



SGB2-Reform – gelungen oder missglückt?

Dr. Irmela Nagel, Rechtsanwältin, Erfstadt
02. August 2017

Die Frist für Verfassungsbeschwerden gegen das „Neunte Gesetz zur Änderung des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) - Rechtsvereinfachungen (BGBl. I 2016, Nr. 37) lief am 31.07.2017 um Mitternacht ab.

Ich weiß nicht, wie viele Verfassungsbeschwerden eingereicht wurden, und wie viele von diesen zur Entscheidung angenommen wurden. Von den Mustern, die im Umlauf waren, zeigten viele von Anfang an, dass sie nicht den Hauch einer Chance hatten, denn sie richteten sich nicht nur gegen die Änderungen, sondern nahmen das gesamte SGB II aufs Korn. Das ist zwar durchaus verständlich, änderte aber nichts daran, dass die Jahresfrist für die Verfassungsbeschwerde nur für die Änderungen galt, und eine solche Rüge grundsätzlich nicht damit begründet werden kann, dass der Gesetzgeber bestimmte Regelungen nicht getroffen und bestimmte andere Regelungen nicht aufgehoben hat.

Das, was der Gesetzgeber nicht getan und nicht geregelt hat, kann man leider mit einer Verfassungsbeschwerde nicht angreifen. Insofern verbindet sich mit der Gothaer Richtervorlage die größte Hoffnung. Tatsächlich aber boten auch die Änderungen genügend Zündstoff. Fünf davon würde ich gerne näher betrachten:

1. § 5 Abs.3 Satz 3 SGB II (neu)

Diese Bestimmung sieht vor, dass Leistungen für den Lebensunterhalt ganz oder teilweise entzogen werden können, wenn wegen fehlender Mitwirkung vorrangige Leistungen bestandskräftig entzogen oder versagt werden. Auf diese Konsequenz muss zwar explizit hingewiesen werden und es ist vorgesehen, dass bei Nachholung der Nachweispflichten die Leistungen erbracht werden; gleichwohl verletzt diese Bestimmung zumindest die Rechte aus Art.

1 und 2 GG. Die Unantastbarkeit der Menschenwürde ist untrennbar verbunden mit dem bedingungslosen Recht auf Sicherung des Existenzminimums. Das ist mit Maßnahmen, die in ihrer Wirkung an das ohne Abendessen ins Bett Schicken aufmüpfiger Kinder erinnern, nicht vereinbar.

Es gibt auch Kunden, die „die Brille vergessen“ haben oder den Formularen einfach hilflos gegenüber stehen. Die Reaktion mit Strafen und Hungern ist für eine konstruktive Lösung ungeeignet, viel geeigneter wäre ein System, das den Hilfsbedürftigen da abholt, wo er ist, und ihm bei der Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten hilft. In diesem Zusammenhang ist auch zu rügen, dass Informationen, die die Jobcenter durch Datenabgleich mit anderen Behörden gezielt anfordern, nicht dazu verwendet werden, die Anforderungen an den Leistungsempfänger zu vermindern und ihm beim Zusammentragen der erforderlichen Informationen zu helfen. Sie werden genutzt, um Diskrepanzen festzustellen, die eine Minderung oder völlige Verweigerung des Existenzminimums ermöglichen. Wenn Daten rechtens herangezogen und abgeglichen werden dürfen, dann wäre es viel sinnvoller, dies frühzeitig zu tun und dann gemeinsam mit dem Hilfsbedürftigen zu klären, welche Nachweise noch fehlen oder mit welchen Auskünften er ggf. nicht einverstanden ist.

Hinzu kommt, dass ein großer Teil der Leistungsempfänger allein schon durch die jahrelange Abhängigkeit von staatlichen Leistungen psychisch sehr eingeschränkt ist, mitunter Leistungen als vorrangig bezeichnet werden, auf die gar kein Anspruch besteht (z.B. besteht der Anspruch auf Wohngeld nur dann, wenn dieses ausreicht, um die bestehenden Defizite zu decken und keine Alg2-Leistungen mehr erforderlich sind). Somit erscheinen Aufforderungen zur Beantragung vorrangiger Leistungen mitunter auch als sinnlose Beschäftigungstherapien.

