

Juris Praxiskommentar SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende

Juris Praxiskommentar SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende. Schlegel/Voelzke; Astrid Radüge (Bandherausgeber). 3. Auflage 2012. Juris GmbH Saarbrücken 2012 – 1.344 Seiten, gebunden. 139,00 Euro inkl. 12 Monate Online-Zugang

Rechtsanwalt Dr. Richard Schüler, Fachanwalt für Arbeitsrecht

Der Kommentar gehört zur Reihe der Juris-Praxiskommentare zum SGB. Verfasst wurde er von einem überwiegend aus Richtern der Sozialgerichtsbarkeit bestehenden Autorenkollektiv. Herausgeberin ist die Richterin am Landessozialgericht Hamburg, Frau Astrid Radüge. Durch die laufende Aktualisierung der Onlineversion ragt er aus der kaum überschaubaren Flut von Kommentaren und anderen Publikationen zum SGB II heraus. Mit der Neuauflage wurden Gesetzgebung und Rechtsprechung bis Ende 2011 berücksichtigt. Darüber hinaus erfolgt auch die Erläuterung § 6 BKGG (Kinderzuschlag) und § 6b BKGG (Leistungen für Bildung und Teilhabe). Im Anhang wurden weitere die Materie betreffende Rechtsvorschriften abgedruckt.

Die Erläuterung der Normen des SGB II wird zumeist in Basisinformationen, Auslegung der Normen, Praxishinweise gegliedert. Mit der Basisinformation, die sich vielfach auf Textgeschichte-Gesetzgebungsmaterialien, Vorgängervorschriften, Parallelvorschriften, systematische Zusammenhänge, ausgewählte Literatur, Hinweise u.a. bezieht, wird die Entwicklung der jeweiligen Norm fundiert dargestellt.

Der besondere Stellenwert dieser Neuauflage ergibt sich aus der Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der entsprechenden Konsequenzen für die Rechtsentwicklung. Dies wird auch an den Ausführungen zu § 1 des SGB II deutlich, in dem die Zielsetzung formuliert ist, dass es den Leistungsberechtigten ermöglicht werden soll, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Diese Norm besitze den „Charakter einer Grundsatzklärung“ (S. 3), die ihre Konkretisierung in den Vorschriften des Gesetzes findet. Unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. 2. 2010 wird darauf verwiesen, dass das Gericht aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nunmehr ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums hergeleitet habe (S.6). Anliegen des SGB II sei auch die Eingliederung in Arbeit durch eine deutlich nachhaltigere Unterstützung der Leistungsberechtigten erheblich zu beschleunigen. Dies sollte auch durch eine erheblich stärker ausgeprägte persönliche Betreuung als früher erreicht werden. Bei der Analyse der tatsächlichen Personalentwicklung wird darauf verwiesen, dass es zu erheblicher Verschlechterung des ursprünglichen vorgesehenen Personalschlüssels kam. Aus den Abweichmöglichkeiten nach Haushaltslage, die zur weiteren Personalreduzierung führen kann „lässt sich der Schluss ziehen, dass die ursprüngliche Idealvorstellung keine Umsetzung gefunden hat“ (S. 4).

Dies ist in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit besonders problematisch. Hier dominiert das Fordern, dem in der Realität geringe Möglichkeiten zur Wahrnehmung der Eigenverantwortung gegenüberstehen. Der Grundsatz, dem Leistungsberechtigten ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, bleibt Programmatik. Die Sicherung der physischen Existenz und eines Mindestmaßes an Teilhabe ändert nichts an der Tatsache, dass sich die Betroffenen häufig als „Erniedrigte“ und „Beleidigte“ fühlen. Der Grundsatz des Förderns soll durch Leistungen zur Eingliederung in Arbeit verwirklicht werden. Bezüglich der Eingliederungsvereinbarungen gem. § 15 SGB II wird darauf hingewiesen, dass nach den Vorstellungen des Gesetzgebers zu den Eigenbemühungen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen insbesondere der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen gehört. In Abhängigkeit von den konkreten Verhältnissen am Arbeitsmarkt bestehe dabei auch die Gefahr, „vollkommen nutzloser Eigenbemühungen,

bei denen der Grundsatz des Forderns zu einer Form von Beschäftigungstherapie verkümmert“. Dem könne durch ein individuelles Profiling begegnet werden (S. 288).

