

Stellungnahme

zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

– Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Zusammenfassung und grundsätzliche Bewertung

Im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien darauf geeinigt, die bisherige Grundsicherung für Arbeitsuchende durch ein Bürgergeld zu ersetzen. Das Bürgergeld soll „die Würde des und der Einzelnen achten, zur gesellschaftlichen Teilhabe befähigen“. Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßen den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und Einführung eines Bürgergelds als wichtigen Schritt auf dem lange diskutierten und mit Spannung erwarteten Reformweg des SGB II. Aus Sicht der beiden Kammern beinhaltet der Entwurf viele Vorhaben, die eine normative Abkehr vom sogenannten Hartz IV-System unterstützen:

- ▶ Bei der Förderung sollen die Potenziale der Leistungsbeziehenden und ihre Unterstützung bei einer dauerhaften Arbeitsmarktintegration im Fokus stehen. Zu diesem Zweck sollen der Vorrang der schnellen Vermittlung relativiert werden und insbesondere bei Leistungsbeziehenden ohne Berufsabschluss die dauerhafte Integration im Vordergrund stehen, wenn es um die Wahl der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente geht. Ein monatliches Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro soll ebenso Anreize zum Nachholen eines Berufsabschlusses schaffen wie die zusätzliche Zahlung von Prämien bei erfolgreichen Zwischen- und Abschlussprüfungen. Die Möglichkeit, sozialpädagogische Unterstützung direkt in Weiterbildung zu integrieren und im Individualfall das Gebot auszusetzen, bei Umschulungen die Ausbildungszeit um ein Drittel verkürzen zu müssen, sind ebenfalls hilfreiche

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

Vorhaben, um mehr Menschen zu einer beruflichen Nachqualifizierung zu ermutigen.

Für die Teilnahme an weiteren ausgewählten Maßnahmen wird ein Bürgergeldbonus in Höhe von monatlich 75 Euro eingeführt. Das unterstreicht, dass künftig positive Anreize gesetzt und Bildungsanstrengungen der Leistungsbeziehenden honoriert werden sollen.

- ▶ Das Teilhabechancengesetz soll entfristet und der Soziale Arbeitsmarkt dauerhaft im SGB II verankert werden. Dadurch soll soziale Teilhabe durch längerfristige öffentlich geförderte Beschäftigung ermöglicht werden. Neu eingeführt wird ein Instrument zur ganzheitlichen Betreuung (Coaching) von Leistungsbeziehenden in besonderen Problemlagen. Beides stärkt die sozialpolitischen Instrumente im SGB II.
- ▶ Die sanktionsbewehrte Eingliederungsvereinbarung soll durch einen auf Augenhöhe gemeinsam erarbeiteten Kooperationsplan abgelöst und die für Beratungsprozesse wichtige Vertrauensgrundlage durch eine sechsmonatige Vertrauenszeit gelegt werden. In dieser Phase soll mit Ausnahme von Terminversäumnissen die Verletzung von Mitwirkungspflichten keine unmittelbaren Sanktionen auslösen können.
- ▶ Sanktionen werden zwar nicht abgeschafft, unterliegen aber künftig einem gestuften Verfahren, sind auf maximal 30 Prozent des monatlichen Regelbedarfs begrenzt und dürfen die Leistungen für Unterkunft und Heizung nicht länger antasten. Das setzt die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen um und ist gegenüber dem bisherigen Sanktionsregime ein deutlicher Fortschritt. Bei der Bedürftigkeitsprüfung sorgen Karenzzeiten für Wohnen und Vermögen dafür, dass der sofortige soziale Abstieg bei Antragstellung für zwei Jahre abgebremst wird. Auch danach sollen höhere Freibeträge für Vermögen gelten und die private Alterssicherung gänzlich unangetastet bleiben.

