

Rezension

Drei Jahre SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen

Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit
 Vierteljahresshefte zur Förderung von Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe
 Hrsg. vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.
 Heft 1/2008
 ISSN 0340-3564; 14,50 €



Das 2008 vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. herausgegebene erste Vierteljahressheft des Archivs für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit befasst sich mit einem Thema unserer Gesellschaft, das nicht nur politisch, sondern auch juristisch heftig umstritten ist.

Im Vorwort erklärt es Karen Peters (Arbeitsfeldleiterin im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.) zum Ziel dieser Ausgabe, ein Zwischenfazit zu formulieren und hierzu sowohl ein aktuelles Stimmungsbild einzufangen, als auch fundierte Grundlagen zu liefern.

Ist dies auch gelungen?

Die Akteurinnen und Akteure untersuchen in ihren Beiträgen relevante juristische Fragestellungen, beschreiben konkrete Erfahrungen bei der Umsetzung des SGB II, zeigen empirische Befunde über die Umsetzung auf und ziehen hieraus Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung.

Einige dieser Beiträge sollen hier näher besprochen werden, um sodann ein Fazit zu ziehen.

Wolfgang Spellbrink (stellvertretender Vorsitzender des für das SGB II zuständigen Senats am BSG und Lehrbeauftragter für Arbeits- und Sozialrecht an der Universität Kassel) befasst sich in seinem Beitrag „Ist Hartz IV bedarfsdeckend? Verfassungsrechtliche Probleme der Regelleistung gemäß § 20 SGB II“¹ mit der in der Überschrift gestellten Frage und untersucht die verfassungsrechtlichen Probleme der Regelleistung. Dabei hinterfragt er, von der Ermittlung der Regelleistung ausgehend, inwieweit das Verfahren zur Ermittlung des Regelsatzes der gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Hierzu stellt er fest, dass es in einem durch Gewaltenteilung geprägten System nicht Aufgabe der rechtsprechenden Gewalt sein könne, den Anspruch auf Existenzsicherung „auszubuchstabieren“.

Aufgabe der Rechtsprechung sei vielmehr, das Gesetz darauf zu überprüfen, „ob der Gesetzgeber von offensichtlich unzutreffenden/falschen Voraussetzungen ausgegangen ist bzw. den Rahmen des verfassungsrechtlich Gebotenen unterschritten hat.“ Der Gesetzgeber genieße also einen erheblichen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum.

Spellbrink wirft die Frage auf, ob es eine ungerechtfertigte Schlechterstellung bedeutet, dass im SGB II eine Pauschalierung der Leistungen eingeführt wurde, während für Empfänger im SGB XII der Individualisierungsgrundsatz weiterhin gilt.

Spellbrink sieht jedoch Gründe von Gewicht, die diese Ungleichbehandlung rechtfertigen. Hauptargument sei die Erwerbsfähigkeit der SGB II-Empfänger, diese bestehe bei SGB XII-Empfängern gerade nicht. Der Grundsatz des „Forderns“ verlange vom erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, dass er sich durch eigene Aktivitäten wieder voll in den Arbeitsmarkt integriere. Dies könne von Sozialhilfeempfängern mangels Erwerbsfähigkeit nicht verlangt werden. Hierin folgt der Autor der wohl herrschenden Ansicht. Schade ist jedoch, dass an dieser Stelle versäumt wurde, die sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung von nichterwerbsfähigen SGB II-Empfängern – diese finden sich auch im SGB II (Sozialgeldempfänger) – gegenüber SGB XII-Empfängern zu begründen.

Weiterhin geht der Autor auf die Höhe der Regelleistung für Kinder und Jugendliche ein und untersucht die jährliche Anpassung des Regelsatzes nach § 20 Abs.4 S. 1 SGB II.

Christian Armbrorst (Ministerialrat im Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit) behandelt in seinem Beitrag „Die Bedarfsgemeinschaft: Vor- und Nachteile für die Hilfebedürftigen“² eine der umstrittensten Neuerungen des SGB II, die Bedarfsgemeinschaft. In seinem Beitrag führt er zunächst die Leser in diese „Mischkonstruktion“ – seiner Ansicht nach das Standbein des SGB II – ein, indem er die Entstehung, die Definition sowie die Rechtsfolgen der Bedarfsgemeinschaft erläutert. „Mit der Zugehörigkeit zu einer Bedarfsgemeinschaft verbindet sich eine Interdependenz der Ansprüche ihrer Mitglieder“, so beschreibt Armbrorst die Rechtsfolge. Mit der horizontalen Einkommensanrechnung ist die Situation der Bedarfsgemeinschaft entscheidend. Die durch § 9 Abs. 2 S.3 SGB II produzierte „fiktive Hilfebedürftige“ bezeichnet der Autor als „Kniff“, welcher dazu führe, dass in einem Mangelfall sämtliche Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft einen individuellen Leistungsanspruch erhalten. Hinsichtlich dieser durch § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II bewirkten Rechtsfolge hält Armbrorst, wie im Übrigen auch viele andere Autoren, eine verfassungskonforme Korrektur für erforderlich. Dies beruhe jedoch nicht darauf, dass einer für sich betrachtet nicht bedürftigen Person ein Leistungsanspruch zugeschrieben wird – so jedoch das BSG in seinem Urteil vom 7. November 2006, Az.: B 7b AS

