentlichkeit zugängliches Verfahren sollte selbstverständlich sein.

Vor diesem Hintergrund fordert die BAGFW, von der Festschreibung der Auftragsvergabe abzusehen und § 16k wie folgt zu formulieren:

Zum Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten kann ~~durch diese beauftragter Dritter~~ eine erforderliche ganzheitliche Betreuung gefördert werden. Auf § 17 Abs. 2 SGB II wird verwiesen. Zuwendungen sind nach Maßgabe der §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung zulässig.

In der Finanzkalkulation wird mit lediglich 10.000 Zugängen im Jahr in die Förderung gerechnet. Das erscheint wenig ambitioniert.

Bedarfe für Unterkunft und Heizung und Karenzzeit (§ 22 SGB II-E; § 35f. SGB XII-E)

Während der ersten zwei Jahre des Leistungsbezuges wird die bisherige Miete in voller Höhe übernommen. Aufforderungen zur Kostensenkung können erst danach erfolgen. Entsprechende Regelungen gelten für selbstgenutztes Wohneigentum.

Bei Leistungsberechtigten nach SGB XII erfolgt im Unterschied zum SGB II jedoch schon bei Antragstellung eine Mitteilung darüber, ob Angemessenheit besteht und nach Ablauf der zwei Jahre eine Kostensenkung ansteht. Dies wird damit begründet, dass bei Leistungsberechtigten nach dem SGB XII eine nur geringe Chance bestünde, den Leistungsbezug wieder zu verlassen.

Verstirbt eine Person aus dem Haushalt, wird die bisherige Miete für 12 Monate weitergezahlt, ohne dass es zu Kostensenkungsaufforderungen kommt.

In der Sozialhilfe nach SGB XII kann der Träger der Sozialhilfe Pauschalen für die Miete festlegen. Dabei sind die tatsächlichen Verhältnisse am örtlichen Wohnungsmarkt, der örtliche Mietspiegel und die familiären Verhältnisse zu berücksichtigen. Mietkautionen und Genossenschaftsanteile werden auch im SGB XII als Darlehen erbracht.

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Bei der Prüfung der Angemessenheit von Wohnraum soll es einen Ermessensspielraum geben, so dass es z.B. nicht zu einer Kostensenkungsaufforderung kommen muss, wenn sich schon der Übergang in eine Heimbetreuung abzeichnet oder die Kostenminderung nur gering wäre.

Bewertung:

Die Einführung der Karenzzeit während der ersten zwei Jahre des Leistungsbezuges bedeutet für die Leistungsberechtigten eine wesentliche Verbesserung. So werden etwa Bemühungen um die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses nicht durch Wohnungssuche belastet. Allerdings sind von der Karenzzeit nicht sogenannte „sonstige Unterkünfte“ nach § 42a Abs. 2 Nr. 3 SGB XII erfasst, die nicht in einer üblichen Wohnung leben. Diese Ungleichbehandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Sinnvoll wäre noch, Zeiträume bis zum Renteneintritt zu definieren, in denen eine verlängerte Karenzzeit gilt. Wenn etwa ein Renteneintritt in drei Jahren absehbar ist und die betroffene Person aufgrund ihrer Rentenansprüche nicht in die Grundsicherung im Alter wechseln wird, ergibt eine zwischenzeitliche Kostensenkung durch Umzug ebenfalls keinen Sinn.