-

Gemäß § 39 SGB II haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen Beschluss, der Pflichtverletzung und Minderung des Auszahlungsanspruchs feststellt, keine aufschiebende Wirkung. Es kann sich also jahrelang hinziehen, bis man am Ende des Instanzenwegs womöglich die Verfassungswidrigkeit dieser Regelung festgestellt hat.

2. § 24 Abs. 4 SGB II (neu)

Mit dieser Gesetzesänderung hat der Gesetzgeber die rechtliche Teilkorrektur des für den SGB-II-Bereich auf untergesetzlicher Ebene eingeführten Zuflussprinzips vorgenommen und die Anwendung des Zuflussprinzips für die einzige Fallvariante ausgeschlossen, die sich bislang zugunsten der Leistungsempfänger ausgewirkt hatte. Dass eine höhere Zahlung, die in einem Monat einging, nur für diesen Monat angerechnet werden konnte, wenn das Geld am Ende des Monats tatsächlich tatsächlich verbraucht war, wirkte sich vor allem auch zugunsten derer aus, die durch ungerechtfertigte Kündigung oder ausbleibende Lohnzahlung bedürftig geworden waren und mit den Nachzahlungen Schulden tilgen konnten, die bei rechtzeitigem Zahlungseingang gar nicht angefallen wären.

Bei der Einführung des SGB wurde die Anwendung des Zuflussprinzips nicht gesetzlich geregelt, und auch bei späteren Änderungen wurde es vom Gesetzgeber weder erwähnt noch in Teilaspekten in Frage gestellt. Durch diese Teilkorrektur hat er aber nun gezeigt, dass er das

Zuflussprinzip offenbar nicht in allen Bereichen für geeignet hält, den Bereich der Alg2-Leistungen zu gestalten. Unter dieser Voraussetzung wäre es aber seine Pflicht gewesen – auch wenn er bezüglich der konkreten Änderung einer Vorgabe des BSG folgte – das Zuflussprinzip auch in weiteren Bereichen gesetzlich zu reglementieren, jedenfalls dann, wenn es ihm mit den in § 1 SGB II formulierten Grundsätzen ernst ist.

Nach § 1 SGB II sind nämlich die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende „insbesondere darauf auszurichten, dass es dem Leistungsberechtigten möglich ist, „ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (Abs. 1); sie sollen ihn bei „Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können“. (Abs. 2). Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass „Anreize zur Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit geschaffen und aufrechterhalten werden“ (Abs. 2 Nr. 6)

Faktisch ist es heute so, dass im ersten Monat einer Arbeitsaufnahme – egal ob sie den Leistungsempfänger ganz oder nur teilweise von Leistungen unabhängig macht - der Arbeitnehmer in der Regel nicht mal einen Anspruch in Höhe des Regelsatzes hat, sondern er Schulden machen muss, um bis zur ersten Gehaltszahlung überleben zu können. Das kann man kaum als Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verstehen. Auch dies ist die Folge des Zuflussprinzips, das jedenfalls dann nicht funktioniert, wenn der Leistungsempfänger – der nach einigen Monaten oder Jahren keine Rücklagen mehr hat – aus dem vorschüssigen System der Leistungsgewährung ganz oder teilweise in das nachschüssige System der Lohn- oder Gehaltszahlung wechselt. Hier führt das Zuflussprinzip dazu, dass ein am letzten oder vorletzten Tag des ersten Arbeitsmonats eingehendes Gehalt den Leistungsanspruch – in dieser Höhe bzw. bis zur Höhe des Regelbedarfs – für den gesamten Monat ab Arbeitsaufnahme entfallen lässt.