¹ S. 4-19.

² S. 20-28.

8/06 R –, sondern darauf, dass das leistungsfähige Mitglied verpflichtet wird, den übrigen Mitgliedern seiner Bedarfsgemeinschaft entsprechende Anteile seines Einkommens bzw. Vermögens zur Verfügung zu stellen, so dass das leistungsfähige Mitglied selbst bedürftig wird und daher auf Fürsorgeleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, um den eigenen Bedarf zu decken. Daher schließt sich der Autor der Meinung an, dass § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II verfassungskonform im Sinne einer vertikalen Einkommensanrechnung und damit individuellen Berechnung auszulegen ist. Die Frage, wie eine verfassungskonforme Auslegung mit dem Wortlaut der Vorschrift in Einklang zu bringen ist, beantwortet Armbrorst jedoch nicht.

Anschließend zeigt der Autor die Vor- und Nachteile des Konstruktes der Bedarfsgemeinschaft auf und wägt diese miteinander ab. Dabei geht er jedoch, entgegen seiner eigenen Ansicht weiter von der horizontalen Einkommensanrechnung aus. Als Vorteile erkennt er die Einheitlichkeit der Trägerschaft, den Sozialversicherungsschutz von nicht Hilfebedürftigen sowie die in § 31 SGB II vorgesehene Sanktionsunterwerfung derselben Personen an.

Nachteile der Bedarfsgemeinschaft und des § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II seien hingegen: Förderung patriarchalischer Familienverhältnisse durch die Vertretungsfiktion des § 38 SGB II und Abweichung von der in der Realität auftretenden Situation, dass die leistungsfähige Person die auf die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft fallenden Anteile seines Einkommens diesen nicht weiterleitet.

Als weiteren Nachteil führt Armbrorst den bereits als Vorteil herangezogenen § 31 SGB II heran. Ihm ist jedoch uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er ausführt, dass, wenn die zu aktivierende Person (Nichthilfebedürftiger) sich weigert, in geforderter Weise an der Aktivierung mitzuwirken, sich die Sanktionswirkung des § 31 SGB II auch auf die übrigen – wirklich hilfebedürftigen – Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft niederschlägt; dies sei Folge der Mechanik des § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II.

Insgesamt überwiegen für Armbrorst in Bezug auf die Bedarfsgemeinschaft die Nachteile, so dass er den Gesetzgeber auffordert, sich vom Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft zu verabschieden und stattdessen wieder – dem SGB XII entsprechend – von einer Einsatzgemeinschaft auszugehen.

Uwe **Berlit** (Richter am Bundesverwaltungsgericht Leipzig) schrieb den Beitrag „Die Neuregelung der Kosten für die Unterkunft: Erfahrungen und Auswirkungen“³. Der Autor vergleicht zunächst den § 22 SGB II mit der Parallelvorschrift des BSHG. Seines Erachtens kennzeichnet sich die Vorschrift durch ein hohes Maß an Rechtskontinuität. Anders als zuvor sind nunmehr SGB II- und SGB XII-Empfänger von den Leistungen nach dem Wohngeldgesetz ausdrücklich ausgeschlossen. Berlits Ansicht nach haben sich dadurch für den genannten Personenkreis keine spürbaren Veränderungen ergeben, da vor Inkrafttreten des SGB II bzw. SGB XII das Wohngeld ohnehin vollständig auf die Leistungen für Unterkunft nach dem BSHG angerechnet worden sind. Diese These beschränkt er

jedoch auf ehemalige Empfänger von Leistungen nach BSHG. Ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger dürfe der Ausschluss vom Wohngeld nunmehr spürbarer treffen. Die Angemessenheitsgrenze des § 22 Abs. 1 SGB II belaste dies Personen zusätzlich in ihrer Unterkunftswahlfreiheit.