Es gibt allerdings auch Nachbesserungsbedarfe und schließlich Leerstellen, die aus Sicht der Arbeitnehmerkammer und der Arbeitskammer der Ergänzung bedürfen:

- ▶ Für die Regelbedarfsermittlung wird das vielfach kritisierte Statistikmodell zur Berechnung nicht neu gefasst. Es bleibt daher umstritten, ob die Regelbedarfe verfassungskonform berechnet sind und das „Bürgergeld“ das verfassungsrechtlich geforderte soziokulturelle Existenzminimum tatsächlich abdeckt. Auch die Forderung, spätestens angesichts der Energiekrise Haushaltsenergie als pauschalierte Position aus dem Regelsatz herauszunehmen und stattdessen als Bestandteil der Kosten der Unterkunft zu gewähren, wurde nicht berücksichtigt. Immerhin wird

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

der gesetzliche Fortschreibungsmechanismus angepasst. Damit setzt der Gesetzgeber ein Urteil des BVerfG von 2014 um, wonach die Regelsätze an erhebliche Preissteigerungen anzupassen sind. Ob es mit dem neuen Fortschreibungsmechanismus jedoch gelingt, Kaufkraftverluste angemessen zu berücksichtigen, ist fraglich.

- ▶ Der Entwurf zum Bürgergeld-Gesetz verpasst die Chance, für die Bedarfsgemeinschaften den Modus der Einkommensanrechnung zu modernisieren und auf die vertikale Variante umzustellen, wie im Koalitionsvertrag angekündigt.
- ▶ Erneut wird auch die Gelegenheit verpasst, die für Leistungsbeziehende abzuführenden Beiträge für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung auf ein angemessenes Niveau anzuheben, wie ebenfalls im Koalitionsvertrag angekündigt. Dadurch werden dem Sozialversicherungssystem notwendige Beitragsmittel vorenthalten und die daraus resultierenden Risiken auf alle Beitragszahlenden überwältigt. Bedauerlich ist auch, dass die Verpflichtung für ältere Leistungsbeziehende, vorzeitig und abschlagsbehaftet ihre Altersrente in Anspruch zu nehmen, nun doch nur befristet und nicht dauerhaft abgeschafft werden soll, wie noch im Referentenentwurf vorgesehen.
- ▶ Regelungsbedarf bleibt bei der Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme. Die Anpassung an die Zumutbarkeitskriterien des SGB III ist überfällig. Der Gesetzgeber sollte die Möglichkeiten nutzen, für beide Rechtskreise arbeitsmarktpolitische Standards für die Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme zu setzen.
- ▶ Schließlich fehlt die dezidierte Stärkung sozialpolitischer Elemente im SGB II. Wünschenswert ist die Erweiterung der Aufgaben und Ziele nach § 1 SGB II um die soziale Teilhabe, die gleichrangig zum Erhalt, Verbessern oder wieder Herstellen der Erwerbsfähigkeit aufzunehmen wäre.

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

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes nehmen zu einzelnen Regelungen wie folgt Stellung:

1) Stärkung nachhaltiger Integration: Relativierung des Vermittlungsvorrangs (§ 3 SGB II-E)

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßen, dass der Vorrang der schnellen Vermittlung im SGB II abgelöst wird von dem Ziel, dauerhafte Integrationen in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Der Vermittlungsvorrang ist weder individuell noch arbeitsmarktpolitisch sinnvoll. Er hat vielfach zu kurzen Beschäftigungsdauern und Drehtüreffekten geführt, Leistungsbeziehende konnten ihre Arbeitsmarktposition nicht verbessern und der Konzessionsdruck in den schlecht bezahlten und atypischen Segmenten des Arbeitsmarkts wurde erhöht. Nun wird der Vorrang einer schnellen Vermittlung insbesondere für Leistungsbeziehende ohne Berufsabschluss aufgehoben, wenn sie an einer abschlussorientierten Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen oder teilnehmen werden. Dies entspricht den Regelungen des SGB III (§ 4 Abs. 2) und ist nicht zuletzt mit Blick auf den Fachkräftemangel eine gute Entscheidung.

2) Stärkung des Fördergedankens: Weiterbildung, Grundkompetenzen, Bürgergeld-Bonus

Die beiden Kammern begrüßen die Stärkung des Fördergedankens im Bürgergeld-Gesetzesentwurf. Insbesondere zu begrüßen ist die Stärkung von Grund- und beruflicher Weiterbildung und dabei die Harmonisierung der Regelungen für die Arbeitslosen in beiden Rechtskreisen.