Arbeitet man bei einer kleinen Firma mit zwei oder drei Angestellten, dann ist es unter Umständen möglich zu vereinbaren, dass die Lohnzahlung des ersten Monats erst am ersten Tag des Folgemonats eingeht – was aber nur dann Sinn macht, wenn man aufgrund der Höhe des Einkommens komplett in das nachschüssige System wechseln kann. Deckt das Arbeitseinkommen nur einen Teil des Bedarfs, wird sich die Notwendigkeit der Verschiebung des Zahlungstermins jeden Monat neu stellen. Arbeitet man bei einer Firma mit zwanzig oder mehr Mitarbeitern, die die Lohnauszahlungen automatisiert hat, ist eine solche Absprache nicht möglich. Der oder die Arbeitswillige muss also ein Darlehen aufnehmen, um bis zum Monatsende überleben und seine Miete zahlen zu können. Die Jobcenter sind da sehr zurückhaltend und raten dem Arbeitnehmer zum Teil, sich doch beim neuen Arbeitgeber um einen Vorschuss zu bemühen – obwohl eigentlich klar sein müsste, dass es einem nicht weiterhilft, einen Vorschuss zu nehmen, wenn das am Ende des Monats auszuzahlende Geld gar nicht ausreicht, um auch nur das Existenzminimum für zwei Monate abzudecken, denn schließlich muss das nachschüssige Einkommen auch die Kosten für den folgenden Monat decken.

Damit treiben die Jobcenter die Leistungsbezieher in eine Grauzone: Sie müssen ihrem Sachbearbeiter mindestens bis zum 25. des Vormonats die Arbeitsaufnahme zum 1. des Folgemonats verschweigen, weil dann das Geld für den nächsten Monat schon angewiesen ist, so dass dem Jobcenter ein Darlehen wider Willen aufgezwungen werden kann. Dass es aber überhaupt eines Darlehens bedarf, ist schon mit § 1 SGB II nicht vereinbar.

Hier wäre der Gesetzgeber insbesondere im Hinblick auf Art. 1 und 2 GG positiv verpflichtet gewesen, eine Regelung dahingehend zu treffen, dass, wenn und insoweit aus dem vorschüssigen System der Leistungsgewährung in das nachschüssige System der Lohn- und Gehaltszahlung gewechselt wird, der Leistungsanspruch aus dem vorschüssigen System erst am Tage vor dem Geldeingang aus dem nachschüssigen System endet. Der Gesetzgeber handelt verfassungswidrig, solange er den einzigen Vorteil, der sich für die Leistungsempfänger aus dem Zuflussprinzip ergab, durch einen gesetzlichen Eingriff aufhebt, gleichzeitig aber keine Anstalten macht, jene Schwächen zu beheben, die nicht nur seiner Absichtserklärung in § 1 SGB II massiv zuwiderlaufen, sondern darüber hinaus dem Leistungsempfänger den Eindruck vermitteln, dass er sich schon aus finanziellen Gründen das Risiko einer Arbeitsaufnahme nicht leisten kann und dies auch gar nicht erwünscht sein kann. Der Gesetzgeber kann sich auch nicht damit herausreden, dass er ein nicht ausdrücklich gesetzlich geregeltes System nicht gesetzlich begrenzen könne, nachdem er durch § 24 Abs. 4 SGB II (neu) gezeigt hat, dass er dies sehr wohl kann, wenn er das für wichtig hält – um z.B. einen Vorteil des Leistungsempfängers zu streichen.

Beurteilt man die Arbeitsverwaltung nicht nach ihren Worten, sondern nach ihrem Verhalten und den von ihr anzuwendenden Regelungen, würde man nie darauf kommen, dass Arbeitsaufnahme tatsächlich erwünscht ist. Hinzu kommt ja bekanntlich noch, dass man nach dem Verlust des Arbeitsplatzes in oder nach Ablauf der Probezeit damit rechnen muss, auch noch wegen § 34 Abs. 1 SGB II (neu) zusätzliche Probleme zu bekommen, indem wegen des Arbeitsplatzverlustes „sozialwidriges“ Verhalten vorgeworfen wird.

