

Stellungnahme der BAG KJS

Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Rechtsvereinfachung im SGB II

Neue Möglichkeiten für junge Menschen, aber noch nicht der große Wurf

Abstract

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS) e. V. begrüßt die neuen Möglichkeiten für benachteiligte und beeinträchtigte Jugendliche, die durch die SGB II-Reform geschaffen werden sollen. Die Beratung wird ausgebaut; die vorrangige Vermittlung junger Menschen in Ausbildung wird festgeschrieben; Schnittstellen zu BAB und BAföG werden entschärft. Unter bestimmten Voraussetzungen können Jugendliche in einer Berufsvorbereitung oder -ausbildung aufstockend SGB II-Leistungen beziehen. Insbesondere nimmt der Gesetzgeber mit der geplanten Reform schwer zu erreichende junge Menschen in den Blick. Damit kommt er einer seit langem vorgebrachten Forderung der BAG KJS nach.

Die neuen Fördermöglichkeiten, die mit dem § 16 h SGB II geschaffen werden, werden daher sehr begrüßt. Allerdings kann eine kohärente Förderung nur mit einer rechtskreisübergreifenden Abstimmung gelingen. Eine gemeinsame Koordinierungsstelle sollte die Zusammenarbeit von SGB II, SGB III, SGB VIII und SGB XII regeln. Leider ausgeblieben, und damit einer der großen Mängel des Reformvorhabens, ist die Entschärfung der Sanktionspraxis für junge Menschen unter 25 Jahren. Mit § 34 SGB II werden sogar versteckt verschärfte Sanktionsregeln eingeführt. Davon ist Abstand zu nehmen. Mit § 31a SGB II droht jungen Menschen immer noch die Gefahr, in die Obdachlosigkeit getrieben zu werden. Hier hat der Gesetzgeber nachzubessern. Auch bei der „Freien Förderung“ § 16 f SGB II besteht Veränderungsbedarf. Die Vorgaben sind dahingehend zu lockern, dass mehr Flexibilität in der Anwendung ermöglicht wird.

Hintergrund

Im Jahr 2005 sind mit der Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende die Hartz-Reformen abgeschlossen worden. „Hartz IV“ brachte für alle Beteiligten wesentliche Änderungen. Die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten stehen durch den „work first-Ansatz“ vor neuen Herausforderungen und auch die Jobcenter haben mit der Anwendung der neuen gesetzlichen Grundlage ihre Schwierigkeiten. Deswegen wundert es nicht, dass inzwischen der Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorliegt. Er soll zu einer leichteren Anwendbarkeit der Rechtsgrundlage führen.

Bereits im November 2012 hatte die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister/innen die Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des Leistungsrechts, einschließlich des Verfahrensrechts, im SGB II beschlossen. Die „AG Rechtsvereinfachung“ hat zwischen Sommer 2013 und 2014 mehrmals getagt und insgesamt 124 Vorschläge für mögliche Änderungen im SGB II, u.a. in den Bereichen Anrechnung von Einkommen und Vermögen, Kosten der Unterkunft und Heizung und im Verfahrensrecht erörtert.

Über das reine SGB II-Verfahrensrecht hinaus soll für junge Menschen die Aufnahme einer Berufsausbildung erleichtert werden durch Änderungen an den Schnittstellen des SGB II zu der Ausbildungsförderung nach BAföG und BAB (Berufsausbildungsbeihilfe nach SGB III). Schließlich soll durch datenschutzrechtliche Änderungen die Zuverlässigkeit und Aktualität der Vermittlung von Ausbildungsstellen verbessert werden.

In 36 der vorgeschlagenen Änderungen im Leistungs- und Verfahrensrecht der Grundsicherung für Arbeitsuchende konnte Konsens zwischen den Arbeitsgruppenmitgliedern erzielt werden. Sie sollten durch ein SGB II-Änderungsgesetz umgesetzt werden. Es dauerte aber noch bis zum Herbst 2015, bis schließlich der Referentenentwurf für ein Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung veröffentlicht worden ist. Seit 6.4.2016 liegt der Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 18/8041) vor. Das Gesetz wurde in erster Lesung am 15.4.2016 im Deutschen Bundestag beraten und in die zuständigen Ausschüsse überwiesen. Als Ziel des Gesetzes ist formuliert, dass leistungsberechtigte Personen schneller und einfacher Klarheit über das Bestehen und den Umfang von Rechtsansprüchen erhalten sollen und Mitarbeiter/innen der Jobcenter die Verfahrensvorschriften leichter anwenden können. Dies soll durch die Umsetzung einzelner der früher im Konsens vorgeschlagenen Änderungen geschehen.