Da das BSG in seinem Urteil vom 22. 9. 2009 einen Anspruch des Hilfebedürftigen auf den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung verneinte, werde die Position des Leistungsberechtigten geschwächt. Die beabsichtigte Einbindung des Leistungsempfängers sei somit vom Wohlwollen des jeweiligen Sachbearbeiters abhängig, der „bei abweichenden Vorschlägen des Hilfebedürftigen die Verhandlung sofort abbrechen kann, um seine Vorgaben durch Verwaltungsakt hoheitlich anzuordnen“ (S. 288). Bei Arbeitsgelegenheiten gem. § 16d SGB II sei die zu verrichtende Arbeit keine Gegenleistung des Leistungsberechtigten für die Gewährung des Arbeitslosengeldes II und der Mehraufwandsentschädigung. Die gesetzlichen Voraussetzungen für Arbeitsgelegenheiten, das öffentliche Interesse und die Zusätzlichkeit seien in der Vergangenheit in gravierendem Maße missachtet worden (S. 369). Auf Widersprüche bezüglich des Kriteriums der Zusätzlichkeit wird hingewiesen. Es sollen Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte verhindert werden. Dies führe jedoch häufig zu einer gewissen Ferne zum regulären Arbeitsmarkt (S. 369). Zwar sind die Leistungsberechtigten an Arbeitsgelegenheiten mit Aufwandsentschädigung unter finanziellen Gesichtspunkten interessiert. Einen Weg zur Integration auf dem Arbeitsmarkt stellt diese Form in aller Regel jedoch nicht dar. Erörtert werden auch die Probleme bei den Leistungen gem. § 16e SGB II zur Beschäftigungsförderung. Es handele sich hierbei um die Subventionierung von Arbeitsplätzen. Für diese Arbeitsverhältnisse sei kennzeichnend, dass sie den allgemeinen Regeln zur Sozialversicherungspflicht mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung unterliegen. Bekanntermaßen gab es in der Vergangenheit hierzu auch andere Verfahrensweisen. Nunmehr soll das Entstehen von Ansprüchen auf Versicherungsleistungen nach dem SGB III und von Fehlanreizen vermieden werden (S. 387). Die Leistungen zur Beschäftigungsförderung beinhalten vielfach die Realisierung einfacher körperlicher Arbeitstätigkeiten. Es stellt sich m.E. hier auch die Frage, ob Fehlanreize durch die Subventionierung nicht vielfach die Arbeitgeber betreffen.

Bei der Erläuterung des Regelbedarfes zur Sicherung des Lebensunterhaltes gem. § 20 SGB II wird darauf verwiesen, dass mit diesen Leistungen die verfassungsrechtlichen Ansprüche erfüllt werden, die aus dem vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 9. 2. 2010 entwickeltem Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums folgen. Die Grundgedanken dieser Entscheidung werden dargelegt. Die vom Gesetzgeber getroffenen Neufestlegungen werden erläutert. Zur Diskussion über verfassungsrechtliche Probleme bei der Neuregelung wird auf die Entscheidung des LSG Baden-Württemberg vom 10. 6. 2011 verwiesen, dass zu der Auffassung kam, dass die Neuregelung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei (Seite 470ff.). Diese Entscheidung wurde zwischenzeitlich durch Urteil des BSG vom 12. 7. 2012 – B 14 AS 153/11 R – bestätigt. Naturgemäß konnte die neuere, kontroverse Rechtsprechung hierzu nicht berücksichtigt werden. Die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung bestehen jedoch weiter. Eine besondere Sensibilität des Gesetzgebers bezüglich dieser Materie ist nicht erkennbar. Dies wird auch beim Asylbewerberleistungsgesetz sichtbar.