Neben der Entfristung der Weiterbildungsprämien wird ein Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro für berufsabschlussbezogene Maßnahmen eingeführt (§ 87a Abs. 2 SGB III-E, mit § 16 Abs. 3b SGB III wird die Leistung auf das SGB II übertragen). Damit wird eine langjährige Forderung der beiden Kammern erfüllt, wenn auch der Betrag sich stärker an der Mehraufwandsentschädigung für Arbeitsgelegenheiten orientieren und auf 200 Euro erhöht werden sollte. Die zusätzlichen finanziellen Belastungen während einer Weiterbildungsteilnahme, die bisher aus dem Regelbedarf zu finanzieren waren, stellen Zugangshürden dar und dies insbesondere bei länger dauernden Weiterbildungsmaßnahmen wie Umschulungen. Das Weiterbildungsgeld als pauschalierte monatliche Leistung ergänzt nun das Bürgergeld für den Zeitraum einer abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung und wird die Zugangsschwelle deutlich senken. Neben finanziellen Erwägungen gilt in der Forschung auch das fehlende Zutrauen in den eigenen Lernerfolg als Hinderungsgrund, sich auf den langen Weg zum Nachholen eines Berufsabschlusses zu machen. Die Möglichkeit, sozialpädagogische Unterstützung direkt in Weiterbildung zu integrieren und im Individualfall das Gebot auszusetzen, bei Umschulungen die Ausbildungszeit um ein Drittel verkürzen zu müssen, sind ebenfalls hilfreiche Vorhaben, um mehr Menschen zu einer beruflichen Nachqualifizierung zu ermutigen. Der generelle Verzicht auf das Verkürzungsgebot bei Ausbildungs-

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

berufen, die sich aus bundes- oder landesrechtlichen Gründen nicht verkürzen lassen, ist ebenfalls zu begrüßen.

Erfreulich ist auch, dass mit der Neufassung des § 81 Abs. 3a SGB III-E die Förderung von Grundkompetenzen unabhängig von einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung ermöglicht und die Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld nach einer Weiterbildungsmaßnahme auf drei Monate erhöht wird (§ 148 Abs. 2 SGB III-E).

Dass Bildungsanstrengungen der Leistungsbeziehenden im SGB II künftig stärker honoriert werden sollen, zeigt auch der Bürgergeldbonus (§ 16j SGB II-E) in Höhe von 75 Euro, der künftig für Weiterbildungen von mindestens 8 Wochen Dauer gezahlt wird, für die keine Förderung durch das neue Weiterbildungsgeld möglich ist. Auch junge Menschen sollen von dem Bürgergeldbonus profitieren, wenn sie an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme, einer Einstiegsqualifizierung oder an der Vorphase der assistierten Ausbildung teilnehmen.

In der Gesamtschau werden Bildung und Weiterbildung in beiden Rechtskreisen deutlich gestärkt. Die Arbeitnehmerkammer und die Arbeitskammer halten das für ein sehr gutes und wichtiges arbeitsmarktpolitisches Signal in Zeiten von Transformation und demografischem Wandel.

3) Stärkung sozialpolitischer Instrumente: Sozialer Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II), ganzheitliche Betreuung (§ 16k SGB II-E)

Das Teilhabechancengesetz war ein Meilenstein für eine stärkere sozialpolitische Dimension im SGB II. Denn erstmals wurde das Ziel der sozialen Teilhabe gesetzlich in der Grundsicherung für Arbeitssuchende verankert. Erreicht werden soll sie mit dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II. Es ermöglicht die arbeitsvertraglich abgesicherte öffentlich geförderte Beschäftigung für bis zu fünf Jahre in einem Sozialen Arbeitsmarkt. Das Instrument adressiert arbeitslose und nichtarbeitslose Leistungsbeziehende (häufig etwa Alleinerziehende) gleichermaßen und bietet ihnen nach mindestens sechs Jahren im Leistungsbezug innerhalb der letzten sieben Jahre neue Perspektiven. Die beiden Kammern begrüßen sehr, dass die „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nun entfristet werden soll.