Rechtsvereinfachung im SGB II

Weil durch die Novellierung eine Vereinfachung des Leistungs- und des Verfahrensrechts in der Grundsicherung für Arbeitsuchende erreicht werden soll, ist eine Vielzahl von Detailänderungen vorgesehen. Sie können und sollen hier nicht vollständig vorgestellt und bewertet werden. Stattdessen wird zunächst ein allgemeiner Blick auf das Reformvorhaben geworfen. Anschließend werden die für die Jugendsozialarbeit und ihre Zielgruppen besonders relevanten Neuregelungen betrachtet.

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollen durch die Gesetzesreform künftig schneller und einfacher Klarheit über ihre Rechtsansprüche erhalten; gleichzeitig sollen die Mitarbeiter/innen der Jobcenter durch die Vereinfachung von Verfahrensabläufen entlastet werden. Die Jobcenterpersonalräte (nach § 44h SGB II) zeigen sich allerdings in einer schriftlichen Stellungnahme vom Februar 2016 hierzu skeptisch.¹ Einige Verfahrensvereinfachungen beziehen sich danach auf selten vorkommende Fallkonstellationen, andere Neuregelungen werden als aufwandsneutral beschrieben.

Weitere, wie die Verlängerung des Bewilligungszeitraums von sechs Monaten auf ein Jahr (§ 41 Abs. 3 SGB II), sind zwar als Verfahrensvereinfachung gedacht. Sie stellen allerdings bisher vielfach geübte Praxis dar und dürften so den Arbeitsaufwand nicht deutlich verringern. Ein weiterer Teil der vielfältigen Neuregelungen, wie etwa zur Aufrechnung von Ansprüchen (§ 34 SGB II) oder die Einführung von Pauschalen und Bagatellgrenzen, dürften tatsächlich zur Entlastung für die Mitarbeiter/innen der Jobcenter führen.

Was wird sich für junge Menschen ändern?

Einige Neuregelungen betreffen junge Menschen unter 25 Jahren, manche speziell die Zielgruppen der Jugendsozialarbeit. Hiermit werden neue Möglichkeiten für die Beratung und Unterstützung junger Menschen, vor allem solcher mit besonderem Förderbedarf, eröffnet. Zu den geplanten Änderungen im Einzelnen:

- Es wird eine neue Leistung „Beratung“ eingeführt. Sie wird in § 1 Abs. 3 eingeführt und in und § 14 Abs. 2 SGB II näher erläutert. Die Einführung ist grundsätzlich positiv zu sehen; wenn aber in § 14 als wesentliche Inhalte der Beratung Auskunft zu „Selbsthilfeobliegenheiten und Mitwirkungspflichten“ genannt werden, ist dieser Rat einseitig und beschränkt und es findet auf jeden Fall kein Gespräch auf Augenhöhe statt.

¹ Information der Jobcenterpersonalräte zum Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des SGB II – Rechtsvereinfachung; Hannover, 9.2.2016

- In § 15 SGB II werden neue Regelungen für die Eingliederungsvereinbarung getroffen. Grundlage hierzu ist eine Potenzialanalyse, in der persönliche Merkmale, berufliche Fähigkeiten und die Eignung festgestellt werden; sie soll nach sechs Monaten überprüft und fortgeschrieben werden. Die Eingliederungsvereinbarung kann allerdings auch durch Verwaltungsakt getroffen werden kann. Partizipation sieht anders aus.
- In § 3 Abs. 2 SGB II wird die besondere Förderung junger Menschen (U 25) durch vorrangige Vermittlung in Ausbildung anders formuliert und auf alle Antragsteller von SGB II-Leistungen erweitert. Wenn die Gesetzesbegründung zu dieser Regelung davon spricht, dass ein fehlender Bildungsabschluss ein schwerwiegendes Vermittlungshemmnis darstellt und der Abschluss einer Berufsausbildung zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit führen kann, dürfte auch künftig der vorrangigen Vermittlung junger Menschen in Berufsausbildung nichts im Wege stehen. Bei allen anderen Leistungsberechtigten besteht aber die Gefahr, dass schnell in weniger oder ungeeignete Beschäftigung vermittelt wird wegen des „unverzöglichen Beginns der Eingliederungsarbeit zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit“ (Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 2 SGB II).
- In § 7 (Leistungsberechtigte) werden durch Änderungen in Abs. 5 und 6 die Schnittstellen zwischen SGB II und der Ausbildungsförderung (BAB und BAföG) – wie es die Gesetzesbegründung ausdrückt – entschärft. Junge Menschen in der Berufsvorbereitung oder -ausbildung können künftig unter bestimmten Voraussetzungen aufstockend Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen. Diese Regelung verbessert das bisherige Verfahren, auch wenn weiterhin einzelne Gruppen, z. B. junge Rehabilitanden, von den Neuregelungen nicht profitieren können. Die Neuregelung wird insbesondere im Blick auf die Vermittlung von Alleinerziehenden im SGB II-Bezug in Ausbildung - häufig in Teilzeit - begrüßt, da bisher am Übergang vom SGB II-Bezug in betriebliche Ausbildung (BAB) erhebliche Schwierigkeiten bei der Sicherung des Lebensunterhalts zu überwinden waren.
- § 16 g Abs. 2 SGB II regelt neu, dass zur nachhaltigen Eingliederung in Arbeit Leistungen zur Beratung, Vermittlung, Aktivierung und beruflichen Eingliederung bis zu sechs Monate nach Aufnahme einer Beschäftigung erbracht werden können, auch wenn die Hilfebedürftigkeit des/der Erwerbsfähigen entfallen ist. Zur nachhaltigen Eingliederung in Arbeit können künftig hierzu auch verschiedene Leistungen nach dem Dritten Buch des Sozialgesetzbuches erbracht werden. Dies wird begrüßt, weil nachgehende Unterstützung zur beruflichen Eingliederung und dauerhaften Überwindung der Hilfebedürftigkeit wichtig sind.