Insgesamt sind die bestehenden Regelungen zur Angemessenheit von Wohnraum vor dem Hintergrund der Situation auf dem Wohnungsmarkt nicht realistisch. Wohnungen, die auf Grundlage der Angemessenheit, die sich weitgehend nach den Mieten im Bestand bemisst, anmietbar wären, sind oft nicht vorhanden. Die in § 22 Abs.1 bestehende Regelung, dass nach einem nicht genehmigten Umzug nur die bisherigen Mietkosten übernommen werden, ignoriert diese Situation völlig. Hier sollte Satz 2 gestrichen werden, nachdem in diesem Fall sowohl bei Miete als auch bei Heizkosten nur der vorherige Bedarf anerkannt wird. Bisher bestand oftmals das Problem, dass die Jobcenter mit der Genehmigung eines Umzuges zeitlich nicht hinterherkamen, im Wohnungsmarkt aber schnelle Entscheidungen nötig sind. Ist nun aus wichtigen Gründen ein Umzug nötig, kann er deswegen oft nicht vollzogen werden oder führt in die Spirale der Nicht-Angemessenheit. Insofern sollte mindestens eine Regelung greifen, nach der auch nachträglich festgestellt werden kann, dass der Umzug genehmigungsfähig war und die im Einzelfall nötigen höheren Kosten übernommen werden. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn bisherige Wohnverhältnisse der familiären oder beruflichen Situation nicht mehr gerecht werden oder aus anderen Gründen nicht zumutbar sind. Grundsätzlich fordert die BAGFW den Bundesgesetzgeber dazu auf, bestimmte Vorgaben für ein schlüssiges Konzept im SGB II zu machen, um sicherzustellen, dass angemessener Wohnraum tatsächlich verfügbar ist und Verfahrenssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen.²

Mietpauschalen in der Sozialhilfe werden von der BAGFW abgelehnt. Gerade Sozialhilfebeziehende haben wenig Perspektiven, den Leistungsbezug zu verlassen oder ergänzende Einnahmen zu erzielen. Damit können sie bei einer zu niedrigen Pauschale entstehende Lücken auch nicht ausgleichen.

² Siehe Position der BAGFW zur Ermittlung der Kosten für Unterkunft und Heizung im SGB II und XII und weitere Vorschläge, 31.5.2018, <https://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/stellungnahmen/positionen/detail/position-der-bagfw-zur-ermittlung-angemessener-kosten-der-unterkunft-und-heizung-im-sgb-ii-und-xii-und-weitere-vorschlaege>

Ebenfalls lehnt die BAGFW die darlehensweise Übernahme von Genossenschaftsanteilen und Kautionen ab. Diese mindert unsachgemäß den Regelsatz. Sinnvoll wäre stattdessen, dass Kautionen und Genossenschaftsanteile als Zuschuss gewährt werden und gleichzeitig eine Rückerstattungsverpflichtung und Abtretungserklärung zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten vereinbart werden, damit diese Sicherungsleistungen nach Beendigung des Mietverhältnisses direkt an die Leistungsträger zurückgezahlt werden.

Die Erweiterung der Ermessensmöglichkeiten bei einer eventuellen Kostensenkungsaufforderung sind positiv zu werten.

Die Regelung, dass nach dem Tode eines Haushaltsmitglieds eine 12-monatige Karenzzeit gilt, wirkt zunächst beruhigend. Problematisch ist diese Regelung dann, wenn die verbleibende Person betagt und wenig mobil oder von Behinderungen betroffen ist. In diesen Fällen dürfte ein Umzug kaum hilfreich sein und eine Wohnung, die der besonderen Lebenssituation entspricht, kaum zu beschaffen sein. Zwar lässt die Formulierung „mindestens“ eine gewisse Offenheit für eine Verlängerung dieser Frist erkennen, die Grundlage von entsprechenden Entscheidungen sollte aber klarer benannt und das Ermessen explizit erweitert werden.

Anwendung von Verfahrensvorschriften - Bagatellgrenze (§ 40 Abs. 1 SGB II-E)

Der neu eingefügte Satz 2 in Abs. 1 sieht vor, dass die Aufhebung eines Leistungsbescheids oder ein Erstattungsverfahren nur stattfinden sollen, wenn die Erstattungsforderungen mindestens 50 Euro betragen und führt damit für diese Verfahren eine Bagatellgrenze ein.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt die Einführung der Bagatellgrenze. Sie regt allerdings an, den Bagatellbetrag auf die Höhe des jährlichen Freibetrags anzuheben.

Auskunftspflichten bei Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 61 Abs. 2 SGB II-E)

Die Mitteilungspflichten der Maßnahmeträger gegenüber dem Jobcenter werden erweitert indem sie verpflichtet werden, Fehltage und Gründe für die Fehltage von Maßnahmeteilnehmenden monatlich dem zuständigen Jobcenter mitzuteilen.