Arbeitnehmerkammer und Arbeitskammer vermischen allerdings die im Koalitionsvertrag angekündigte Weiterentwicklung des Instruments. Reformbedarf sehen sie bei dem Ausbau der begleitenden Qualifizierung. Denn angesichts einer Förderdauer von bis zu fünf Jahren hat das Instrument durchaus Potenzial, die Nachqualifizierung bis zum Berufsabschluss zu ermöglichen. Das würde das Ziel unterstützen, mittel- bis langfristige Übergänge in ungeforderte Beschäftigung zu erreichen, insbesondere wenn sie nachhaltig sein sollen. Zugleich halten die Kammern es für wünschenswert, die Fallhöhe für diejenigen zu begrenzen, denen

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

der Übergang auch nach fünf Jahren Förderung nicht gelingt. So sollte etwa für die Gruppe der Älteren im Anschluss an eine Förderung nach § 16i SGB II durch einen Lohnkostenzuschuss eine Brücke bis zum Renteneintritt gebaut werden.

Als neues Regelinstrument wird eine ganzheitliche Betreuung eingeführt, die von den Jobcentern selbst angeboten oder von ihnen beauftragt werden kann, wenn individuell multiple Problemlagen zu bewältigen sind (§ 16k SGB II-E). Die beiden Kammern begrüßen diese Erweiterung des sozialpolitischen Instrumentenkastens. Das neue Instrument ist sehr offen gestaltet, sodass es individualisiert einsetzbar ist. Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer und der Arbeitskammer wäre es jedoch wichtig, die Freiwilligkeit zur Teilnahme ebenso gesetzlich festzulegen wie ein Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten bei Form und Träger der Leistung. Die Kammern bedauern zugleich, dass die Zielsetzung der ganzheitlichen Betreuung eingengt ist auf den Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit. Angesichts der Heterogenität der Leistungsbeziehenden, der Vielfalt der sozialen Lebens- und Problemlagen und der Zielsetzung des SGB II nach § 1, Abs. 1, ein Leben in Würde führen zu können, ist diese Engführung verzichtbar.

Das gleiche gilt im Übrigen für die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung, die ebenfalls daran gebunden sind, dass sie für die Eingliederung des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in das Erwerbsleben erforderlich sind.

4) Kooperation auf Augenhöhe: Kooperationsplan (§ 15 SGB II-E), Vertrauenszeit und Kooperationszeit (§ 15a SGB II-E), Schlichtungsmechanismus (§ 15b SGB II-E)

Der neue Eingliederungsprozess stärkt die für Beratungsprozesse wichtige Vertrauensgrundlage, die bisher durch die Rollenambivalenz der Integrationsfachkräfte als beratendes und zugleich sanktionierendes Gegenüber deutlich schwerer herzustellen war. Die Eingliederungsvereinbarung soll durch einen auf Augenhöhe und gemeinsam erarbeiteten Kooperationsplan abgelöst werden, der von der Integrationsfachkraft und der leistungsberechtigten Person entwickelt werden und die gemeinsame Eingliederungsstrategie dokumentieren soll. Ausgangspunkt ist eine Potenzialanalyse, die die individuellen Stärken in den Blick nehmen soll. Fragwürdig ist die Ausdehnung der Reichweite des Kooperationsplans auf mögliche andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die am Abbau von Hemmnissen bei der leistungsberechtigten Person zu beteiligen sind (§ 15 Abs. 2 SGB II-E).

Der Kooperationsplan ist für beide Seiten rechtlich unverbindlich, enthält keine Rechtsfolgenbelehrung und bietet allein deshalb keine unmittelbare Grundlage für sanktionierende

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

Leistungsminderungen. Er markiert den Beginn einer sechsmonatigen Vertrauenszeit, in der mit Ausnahme von Terminversäumnissen die Verletzung von Mitwirkungspflichten keine Sanktionen auslösen können. Danach setzt die Kooperationszeit ein. Werden in dieser Phase Mitwirkungspflichten verletzt, wird der/die Leistungsbeziehende schriftlich unter Erläuterung der Rechtsfolgen an die Pflicht zur Mitwirkung erinnert. Sind Sanktionen als Rechtsfolge eingetreten, beginnt die Kooperationszeit erneut, wenn die Mitwirkungspflicht innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten eingehalten wurde. Dieses Verwarn- und Bewährungssystem ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber den bisherigen Sanktionsmechanismen.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen und die Arbeitskammer des Saarlandes begrüßen auch, dass in Konfliktfällen bei Erarbeitung, Durchführung und Fortschreibung des Kooperationsplans ein Schlichtungsmechanismus geschaffen wird (§ 15b SGB II-E). Wünschenswert wäre allerdings eine unabhängige Schlichtungsstelle.