- Ein neuer § 16 h SGB II regelt künftig die Förderung schwer zu erreichender junger Menschen unter 25 Jahren. Dies zeugt vom Bemühen des Gesetzgebers, besonders benachteiligte junge Menschen in den Blick zu nehmen und keinen verloren gehen zu lassen. Die Rate der sog. NEETs (not in education, employment or training) zeigt, dass auch bei bestehenden Förderangeboten durch das SGB II, SGB III oder SGB VIII eine bestimmte, aber zahlenmäßig nicht leicht zu fassende Zahl junger Menschen nicht erreicht wird. Für sie können zusätzliche Betreuungs- und Unterstützungsleistungen mit dem Ziel erbracht werden, dass Leistungen der Grundsicherung in Anspruch genommen werden, therapeutische Behandlungen eingeleitet und an Regelangebote zur Aktivierung und Förderung herangeführt wird. Zum Erhalt solcher Leistungen reicht es aus, dass die Voraussetzungen der Leistungsberechtigung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorliegen. Es findet eine Abstimmung mit dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe statt. Die Förderung kann auch durch längerfristige Projektförderung erfolgen. Träger solcher Maßnahmen bedürfen einer Zulassung durch eine fachkundige Stelle (§§ 176 ff. SGB III). Neben der Zulassung nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV – sollte auch die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII zur Durchführung dieser Maßnahmen berechtigen, weil Jugendhilfeträger mit der Förderung und Unterstützung der genannten Zielgruppe (vgl. § 13 Abs. 1 SGB VIII) vertraut sind.

Die neue Fördermöglichkeit wird sehr begrüßt, zeigt sie doch, dass der Gesetzgeber die nicht öffentlich in Erscheinung tretenden entkoppelten, exkludierten oder verlorenen Jugendlichen, oder wie wir sie auch immer beschreiben möchten, besonders in den Blick nimmt.² Sie brauchen niedrigschwellige, kontinuierliche und verlässliche Hilfen, um sich sozial stabilisieren zu können und an Ausbildung und Arbeit herangeführt zu werden. Wichtig ist hier, dass eine Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe stattfindet. Eine kohärente Förderung beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf erfordert eine rechtskreisübergreifende Abstimmung der Sozialleistungsträger aus den Bereichen SGB II, SGB III, SGB VIII und SGB XII.³ Dies kann durch eine gemeinsame Koordinierungsstelle bzw. durch die lokal geregelte Zusammenarbeit erfolgen, wie sie z. B. durch die bereits zahlreich eingerichteten Jugendberufsagenturen realisiert wird. Wichtig ist auch die in der Gesetzesbegründung festgestellte Nachrangigkeit der

² vgl. Stefan Ewers, „Entkoppelt, verloren, abgehängt“, Jugendsozialarbeit aktuell Nr. 140/2016, Köln

³ Vgl. Deutscher Caritasverband: Position, Berufliche Integration junger Menschen verbessern – Schnittstellen der Sozialgesetzbücher II, III, VIII und XII beseitigen; Freiburg 2015

Grundsicherung gegenüber der Jugendhilfe, „soweit der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach Art und Umfang gleichartige Leistungen tatsächlich erbringt“. Wenn die Jugendhilfe nicht handelt, ist künftig die Grundsicherung für Arbeitsuchende am Zug. Sie muss dazu mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden.