Bewertung:

Eine solche Verpflichtung bewertet die BAGFW mit Blick auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Träger und Teilnehmendem der Maßnahme als kontraproduktiv, außerdem eine unnötige bürokratische Belastung der Maßnahmeträger.

Artikel 2 – Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Förderung von Grundkompetenzen (§ 81 Abs. 3a SGB III-E)

Künftig kann der Erwerb von Grundkompetenzen im Rahmen einer Weiterbildung gefördert werden, wenn dadurch die Beschäftigungsfähigkeit verbessert oder eine erfolgreiche berufliche Weiterbildung ermöglicht wird. D.h. die Förderung ist nicht länger an die Absolvierung einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung gekoppelt, die Verknüpfung mit einer Weiterbildung gem. § 81 SGB III bleibt aber bestehen.

Bewertung:

Die Öffnung dieser Fördermöglichkeit wird begrüßt. Die BAGFW tritt dafür ein, dass Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II stärker als bisher darin gefördert werden, Grundkompetenzen zu erwerben und zu verbessern. Deswegen ist aus Sicht der BAGFW die Einführung eines eigenständigen niedrighschwelligen Instruments zur Förderung von Grundkompetenzen in den Bereichen Lesen, Schreiben, Mathematik und digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien, das nicht an eine Weiterbildungsmaßnahme gekoppelt ist, zielführend. Auch erwerbstätige Leistungsberechtigte im ergänzenden SGB II-Leistungsbezug sollen berufsbegleitend Grundkompetenzen erwerben können. Dies ist insbesondere für bildungsentwöhnte Menschen didaktisch sinnvoll. In der Praxis der Freien Wohlfahrtspflege hat es sich bewährt, bildungsferne Menschen mit aufsuchenden Ansätzen freier Träger im Sozialraum anzusprechen und niederschwellig an Grundbildungsangebote heranzuführen.

Berufliche Weiterbildung – Lehrgangskosten (§ 84 Abs. 1 Nummer 1 SGB III-E)

Es wird gesetzlich klargestellt, dass im Rahmen einer Lehrgangskostenerstattung auch die Kosten für eine notwendige sozialpädagogische Begleitung, einschließlich eines Coachings, übernommen werden. Ziel ist der erfolgreiche Abschluss einer Weiterbildung.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt diese Ergänzung. Durch die Möglichkeit, Weiterbildungsangebote mit einer flankierenden sozialpädagogischen Begleitung zu verknüpfen, kann vor allem in schwierigen Phasen und Krisen während einer Weiterbildung Unterstützung geboten und ein Abbruch der Maßnahme vermieden werden.

Um Arbeitslose und gering Qualifizierte stärker in die (berufsabschlussbezogene) Weiterbildung einzubeziehen, hält die BAGFW weitere Maßnahmen für besonders dringlich, die im abschließenden Teil dieser Stellungnahme dargestellt werden.

Weiterbildungsprämie und Weiterbildungsgeld (§ 87a SGB III-E i.V. m. § 16 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 SGB II-E)

Teilnehmende an einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung erhalten in beiden Rechtskreisen künftig ein monatliches Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro,

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

wenn sie arbeitslos sind oder als Beschäftigte aufstockende SGB II-Leistungen beziehen. Bestehende Prämienzahlungen für erfolgreich absolvierte Zwischen- und Abschlussprüfungen werden fortgeführt.

Bewertung:

Nach einschlägigen Erkenntnissen aus Praxis und Wissenschaft sind es finanzielle Hemmnisse, die insbesondere SGB II-Leistungsberechtigte aktuell von einer längeren Weiterbildung abhalten. Infolge der Weiterbildung für längere Zeit alleine auf das Arbeitslosengeld II zurückgeworfen zu sein schreckt häufig ab. Diese Problematik lässt sich über eine monatlich gezahlte Geldleistung abmildern. Die BAGFW begrüßt die Einführung des monatlichen Weiterbildungsgeldes daher ausdrücklich. Misslich ist allerdings der Hinweis in der Begründung, dass durch den monatlichen Betrag auch eventuelle Materialkosten oder Kosten für digitale Zugangswege in dem Zusammenhang ausgeglichen sein könnten. Dieses muss an sich gewährleistet sein und nicht als Gegenstand eines Anreizes.