Bezüglich seiner Untersuchung zu den tatsächlichen Auswirkungen auf die Kosten der Unterkunft durch das SGB II stellt der Autor zunächst fest, dass eine umfangreiche Datenlage nicht existiert. Beim Lesen überrascht die Information, dass die Kosten pro Leistungsfall im BSHG 2003 von ca. 350 auf 276 Euro im SGB II abgesunken seien. Diese beträchtliche Diskrepanz führt er ausschließlich darauf zurück, dass viele ehemalige Empfänger von Arbeitslosenhilfe in verwertungsgeschütztem Wohnungseigentum leben. Den Anstieg der Gesamtkosten für Unterkunft und Heizung führt Berlit auf die (in der Prognose unterschätzte) Anzahl von Leistungsempfängern, Bedarfs- und Haushaltsgemeinschaften zurück.

Die erwartete Flut von Kostensenkungsverfahren und die dadurch grundsätzlich bezweckten Umzüge seien ausgeblieben. Es sei jedoch zu erheblichen regionalen Unterschieden gekommen. Die Quote der Überschreitung der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung schwankt zwischen 5 und 60 Prozent. Zusätzlich sei eine sehr unterschiedliche regionale Umsetzungspraxis zu beobachten.

Eine Diskrepanz zwischen tatsächlichen und anerkannten Unterkunfts-kosten sei zwar zu verzeichnen – von den tatsächlichen Aufwendungen der gesamten Wohnkosten werden ca. 95 Prozent durchschnittlich übernommen –, diese sei aber nicht besorgniserregend.

Bezüglich der bestehenden Veränderungsbedarfe widerspricht Berlit der Forderung des Bundesrechnungshofes, die durch § 27 SGB II geschaffene Möglichkeit, einheitliche Leitlinien zu schaffen, müsse genutzt werden. Die Probleme seien regional unterschiedlich, so dass eine weitgehende Vereinheitlichung seiner Ansicht nach nicht angezeigt sei und die bestehenden Probleme nicht zu lösen vermag. Abschließend lobt der Autor die normative Grundstruktur der untersuchten Vorschriften. Diese hätten sich bewährt, um eine zielsichere Deckung des Unterkostenbedarfs zu ermöglichen, die den jeweiligen regionalen Wohnungsmarktverhältnissen Rechnung tragen. Seines Erachtens seien also lediglich einige Detailkorrekturen erforderlich.

Der Beitrag „Fordern und Fördern – zur Eingliederung arbeitssuchender Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt“⁴ wurde von Helga **Spindler** (Professorin für öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Arbeits- und Sozialrecht) verfasst und stellt die Entwicklung der verschiedenen Instrumente des SGB II dar. Zunächst stellt die Autorin fest, dass § 10 SGB II in großen Teilen dem alten § 18 BSHG entspricht, aber dass diesem gegenüber die Pflichten ein größeres Gewicht erhalten haben und der Sanktionskatalog verschärft wurde.

3 S. 30-44.

Als Beispiel hierfür berichtet sie, dass die §§ 2, 10, 31 SGB II wortgetreu in den meisten Eingliederungsvereinbarungen abgedruckt sind.

Spindler hebt dann hervor, dass die Interaktion zwischen Behörde und Bürger schwer zu beobachten sei und das Fördern häufig nur an Indizien, wie zum Beispiel Sanktionen (von denen mehr Männer als Frauen und vor allem 15-25jährige betroffen sind) zu erkennen ist.

Inwieweit die Forschung verbessert werden könnte, um auch das Arbeitsfeld der Behörden genauer untersuchen zu können, bleibt offen, was bedauerlich ist, da die Interaktion ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Aktivierung ist.

Der Umgang bei den Behörden mit dem Instrument der Eingliederungsvereinbarung weise darauf hin, dass es nicht, wie gedacht, zur individuellen und umfassenden Hilfestellung genutzt wird.

Ebenso noch nicht richtig genutzt werden die Sanktionen bei jungen Erwachsenen, wozu Spindler darauf hinweist, dass es kein Erfolg sein könne, das häufig noch jugendtypische Verhalten mit Sanktionen zu belegen. Zum Fördern wird betont, dass eine hohe Qualifikation der Fallmanager erforderlich sei.

Bei der Auseinandersetzung mit der Methode des Fallmanagements wird hervorgehoben, dass die Profiling-Methode zu sehr auf die Defizite und nicht auf die Ressourcen des Individuums fokussiere.