- Durch vorgesehene Änderungen im SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (§§ 132 ff. SGB IX) wird sich die Zahl der Integrationsbetriebe erhöhen und ihre Zielgruppen werden auf langzeitarbeitslose behinderte Menschen ausgeweitet. Diese Regelung schafft vor allem für psychisch kranke behinderte oder von einer Behinderung bedrohte Menschen neue Perspektiven für die berufliche Integration.
- Neben diesen Änderungen für junge Menschen, die im Wesentlichen als positiv bezeichnet werden können, sind allerdings auch Regelungen vorgesehen, die sich für die Leistungsberechtigten negativ auswirken werden. § 34 SGB II etwa regelt in Zukunft neue Ersatzansprüche bei sozialwidrigem Verhalten. Diese Ansprüche sollen sich in Zukunft auf Geld- und Sachleistungen beziehen und nicht nur, wie bisher, bei vorsätzlichem oder grob fahrlässigem Verhalten eingefordert werden, sondern auch, wenn die Hilfebedürftigkeit erhöht, aufrechterhalten oder nicht verringert wird. Damit werden durch die Hintertür verschärfte Sanktionsregelungen eingeführt.

Was fehlt?

- Die ursprünglich angekündigte Änderung bei den Sanktionen (§ 31 a SGB II) ist in dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht umgesetzt worden. Natürlich gehören beim Prinzip „Fördern und Fordern“ in der Grundsicherung beide Seiten zusammen: auf der einen Seite der Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II), nach dem der erwerbsfähige Leistungsberechtigte alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit ausschöpfen muss und auf der anderen Seite der Grundsatz des Förderns (§ 14 SGB II), wonach mit den Leistungsberechtigten eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wird und die notwendigen Leistungen zur Eingliederung (§ 16 SGB II) vereinbart werden. Das Aussprechen von Sanktionen ist grundsätzlich verständlich, weil Regel- oder Gesetzesverstöße nicht ungeahndet bleiben können. Nur muss die Verfehlung in einem angemessenen Verhältnis zur Strafe stehen. Junge Menschen unter 25 Jahren werden schärfer sanktioniert als alle anderen, obwohl ihre Pflichtverletzungen häufig in Meldever-

säumnissen bestehen. Drei Viertel aller Sanktionen gehen hierauf zurück⁴. Weil der vorliegende Gesetzentwurf hierzu keine Änderung vorsieht, werden junge Menschen auch in Zukunft deutlich schärfer sanktioniert als andere erwerbsfähige Leistungsberechtigte, obwohl die Wirkungen dieser besonderen Sanktionen nicht nachgewiesen sind. Es gibt zwar einzelne Untersuchungen zu Teilaspekten, ein einheitliches Bild zur Wirkung der Sanktionen im vom SGB II beabsichtigten Sinn liegt aber nicht vor.⁵ Die Folge ist, jungen Menschen unter 25 Jahren können auch in Zukunft das Arbeitslosengeld II und die Kosten für Unterkunft und Heizung gestrichen werden, so dass sie schließlich buchstäblich auf der Straße sitzen.

- Auch das quasi „Auszugsverbot“ für junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren (§ 22 Abs. 5 SGB II), nachdem sie ohne Genehmigung des Jobcenters nicht aus der elterlichen Wohnung ausziehen dürfen, wird in dem Änderungsgesetz nicht angefasst. Konflikte mit den Eltern können die Folge sein; auch findet in diesem Alter üblicherweise die Verselbständigung und Ablösung vom Elternhaus statt. Außerdem sind junge Menschen (U 25), die in der Bedarfsgemeinschaft mit den Eltern oder einem Elternteil wohnen, finanziell schlechter gestellt als ihre Altersgenossen, die nicht mehr im Elternhaus leben.
- Dem Bildungs- und Teilhabepaket (§ 28 SGB II) hätte eine Verwaltungsvereinfachung gut getan, damit eine leichtere Gewährleistung der hierdurch angebotenen Leistungen erreicht werden kann. Einige Kommunen benutzen bereits einen sog. Globalantrag, mit dem alle Leistungen zur Bildung und Teilhabe sowie zur sozialen und kulturellen Teilhabe beantragt werden können. Damit kann Bildung und Teilhabe für alle Kinder sichergestellt werden.
- Die in § 16 d SGB II für Arbeitsgelegenheiten geltenden Kriterien, die Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und das öffentliche Interesse, müssen überdacht werden. Die hiermit noch möglichen Arbeiten sind weit vom realen Arbeitsmarkt entfernt und werden von den Beschäftigten nicht als sinnstiftende Arbeit wahrgenommen. Auch die Befristung von Arbeitsgelegenheiten auf zwei Jahre wird Teilen der Zielgruppe nicht gerecht. Dass reguläre Arbeitsplätze durch Arbeitsgelegenheiten nicht verdrängt werden dürfen, ist klar; dies kann durch geänderte Regelungen in § 18 d SGB II sichergestellt werden. Möglich-