5) Sanktionen: Leistungsminderungen (Unterabschnitt 5 SGB II-E)

Mit der jetzigen Reform werden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 umgesetzt. Die beiden Kammern begrüßen insbesondere die Abschaffung der Sonderregelungen für unter 25-jährige Leistungsberechtigte und hält es für angebracht, im Fall einer Leistungsminderung gerade in dieser Altersgruppe künftig ein zusätzliches Beratungs- und Unterstützungsangebot zu unterbreiten, das sich allerdings nicht allein auf den Kooperationsplan beziehen sollte.

Das Ausnehmen der Kosten der Unterkunft von Leistungsminderungen, der Wegfall der Leistungsminderung bei nachträglicher Pflichterfüllung, die Möglichkeit einer persönlichen Anhörung und die Einführung einer Härtefallklausel im Einzelfall sind ebenso begrüßenswerte Reformschritte wie das bereits im vorigen Absatz erwähnte gestufte Verfahren bei Verletzung der Mitwirkungspflichten und das Herausnehmen der Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II aus den sanktionsbewehrten Mitwirkungspflichten.

Die Höhe der Leistungsminderung (10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs zur Sanktionierung von Meldeversäumnissen und 20 Prozent, im Wiederholungsfall 30 Prozent zur Sanktionierung von Verletzungen der Mitwirkungspflichten außerhalb von Vertrauens- und Kooperationszeit) und ihre Dauer (ein Monat bzw. drei Monate) sind aus Sicht der beiden Kammern jedoch angesichts der Höhe des Regelsatzes nicht angemessen. Schließlich geht es um eine Kürzung des verfassungsrechtlich gebotenen Existenzminimums. Als zu hoch muss in diesem Sinne auch die Obergrenze von 30 Prozent für die gesamten Leistungsminderungen betrachtet werden.

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

6) Schonvermögen (§ 12 Abs.1 u. 2 SGB II-E), Karenzzeiten für Wohnen (§ 22 Abs. 1 SGB II-E) und Vermögen (§12 Abs. 3 und 4 SGB II-E)

Die Arbeitnehmerkammer und die Arbeitskammer begrüßen die Verstärkung der während der Corona-Pandemie eingeführten Regelungen zum vereinfachten Zugang zur Grundsicherung. Danach muss unerhebliches Vermögen in einer Karenzzeit von zwei Jahren nicht verbraucht werden (bis zu 60.000 Euro für die erste leistungsberechtigte und 30.000 Euro für jede weitere Person in der Bedarfsgemeinschaft), bleibt ein angemessenes Kfz außer Betracht und zählt eine selbstgenutzte Immobilie nicht zum Vermögen. In der Karenzzeit werden zudem die tatsächlichen Wohn- und Heizkosten in voller Höhe erstattet. Nach Ablauf der Karenzzeit wird der Vermögensfreibetrag deutlich erhöht (pro Person 15.000 Euro, mit Möglichkeiten der Übertragbarkeit innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft) und alle Formen der privaten Altersvorsorge zählen nun zum Schonvermögen, das nicht verwertet werden muss. Auch selbst genutzte Immobilien bleiben bis zu einer Quadratmetergrenze geschützt.

Die Pflicht, im Bedürftigkeitsfall zunächst Vermögen und Altersvorsorge aufbrauchen zu müssen, die zumeist einen Teil der bisherigen Lebensleistung darstellen, und die Sorge, die Wohnung im vertrauten Wohnumfeld zu verlieren, gelten bisher als große soziale Stressfaktoren, die individuell Abstiegsängste geschürt und gesellschaftlich das Sicherungsverprechen des Sozialstaats unterminiert haben. Die Reformen stellen insofern eine deutliche Verbesserung dar und ersparen Menschen den vollständigen sozialen Abstieg, wenn sie etwa nach dem Verlust einer Arbeitsstelle in eine Lebenssituation geraten, in der sie Leistungen nach dem SGB II beantragen müssen.

Zu begrüßen ist auch, dass im Falle des Todes eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft nun nicht unmittelbar ein Wohnungswechsel verlangt wird, weil für die verbleibende Bedarfsgemeinschaft die Wohnkosten plötzlich als unangemessen gelten. Künftig wird eine Frist von 12 Monaten eingeräumt. Unverständlich ist, warum diese Regelung nicht auch auf andere Konstellationen übertragen wird wie etwa eine Trennung oder der Auszug eines Kindes.