Thomas **Inden** (Geschäftsführer der allernand gGmbH2 zu Köln, einer Initiative der örtlichen verbandlichen Caritas zur Umsetzung des SGB II) schreibt in seinem Beitrag „Alles für 'nen Euro? „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ im sozialen Bereich“⁵ über die Erfahrungen der beiden großen christlichen Kirchen mit den Arbeitsgelegenheiten nach § 16 III SGB II und bezeichnet diese als durchaus positiv.

Der Autor hebt das Ziel der Arbeitsgelegenheiten, namentlich die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit hervor und berichtet, dass hierfür oftmals die Vermittlung von Grundqualifikationen im Sinne von Schlüsselkompetenzen erforderlich ist.

Er beschreibt das Spannungsverhältnis zwischen „work-first“-Strategien und dem Aufbau einer dauerhaften Beschäftigungsfähigkeit und schließt mit der Forderung nach einer örtlichen Ausrichtung der Beschäftigungsförderung.

Regina **Offer** (Referentin beim deutschen Städtetag) schreibt über die „Kommunale Sozialpolitik an den Schnittstellen zum SGB II“⁶.

Die Tatsache, dass die Kreise und Kreisfreien Städte nun auch Leistungsträger für Unterkunft und Heizung und die flankierenden Eingliederungsleistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II sind, nimmt sie zum Anlass, sich mit den Neuregelungen auseinanderzusetzen. Hierbei liegt der Schwerpunkt ihrer Auseinandersetzung auf den Leistungen nach § 16 II 2 Nr. 1-4 SGB II.

Als Forderungen formuliert sie, dass bei der Neuregelung der verfassungswidrigen ARGEn rechtliche Grenzen, sozialpolitische Notwendigkeiten und finanzielle Auswirkungen beachtet werden sollten sowie, dass dezentrale Handlungsspielräume erhalten bleiben müssen, da nur so den regionalen Anforderungen der SGB II-Umsetzung Rechnung getragen werden könne und eine enge Verknüpfung mit dem Netz sozialer Dienstleistungen möglich wäre.

Heinz-Jürgen **Dahme** (Professor für Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Magdeburg-Stendal) und Norbert **Wohlfahrt** (Professor für Sozialmanagement an der Ev. Fachhochschule Reinland-Westfalen-Lippe) schrieben „Gerechtigkeitspolitik im aktivierenden Staat“.⁷

Der Aufsatz befasst sich mit den neuen Strategien staatlicher Aktivierungspolitik und überprüft das diesen zugrunde liegende Konzept sozialer Gerechtigkeit.

Allgemeine Erläuterungen zu verschiedenen Gerechtigkeits-theorien führen in die Thematik ein. Der Wandel der Bundesrepublik vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft wird mit einer kritischen Auseinandersetzung mit der sog. Angebotspolitik beschrieben, die den Wohlfahrtsstaat als Ursache für die Wirtschaftsschwäche betrachtet.

Zur „Workfare statt Welfare-Entwicklung“ wird der Kontrast zwischen der „Verstärkung der Eigenverantwortlichkeit und Selbstaktivierung“ dargestellt und dass diese „notfalls auch mit Zwang durchgesetzt wird.“

Angesichts des strukturell bedingten Unterangebots von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt werde die Aktivierungspolitik vielfach nur Exklusionsmanagement für die „Überflüssigen“, so Dahme.

Alles in allem bietet das Heft allen, die sich mit dem neuen Arbeitslosengeld II befassen wollen, einen sehr gelungenen Überblick über die verschiedenen Problemfelder und überzeugt insbesondere durch eine gelungene Zusammenstellung der verschiedenen Themenbereiche. Die Auswahl der Autorinnen und Autoren aus teilweise völlig unterschiedlichen Arbeitsbereichen ermöglicht bei der Lektüre eine Auseinandersetzung aus ganz verschiedenen Perspektiven.

Insgesamt kann die Lektüre denjenigen, die sich schon vertieft mit der Materie befasst haben empfohlen werden (ihnen werden einige neue Aspekte und Sichtweisen begegnen) als auch denjenigen, die sich erst in die Thematik einarbeiten wollen (ihnen wird ein gelungener Überblick über die Problemfelder und Fragestellungen geboten).

Um die eingangs aufgeworfene Frage zu beantworten: „Ja, es ist gelungen!“

Mohamad El-Ghazi, Eliane Hütter und Kathrin Schlote

Wissenschaftliche Mitarbeit im Projekt „Forschungsauftrag zur Individualisierung von Leistungen des SGB II in Zusammenarbeit mit der Universität Bremen – Prof. Dr. Ursula Rust“, Oktober 2008

4 S. 70-80.

5 S. 96-102.

6 S. 104-112.

7 S. 126-135.