⁴ Die Welt 12.10.2015/Bundesagentur für Arbeit

⁵ vgl. dazu: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Sanktionen im SGB II – Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, WISO Diskurs, März 2014

erweise gelingt dies schon durch die vorgesehene Änderung in § 18 d, nach der künftig die gemeinsame Einrichtung die Stellungnahme des Beirates zu berücksichtigen hat.

- In § 16 e SGB II muss die Förderung von Arbeitsverhältnissen längerfristig ermöglicht werden und durch flankierende Leistungen, z.B. sozialpädagogische Begleitung, ergänzt werden.
- Schließlich ist auch bei der „Freien Förderung“ (§ 16 f SGB II) eine Lockerung der Vorgaben und mehr Flexibilität in der Anwendung nötig, damit sie wirksam werden kann und ihren Namen auch verdient.

Insgesamt zeigt sich also, dass der „große Wurf“ bei der Begleitung, Förderung und Integration von benachteiligten und beeinträchtigten jungen Menschen nicht vorrangig im Sozialgesetzbuch II, sondern eher im Sozialgesetzbuch VIII – Kinder- und Jugendhilfegesetz – zu erreichen ist. Außerdem ist die Kooperation der Leistungsträger das Gebot der Stunde. In allen Teilen des Sozialgesetzbuches sind hierfür Regelungen vorhanden. § 13 Abs. 4 SGB VIII schreibt vor, dass die Angebote der Jugendsozialarbeit mit der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, den Trägern betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie den Trägern von Beschäftigungsmaßnahmen abgestimmt werden sollen.

Vergleichbare Regelungen gelten für die Zusammenarbeit

- in Arbeitsgemeinschaften von öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe sowie Trägern geförderter Maßnahmen (§ 78 SGB VIII),
- der öffentlichen Träger der Jugendhilfe mit anderen Stellen (§ 81 SGB VIII),
- der Leistungsträger und gemeinnützigen Einrichtungen zum Wohle der Leistungsempfänger (§ 17 Abs. 3 SGB I),
- bei der Erbringung der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§ 18 SGB II) und
- der Agenturen für Arbeit mit verschiedenen Beteiligten des Arbeitsmarktes zur Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 9 Abs. 3 SGB III).

Leider sollen die Agenturen für Arbeit nach dieser Regelung ihre Planungen mit Trägern der Maßnahmen lediglich „erörtern“. Das frühere Arbeitsförderungsgesetz (AFG) hatte hier die Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltung u.a. mit Trägern der Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe noch als Soll-Vorschrift vorgesehen (§ 32 AFG).

Hier muss die Kooperation der Sozialleistungsträger gestärkt und strukturell abgesichert werden. Insbesondere braucht es eine gemeinsame Angebots- und Maßnahmenplanung sowie verpflichtende Hilfeplanverfahren. Daher sind die gesetzlichen Vorschriften zur Zusammenarbeit

als verpflichtende Vorgaben in den Gesetzesbüchern zum SGB II, III und VIII zu verankern⁶. Dies hätte auch den Effekt, dass Angebote einander ergänzen statt dass sie konkurrieren. Zusätzlich müssen noch die allgemein- und berufsbildenden Schulen in die Zusammenarbeit einbezogen werden. Dann kann eine kohärente Förderung im Übergang Schule – Beruf sichergestellt werden und benachteiligte und beeinträchtigte Jugendliche können ihren Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf besser meistern.

Beschluss des Vorstands
Düsseldorf, 27.04.2016

Fachlich zuständiger Referent:
Christian Hampel
Landesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit
Nordrhein-Westfalen e.V. (LAG KJS NRW)
Ebertplatz 1 * 50668 Köln
Fon: +49 (221) 165379 - 28 * Fax: +49 (221) 165379 - 29
<http://www.jugendsozialarbeit.info>
<mailto:christian.hampel@jugendsozialarbeit.info>

⁶ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit: Einrichtungen der Jugendberufshilfe zwischen pädagogischem Anspruch und Existenznot - eine Problemanzeige und Reformvorschläge. Düsseldorf 2016