Verbesserung der Schutzwirkung der Arbeitslosenversicherung während einer Weiterbildung (§ 148 SGB III-E)

Menschen, die in der Arbeitslosenversicherung gefördert an einer mindestens sechsmonatigen Weiterbildung teilnehmen, sollen nach deren Ende mindestens Anspruch auf drei Monate Arbeitslosengeld haben (§ 148 SGB III). Die Verbesserung des Arbeitslosenversicherungsschutzes soll ab dem 01. April 2023 greifen.

Bewertung:

Die verbesserte Absicherung ist für Arbeitslose in der Arbeitslosenversicherung zielführend, sollte aber auf sechs Monate verlängert werden, damit mehr Sicherheit für die Jobsuche nach Abschluss einer Fort- und Weiterbildung gegeben ist.

Ergänzende Anforderungen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung - Verkürzungsgebot bei Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 180 Abs. 4 SGB III-E)

Das bisher bestehende sogenannte Verkürzungsgebot bei der Förderung von berufsabschlussbezogenen Weiterbildungen wird gelockert. Bislang werden berufsabschlussbezogene Weiterbildungen von Arbeitsagenturen und Jobcentern nur gefördert, wenn sie um ein Drittel zur regulären Ausbildungszeit verkürzt sind. Dieses Gebot wird nicht gänzlich abgeschafft, aber für zwei Tatbestände flexibilisiert, so dass die Weiterbildung auch in nicht verkürzter Form gefördert werden kann. Dies gilt zum einen für Personen, bei denen ein erfolgreicher Abschluss der Maßnahme bei einer verkürzten Form nicht zu erwarten ist, zum anderen bei berufsabschlussbezogenen Weiterbildungen, die sich aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Ausbildungsregelungen nicht verkürzen lassen.

Bewertung:

Die BAGFW begrüßt ausdrücklich die Lockerung des Verkürzungsgebotes. Die bislang bestehende Regelung zielte auf bildungsaffine Menschen ab, die nach einer ersten Berufsausbildung und einigen Jahren der Berufstätigkeit in kürzerer Zeit zu

BAGFW-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

einem zweiten Berufsabschluss kommen können. Das bewährt sich aber nicht für wenig bildungsaffine Personen, für die eine dreijährige Umschulungszeit zielführender wäre, weil z.B. zeitliche Spielräume für den Spracherwerb, die Heranführung an Lern- und Arbeitsprozesse und die vertiefende Bearbeitung berufsbezogener Allgemeinbildung nötig sind. Hier sind unverkürzte, ggf. gar längere Lernzeiten – auch in Teilzeit – notwendig.

Es ist sinnvoll, bei der Erwägung über die Förderung neben der Eignung der Person auch die persönlichen Verhältnisse in den Blick zu nehmen. Wichtig ist, dass die betreffende leistungsberechtigte Person stets transparent in den Erwägungsprozess einbezogen ist und ihre Wünsche Berücksichtigung finden.

Überfällig ist die Aufhebung des Verkürzungsgebotes für Berufe, die sich nach bundes- oder landesrechtlichen Ausbildungsregelungen nicht verkürzen lassen. Angesichts der seit Jahren immensen Fachkräftenachfrage insbesondere in sozialen Berufen, und den damit verbundenen guten Aussichten für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration für Fachkräfte ist es erfreulich, dass diese Hürde abgeschafft wird. Insbesondere für die Berufsgruppe der Erzieherinnen und Erzieher besteht damit eine gute Chance, über Hilfskräfte hinaus auch staatlich anerkannte Fachkräfte zu gewinnen.