Ausführlich erfolgt die Kommentierung der Sanktionsregelungen. Hier wird auch auf die Korrekturmöglichkeit bei Verhaltensänderungen verwiesen. Die Regelung für die über 25-Jährigen sei nicht weitreichend genug. „Sofern beispielsweise die geforderte Handlung ohne weiteres nachgeholt werden kann, kein oder nur ein sehr geringer Schaden durch die Obliegenheitsverletzung entstanden ist und der Hilfeempfänger dahingehend sein Verhalten ändert“, wären Korrekturmöglichkeiten sinnvoll (S. 693).

Möglicherweise läge ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor, wenn existenzsichernde Leistungen für die Dauer von drei Monaten gestrichen werden, obwohl der Hilfeempfänger die geforderte

Handlung umgehend nachgeholt hat und kein Schaden entstanden ist. In einer Anmerkung hierzu wird darauf hingewiesen, dass dies vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 14. 2. 2005 angedeutet wurde. Dort wurde die Möglichkeit der Gefährdung des Existenzminimums angesprochen.

Bei der Erörterung über die Gewährung ergänzender Sachleistungen oder geldwerter Leistungen bei Sanktionen wird auf den Begriff des Existenzminimums Bezug genommen. Dazu heißt es:

„Dabei soll auf der einen Seite dem Sanktionsbedürfnis Rechnung getragen werden, auf der anderen Seite muss sichergestellt werden, dass das Existenzminimum verbleibt (S. 697).“ Der Begriff Existenzminimum wird jedoch nicht einheitlich verwendet.

Auf Seite 38 wird ausgeführt, dass der Gesetzgeber den typischen Bedarf zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums durch einen monatlichen Festbetrag zu decken hat und für darüber hinaus gehenden unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf, einen zusätzlichen Leistungsanspruch einräumen muss.

Andere Autoren verwiesen auf den Zusammenhang zwischen dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum und der Sicherung der physischen Existenz (U. Berlit, info also, 2011, S. 54f.) oder bestreiten die Verfassungsmäßigkeit (Neskovic/Erdem SGB 3/2012). Es besteht somit weiterer Erörterungs- und Klärungsbedarf bezüglich der Ausgestaltung des Sanktionsmechanismus.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 12. 2007 findet ihren Niederschlag in § 44b SGB II gemeinsame Einrichtung und anderen verwaltungsorganisatorischen Normen. Auch die Ausführungen hierzu sind sehr informativ und enthalten Praxishinweise (S. 921ff.).

Vom Interesse sind in diesem Zusammenhang auch die Bestimmungen in § 46 SGB II über die Finanzierung aus Bundesmitteln. Hier findet man auch Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich des bis zum 31. 12. 2007 erhobenen Aussteuerungsbetrages, der mit Wirkung vom 1.

1. 2008 durch den sogenannten Eingliederungsbeitrag ersetzt wurde. „Nach einer im Schrifttum verbreiteten Auffassung hat der Ersatz des Aussteuerungsbetrages durch den Eingliederungsbeitrag die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Heranziehung der Bundesagentur für Arbeit zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht ausgeräumt“ (S. 1001). Das Bundesverfassungsgericht hat am 2. 8. 2010 eine Verfassungsbeschwerde hierzu nicht zur Entscheidung angenommen, da die Beschwerdeführer nicht unmittelbar von § 46 Abs 4 SGB II betroffen seien. Unabhängig davon, dass eine Grundrechtsrelevanz nach Auffassung des Gerichts hier nicht gegeben ist, stellt es sich weiterhin so dar, dass Beitragsmittel der Agentur für Arbeit zur Erbringung von Leistungen nach dem SGB II eingesetzt werden. Eine Problematik, die bei der Argumentation zur Steuerfinanzierung der Leistungen manchmal übersehen wird.

Mit dem vorliegenden Band erfolgte eine wissenschaftlich fundierte Erläuterung der Vorschriften des SGB II. Sie basiert auf einer umfassenden Auswertung von Literatur und Rechtsprechung. Die Praxis der Umsetzung des SGB II wird kritisch gewürdigt und es werden Orientierungen für Verbesserungen gegeben. Der Kommentar ist für alle, die sich in der Rechtsarbeit mit dieser Materie beschäftigen, insbesondere für Anwälte, Richter der Sozialgerichte und Mitarbeiter der Jobcenter sehr zu empfehlen.