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

Arbeitnehmerkammer Bremen und Arbeitskammer des Saarlandes sehen in folgenden Bereichen grundlegende Ergänzungs- oder Nachbesserungsbedarfe:

7) Stärkung des Sozialstaats: Neubemessung der Regelbedarfe (§ 28 SGB XII) und Fortschreibung der Regelbedarfe (§ 28a und § 134 SGB XII-E)

Die monetären Leistungen der Mindestsicherungssysteme müssen das physische Existenzminimum absichern und ein Leben in Würde ermöglichen. Zur Ermittlung des Regelbedarfs muss der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht und auf der Grundlage schlüssiger Berechnungsverfahren bemessen. Das geltende statistische Modell zur Regelbedarfsermittlung steht aber seit Langem in der Kritik. So wird die Wahl der statistischen Referenzgruppe ebenso infrage gestellt wie die Einstufung bestimmter Verbrauchsausgaben als nicht regelbedarfsrelevant.

Arbeitnehmerkammer und Arbeitskammer empfehlen dringlich, das Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe zu überarbeiten. Sie teilen die Sicht vieler Expert*innen, dass die Regelbedarfe in der Grundsicherung nicht das verfassungsrechtlich geforderte soziokulturelle Existenzminimum abdecken. Es liegen alternative Modelle zur Bemessung der Regelbedarfe vor, die realitätsgerechte Ansätze bieten (Irene Becker 2016; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2020). Die niedrigen Regelbedarfe in Kombination mit harten Sanktionen gelten von Anfang an als Charakteristikum des Hartz-IV-Systems. Wenn das Bürgergeld an seine Stelle treten soll, ist die zeitnahe Neubemessung der Regelbedarfe unerlässlich.

Seit Langem wird zudem von Expert*innen gefordert, die Haushaltsenergie gänzlich aus dem Regelbedarf auszugliedern und den Kosten für Heizung und Unterkunft zuzuordnen. Spätestens angesichts der aktuellen Energiekrise wäre es als Sofortmaßnahme angezeigt, die pauschalierten Stromkosten ab sofort als Kosten der Unterkunft in tatsächlicher Höhe zu gewähren. Das Gleiche gilt im Übrigen für die Neuanschaffung von langjährigen Konsumgütern wie Kühlschränken oder Waschmaschinen, für die es statt des im Regelbedarf berücksichtigten monatlichen Pauschalbetrags zum Ansparen die Möglichkeit zur Auszahlung einmaliger Sonderleistungen geben sollte.

Das Fehlen der Neubemessung der Regelbedarfe stellt zwar eine gravierende Lücke im Entwurf des Bürgergeld-Gesetzes dar, doch immerhin soll der Fortschreibungsmechanismus verändert werden, der in den Jahren zwischen der fünfjährigen Ermittlung des Regelbedarfs die Regelsätze an sozioökonomische Veränderungen anpassen und Kaufkraftverluste frühzeitig und angemessen berücksichtigen soll. Das Bundesverfassungsgericht hatte eine solche Reform bereits mit einem Urteil aus 2014 verlangt. Der vorliegende Gesetzentwurf dokumentiert den ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, dieser Anforderung nachzu-

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

kommen (§ 28a SGB XII-E). Die Veränderungsrate für die Fortschreibung ergibt sich demnach aus einem Mischindex aus der nachträglichen Betrachtung der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen (70 Prozent) sowie der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Nettolöhne (30 Prozent).