Weitere Änderungsbedarfe im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung

Um Arbeitslose und gering Qualifizierte stärker in die (berufsabschlussbezogene) Weiterbildung einzubeziehen, hält die BAGFW weitere, über den vorliegenden Gesetzentwurf hinausgehende gesetzliche Regelungen und Maßnahmen für notwendig. Nötig sind gerade für diesen Personenkreis neue Bildungsinstrumente. So sollten sie z. B. modular aufgebaut sein und Interessierten die Möglichkeit geben, eine Ausbildung nach Bedarf zu unterbrechen oder zu verlängern, wenn die Lebensumstände dies erfordern und ein sinnvoller Zwischenstand erreicht ist. Weiterbildungsangebote mit überschaubaren Modulen können die Motivation steigern und die Abbruchrate senken.

Darüber hinaus sind differenzierende Konzepte nötig, die die besonderen Voraussetzungen und Anforderungen auch von lernungewohnten Personen, von Menschen mit geringen Bildungsvoraussetzungen oder von Menschen mit Deutsch als Zweitsprache berücksichtigen. Dies erfordert verstärkt Maßnahmen mit besonderen Qualitätsmerkmalen: Kleingruppen, Lernen im Arbeitsprozess, integrierte Lern- und Sprachförderung und begleitende Beratung zu allen Fragen der beruflichen Integration. Die strikte Trennung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen hat sich im Hinblick auf die praxisperechte Ausgestaltung für benachteiligte Zielgruppen nicht bewährt. In der Praxis werden flexiblere Angebote benötigt werden, in denen es z.B. möglich sein muss, berufliche Kenntnisse praxisnah für länger als acht Wochen zu vermitteln (§ 45 SGB III). In den Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung muss u.a. mehr Zeit ge-

geben sein, um sich der Vermittlung von Schlüsselkompetenzen zu widmen. Darüber hinaus sind qualitätsgerechtere und verlässlichere Finanzierungsgrundlagen für die Maßnahmenträger der Fort- und Weiterbildung nötig.

Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen sollten verstärkt in Teilzeit angeboten und gefördert werden. Eine berufliche Weiterbildung in Vollzeit ist für Menschen mit familiären Betreuungs- oder Pflegeaufgaben, für Erwerbstätige im ergänzenden Leistungsbezug und Erwerbsgeminderte kaum zu leisten. Das Angebot an Teilzeitmaßnahmen ist allerdings sehr gering.

Der Zugang von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II zu Angeboten der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung ist vielfach über Gutscheine geregelt. Das ist grundsätzlich sinnvoll, weil diese Regelung auf die Autonomie und das Wunsch- und Wahlrecht der Klient:innen abzielt. Träger, die Arbeitsfördermaßnahmen nach dem SGB III oder § 16 SGB II durchführen, benötigen eine Trägerzulassung und eine Maßnahmenzulassung für sog. Gutscheinmaßnahmen, d.h. auch Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die mittels Gutschein erbracht werden. Nach Einschätzung der BAGFW bietet das System der AZAV notwendige Grundvoraussetzungen zur qualitätsgerechten Leistungserbringung in der Arbeitsmarktförderung, insbesondere durch den Nachweis eines Systems der Sicherung der Qualität (QM-System). Allerdings erfolgt dies in der Praxis unter Inkaufnahme erheblicher, teils unnötiger bürokratischer Belastungen und Doppelprüfungen. Insofern ist die Zielsetzung der AZAV, einen Beitrag zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz des Fördersystems in der Arbeitsförderung zu leisten, aus Sicht der BAGFW nicht vollständig erreicht worden. Nach Auffassung der BAGFW muss das System der AZAV verschlankt werden, um bürokratische Belastungen und Ineffizienzen zu reduzieren. Doppel- und Mehrfachprüfungen, die insbesondere zwischen dem Prüfsystem der Fachkundigen Stellen und dem BA-System bestehen und teils sogar zu widersprüchlichen Anforderungen an die Träger führen, müssen abgeschafft werden (siehe auch Positionspapier der BAGFW zur Reform des Verfahrens zur Träger- und Maßnahmenzulassung im System der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)).

Berlin, 28.10.2022

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:
Elena Weber (elena.weber@diakonie.de)

BAGFW-Stellungnahme
zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)