3. § 34 Abs. 1 SGB II Neu

Während bisher Leistungen an das Jobcenter nur dann zurückzahlen waren, wenn Hilfebedürftigkeit vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt wurde, besteht eine Rückzahlungspflicht neuerdings auch dann, wenn die Hilfebedürftigkeit ohne wichtigen Grund „erhöht, aufrecht erhalten oder nicht verringert“ wird. Es ist generell fragwürdig – und nach diesseitiger Überzeugung eindeutig verfassungswidrig – einem Menschen, dem die Menschenwürde unbedingt zusteht, das Existenzminimum wegen angeblicher Nichterfüllung von Bedingungen zu entziehen. Zudem erhöht diese Regelung auch die Machtposition von Arbeitnehmern, die einem Mitarbeiter – solange es keine verwertbaren Beweise gibt - fast alles abverlangen können, wenn über diesem stets das Damoklesschwert der Existenzvernichtung schwebt. Damit wird jede Arbeitsaufnahme zum – potentiell existenzgefährdenden - Risikofaktor. Der Einzelne wird dadurch quasi davon abgehalten, sich in Berufen und Arbeitsgelegenheiten zu versuchen, bei denen er nicht weiß, ob er die Arbeit leisten kann oder die Arbeitsbedingungen akzeptabel sind. Wenn das Ende des Versuchs womöglich als „sozialwidriges Verhalten“ definiert wird, steht man sich besser, wenn man gar nichts erst versucht und keine Eigeninitiative entfaltet.

Faktisch wird nicht nur die Auslegung dessen, was „sozialwidriges Verhalten“ ist, weitgehend von der Beurteilung eines Sachbearbeiters oder den Behauptungen eines Arbeitgebers abhängig gemacht und damit eine Grundlage geschaffen, auf der nicht nur bis auf Null sanktioniert werden, sondern – falls noch was da ist - vier Jahre lang 30 % der Leistungen für vorangegangene angebliche Verfehlungen abgezogen werden können. Zwar hat der Widerspruch hinsichtlich des

„sozialwidrigen Verhaltens“ zur Zeit noch aufschiebende Wirkung. Das ändert aber nichts daran, dass für die Leistungsempfänger die Existenzgefährdung immer größer wird, sie immer konkreter in Gefahr sind, in für sie ausweglose Situationen zu geraten, in denen sie mit ungerechtfertigten Vorwürfen und einer Rückforderung konfrontiert werden, wenn ganz einfach die Kraft zum Kämpfen auch noch an dieser Front fehlt. Es ist ein verhängnisvolles Signal, wenn die fehlgeschlagene Arbeitsaufnahme geeignet ist, den Leistungsempfänger der Gefahr des Vorwurfs „sozialwidrigen Verhaltens“ auszusetzen. Man muss Angst davor haben, eine Arbeit aufzunehmen, weil die Aufgabe der Arbeit sich sozialwidriger darstellt als die Beibehaltung einer unauffälligen Passivität mit schematischer Abarbeitung der EGV ohne erkennbare Eigeninitiative.

Auch dies ist ein Angriff auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde, verbunden mit dem Recht auf Existenzsicherung, und verletzt auch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

4. § 41 a Abs. 2 SGB II neu

Nach dieser Vorschrift kann das Jobcenter dann, wenn nur vorläufig über einen Leistungsanspruch entschieden wird, den zustehenden Freibetrag (100 € und 20 % des darüber hinausgehenden Einkommens) zunächst unberücksichtigt lassen. Das heißt im Klartext: dem Arbeitnehmer entstehen im Zweifel durch Arbeitsaufnahme zusätzliche Kosten, z. B. für Fahrgeld, Essen in der Kantine etc., aber das Geld, das ihm eigentlich zustehen würde, bekommt er nicht, sondern er hat nicht mehr als ein Leistungsempfänger, obwohl er eine Arbeit aufnimmt. Dieses „vorläufig“ bzw. „zunächst“ kann offenbar bis zu einem Jahr dauern (§ 41 a V S.1 SGB2) und könnte beispielsweise damit begründet werden, man beabsichtige, Langzeitarbeitslose vorübergehend bei Arbeitgebern einzusetzen, von denen man hoffe, dass sie diese dann gänzlich als Arbeitskräfte übernehmen würden.