Durch Anwendung des neuen Fortschreibungsmechanismus steigt der Regelbedarf für das „Bürgergeld“ gegenüber dem Regelbedarf von „Hartz IV“ pauschal um 11,8 Prozent – konkret in der Regelbedarfsstufe 1 von 449 Euro seit 1. Januar 2022 auf 502 Euro ab 1. Januar 2023 (§ 134 SGB XII). Doch auch der neue Anpassungsmechanismus dürfte bei Haushalten im Grundsicherungsbezug zu einer strukturellen Unterdeckung ihrer tatsächlichen Kosten führen. Denn die Teuerung schlägt bei den unverzichtbaren Gütern der Grundversorgung wie Lebensmitteln und Haushaltsenergie überdurchschnittlich zu Buche, die zudem einen großen Teil der Aufwendungen darstellen. So stellen „Nahrungsmittel und Getränke“ mit mehr als einem Drittel (34,7 Prozent) die größte Ausgabenposition des Regelbedarfs dar. Dafür stehen mit der pauschalen Erhöhung um 11,8 Prozent ab 2023 174,19 Euro statt bisher 155,82 Euro im Monat zur Verfügung. Die Teuerung für Nahrungsmittel lag aber bereits im September 2022 bei 18,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Noch drastischer ist die Diskrepanz bei Strom: Ab 2023 stehen dafür 40,74 Euro statt bisher 36,42 Euro zur Verfügung. Doch im September 2022 lag die Teuerung für Strom trotz Abschaffung der EEG-Umlage bei 21,0 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Die Fortschreibung der Regelbedarfe reicht demnach nicht an die tatsächlichen Kostensteigerungen heran. Die reale Kaufkraft der Mindestsicherungsleistungen sinkt unterjährig weiter.

Aus Sicht der Arbeitnehmerkammer und der Arbeitskammer ist es fraglich, ob der neue Fortschreibungsmechanismus in der Lage ist, das soziokulturelle Existenzminimum angemessen vor Kaufkraftverlusten zu schützen und die Inflationsbelastungen für die vulnerable Gruppe der Empfänger*innen von Mindestsicherungsleistungen ausreichend abzufedern. Es ist zu empfehlen, die Wirkung des Fortschreibungsmechanismus nach einem Jahr zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen. Zu prüfen ist zudem, ob bei fortgesetzt hohen Preissteigerungen bei regelbedarfsrelevanten Gütern eine kurzfristige, vom jährlichen Fortschreibungsmechanismus unabhängige Anpassung der Regelsätze notwendig wird, um eine existenzgefährdende Unterdeckung der Mindestsicherungsleistungen zu verhindern (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014).

8) Horizontale Einkommensanrechnung (§ 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II)

Im Koalitionsvertrag ist festgelegt, dass die Einkommensanrechnung im SGB II von der horizontalen auf die vertikale Variante umgestellt werden soll. Beim vorgelegten Entwurf für ein Bürgergeld-Gesetz fehlt diese Änderung jedoch. Bei der jetzt geltenden horizontalen Einkommens-

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

mensanrechnung wird das zu berücksichtigende Einkommen bedarfsanteilig auf die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt. Im Ergebnis werden alle Personen in der Bedarfsgemeinschaft zu Hilfebedürftigen. Bei der vertikalen Einkommensanrechnung wird das zu berücksichtigende Einkommen der Person zugeordnet, die es tatsächlich erzielt, bis ihr Bedarf gedeckt ist. Sie wird daher nicht hilfebedürftig. Die vertikale Einkommensanrechnung stärkt Individualität und Eigenständigkeit bei der Existenzsicherung und lässt die Zahl der Hilfebedürftigen sinken, die dem Gebot des Forderns und Förderns unterliegen.

9) Stärkung des Sozialstaats: Beiträge für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung und „Zwangsverrentung“ (§ 12a Satz 2 Nr. 1 SGB II)

Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung angekündigt, die steuerfinanzierten Beiträge für Leistungsbeziehende im SGB II zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zu erhöhen. Daran möchten die beiden Kammern erinnern. Denn die Krankenkassen beklagen seit Langem die chronische Unterfinanzierung von Gesundheitsleistungen für die gesetzlich versicherten Leistungsbeziehenden: Der Beitrag von derzeit 108 Euro pro Kopf und Monat aus Steuermitteln deckt bei Weitem nicht die Kosten und verursacht ein hohes strukturelles Defizit bei der GKV. Angesichts der wachsenden Finanzierungsprobleme bei den gesetzlichen Krankenkassen ist – nach der verpassten Gelegenheit im GKV-Finanzstabilisierungsgesetz – die Anhebung der Beiträge für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung auf ein angemessenes Niveau im Rahmen des Bürgergeld-Gesetzes dringend geboten.

Es ist bedauerlich, dass die Verpflichtung von älteren Leistungsbeziehenden zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente mit Abschlägen nach der Vollendung des 63. Lebensjahres nun doch nicht dauerhaft abgeschafft werden soll, wie noch im Referentenentwurf vorgesehen. Die sogenannte „Zwangsverrentung“ reduziert die erworbenen Rentenansprüche von älteren Arbeitslosen bis an das Ende ihres Lebens und unterminiert das Vertrauen in die Sicherheits- und Gerechtigkeitsversprechen des Sozialstaats. Die Befristung der Aussetzung der sogenannten „Zwangsverrentung“ sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren wieder aufgehoben werden.

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

10) Zumutbarkeitsreglement anpassen

Die Zumutbarkeit der Aufnahme jedweder Arbeit in Verknüpfung mit den Sanktionsregelungen hat das Hartz IV-System von Beginn an negativ geprägt. Denn die Ablehnung eines Arbeitsangebots stellt eine Verletzung der Mitwirkungspflicht dar und zieht unmittelbar eine Leistungsminderung nach sich. Darin unterscheidet sich das SGB II vom SGB III (§ 140), das den Arbeitslosen mehr Rechte und Entscheidungsfreiheit bei der Arbeitsaufnahme zugesteht.

Das strikte Zumutbarkeitsreglement im SGB II hat in der Vergangenheit viele Leistungsbeziehende in den Niedriglohnsektor und in Beschäftigungsformen wie Leiharbeit abgedrängt und ausgerechnet die prekären Arbeitsmarktsegmente wachsen lassen. Es setzt zudem Dequalifizierungsprozesse in Gang, wenn Beschäftigung unterhalb des individuell erreichten Qualifikationsniveaus angenommen werden muss. Angesichts wachsender Fachkräfteengpässe ist dies arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv.

Die beiden Kammern empfehlen, das Zumutbarkeitsreglement im SGB II mindestens mit dem SGB III zu harmonisieren. Noch besser wäre es, die Zumutbarkeitskriterien in beiden Rechtskreisen zu überarbeiten, den Qualifikationsschutz zu stärken und für die Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme Qualitätskriterien für Beschäftigungsverhältnisse festzuschreiben wie Sozialversicherungspflichtigkeit und mindestens ortsübliche Entlohnung. Eine Pflicht zur Aufnahme eines Leiharbeitsverhältnisses sollte nicht bestehen.

11) Sozialpolitische Dimension im SGB II stärken

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist zuständig für Single- und Familienhaushalte, für Kurzarbeitslose und für Menschen, die bisher kaum Berührung mit der Arbeitswelt hatten und schon über Jahre im Leistungsbezug sind. Sie ist zuständig für Vollzeitwerbstätige mit zu wenig Verdienst und für Erwerbsfähige, die aus guten Gründen gar keine Arbeit suchen, etwa weil sie die Betreuungsverantwortung tragen. Sie ist zuständig für Drop-out-Jugendliche und ebenso für Ältere kurz vor der Rente. So vielfältig wie die Leistungsbeziehenden sind auch ihre Lebens- und Problemlagen. Nicht allem kann mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten allein abgeholfen werden. Die Arbeitnehmerkammer und die Arbeitskammer begrüßen, dass neben den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § SGB II mehr sozialpolitische Instrumente in das SGB II Eingang finden. Sie bleiben aber gekoppelt an das Ziel der Eingliederung in Arbeit und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Aus Sicht der beiden Kammern ist es an der Zeit, die Aufgaben und Ziele nach § 1 SGB II um die soziale Teilhabe zu erweitern und sie gleichrangig neben Erhalt, Verbessern oder wieder Herstellen der Erwerbsfähigkeit zu stellen.

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

12) Finanzierung

Im Bundeshaushalt müssen die finanziellen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass die Erhöhung der Regelsätze, das neue kooperative Beratungskonzept und die Stärkung der Arbeitsförderung umsetzbar sind. Die vorgesehene Kürzung der Mittel im Bundeshaushalt sind nicht zuletzt wegen der mit dem Gesetzentwurf verbundenen erweiterten Zielstellungen wie dem wichtigen Aufbruch bei der Weiterbildung und der positiven Stärkung der sozialen Teilhabe kontraproduktiv.

Oktober 2022

Regine Geraedts
Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
geraedts@arbeitnehmerkammer.de