Seit die TAZ Ende Mai 2017 berichtete, dass die Bundesanstalt für Arbeit bei Bremerhaven Anfang 2018 ein Pilotprojekt mit 3000 Langzeitarbeitslosen plant, bei dem bis zu drei Jahre lang Langzeitarbeitslose, die hierfür lediglich die Alg2-Leistungen bekommen, in Firmen vermittelt werden, drängt sich der Verdacht auf, dass die oben genannte Vorschrift auch den Zweck verfolgt, derartige Projekte für die Dauer von maximal einem Jahr in Einzelfällen durchzuführen. Man könnte aber auch vermuten, man habe im Hinblick auf geplante Pilotprojekte schon mal eine gesetzliche Regelung schaffen wollen, die zumindest für eine gewisse Zeit die Streichung des Freibetrags gesetzlich fundiert. Auf dieser Basis wird vermutlich ein Leichtes sein, eine bloße zeitliche Verlängerung mit den Besonderheiten des Pilotprojekts zu erklären. In diesem Zusammenhang drängt sich unwillkürlich die Frage auf, wann es Sammelunterkünfte für diese beliebig einsetzbaren Langzeitarbeitslosen gibt, wie diese dann gestaltet sind und welche Sprüche gegebenenfalls über dem Eingangstor zu lesen sein werden.

5. § 63 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 2 SGB II neu

Die neu eingeführte Bußgeldandrohung von bis zu 5000 € zusätzlich zur Leistungsversagung, wenn

leistungserhebliche Tatsachen nicht, nicht richtig oder nicht vollständig angegeben werden, schafft und verschlechtert wiederum eine Situation, bei der die Beweislast tendenziell dem Leistungsempfänger aufgebürdet wird.

Dieser ist nahezu chancenlos, wenn ein Sachbearbeiter behauptet, dass Unterlagen nicht eingegangen seien, während tatsächlich vielleicht nur vergessen oder versäumt worden ist, sie in der richtigen Akte einzuordnen. Viele Leistungsempfänger haben auch schon die Erfahrung gemacht, dass Sachbearbeiter sich weigern, die erhaltenen Dokumente und die gemachten Aussagen zu protokollieren und zu quittieren. Die Vorschrift ist jedenfalls dann und solange verfassungswidrig, solange nicht geeignete Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, die Beweislast angemessen zu verteilen oder zwingend vorzusehen, dass bei Übergabe von Unterlagen – oder deren bemängeltem Fehlen - ein von Sachbearbeiter und Leistungsempfänger unterschriebenes Protokoll zu fertigen ist, von dem beide eine Kopie erhalten. Zusätzlich wurde durch § 39 Nr. 1 SGB II (neu) auch noch die aufschiebende Wirkung für Verwaltungsakte, die Leistungen wegen fehlender Mitwirkung entziehen, abgeschafft.

Es ist das Wesen eines solchen Rechtsbruchs, dass man als Betroffener die konkrete Situation meist überlebt und und dann möglichst nicht mehr daran denken will. Hier dürfte auch der Grund dafür liegen, dass der Gesetzgeber sich nur hinsichtlich der Einschränkung des Zuflussprinzips bei hohen Einmalzahlungen an einer höchstrichterlichen Rechtsprechung orientieren konnte: Die Jobcenter haben natürlich genügend Atem, einen Rechtsstreit über Jahre durchzuziehen, um einen Vorteil der Leistungsempfänger für die Zukunft zunichte zu machen; dagegen hat sich noch kein Leistungsempfänger gefunden, der durch die Instanzen geklagt hat, weil er sich die Arbeitsaufnahme durch ein Darlehen finanzieren musste. Wer dies überlebt hat und durch zusätzliche Schulden den Weg in die Unabhängigkeit von staatlichen Leistungen erkämpft hat – trotz der Hindernisse, die ihm die Jobcenter in den Weg legen - , möchte nur noch vergessen und hat keine Kraft, mehrjährige Prozesse mit dem Ziel führen, anderen Leistungsempfängern in einer späteren Zeit diese Erfahrung zu ersparen.