

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen
der eingeladenen Sachverständigen, Verbände und Institutionen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung am
19. April 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des
Finanzplanungsrates (Drs. 17/983) zugeleitet wurden

- Landessozialgericht Sachsen-Anhalt
Klaus Lauterbach
- Sozialgericht Potsdam
Johannes Graf von Pfeil
- Paritätischer Gesamtverband
Werner Hesse
- Bundesagentur für Arbeit
Heinrich Alt
- Leibniz Universität Hannover
Prof. Dr. Stefan Homburg
- Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
PD Dr. Jan Schnellenbach
- Zentralverband des Deutschen Handwerks
Dr. Alexander Barthel
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
Staatssekretär Dr. Wolfgang Voß
- Bundesrechnungshof
Prof. Dr. Dieter Engels

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung in der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 19. April 2010 zum Gesetzesentwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates - Themenkomplex: Einfügung einer Härtefallregelung in das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Urteil vom 9. Februar 2010 festgestellt, dass die Regelung(en) zur Höhe der Regelleistung im SGB II verfassungswidrig ist (sind). Die Vorschriften sind bis zu einer spätestens bis zum 31. Dezember 2010 zu treffenden Neuregelung weiter anwendbar. Bei der Neuregelung hat der Gesetzgeber zudem „einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung eines unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarfs“ vorzusehen. Dieser Anspruch kann für die Zeit ab Verkündung des Urteils bis zur Neuregelung „unmittelbar“ aus dem Grundgesetz geltend gemacht werden.

Es ist dabei nicht zwingend erforderlich, dass die beiden zu regelnden Komplexe Gegenstand einer zeitgleichen Neuregelung sind. Bei der Neufestsetzung der Regelleistung hat der Gesetzgeber methodische Vorgaben zu beachten, die im Urteil des BVerfG benannt werden. Dies legt insoweit zeitintensive Vorarbeiten nahe. Es besteht zudem kein notwendiger inhaltlicher Zusammenhang zwischen beiden Regelungen. Dies gilt auch für den Fall, dass später die Höhe der Regelleistung insgesamt, nur für Kinder oder nur bezüglich des darin enthaltenen Ansparanteils für einmalige Bedarfe angehoben werden sollte.

Die gesetzlichen Regelungen müssen in ihrer Gesamtheit sicherstellen, dass der eingeräumte Anspruch „stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt.“ Dies umfasst sowohl die Gewährleistung der physischen Existenz des Menschen (Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit) als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Bei schulpflichtigen Kindern gehören auch die notwendigen Aufwendungen zur Erfüllung bzw. Bewältigung schulischer Pflichten zu ihrem existentiellen Bedarf. Eine Härtefallregelung im SGB II ist (nur) insoweit erforderlich, wie die vorhandenen Regelungen nicht zur Absicherung des verfassungsrechtlich gebotenen Leistungsniveaus ausreichen. Es steht dem Gesetzgeber natürlich frei, eine Regelung zu schaffen, die es zulässt, darüber hinaus zu gehen.

Die Regelleistung soll nach ihrer Konzeption nur den typischerweise anfallenden durchschnittlichen (regelmäßig wiederkehrenden und auch einmaligen) Bedarf decken. Daneben erfasst § 21 SGB II bestimmte abschließend aufgezählte Bedarfe, die nicht durch die Regelleistung abgedeckt sind. In Sonderfällen kann jedoch ein hiervon nicht erfasster „individueller besonderer Bedarf“ auftreten. Dabei kann es sich sowohl um einen Bedarf handeln, der seiner Art nach überhaupt nicht von der Regelleistung mit umfasst wird, als auch um einen zwar grund-

sätzlich von der Regelleistung umfassten Bedarf, der aber im individuellen Fall im atypischen (höheren) Umfang auftritt. Durch die Gewährung eines Darlehens nach § 23 Abs. 1 SGB II können nur einmalige oder kurzfristige „Spitzen“ eines besonderen Bedarfs ausgeglichen werden. Bei einem längerfristigen, absehbar wiederkehrenden (= laufenden) Bedarf ist dies nicht möglich. Dabei wird es je nach den Umständen des Einzelfalls ausreichen, dass ein laufender Bedarf in diesem Sinne vorhersehbar in absehbarer Zeit (hier könnte auf den Regelbewilligungszeitraum von sechs Monaten abgestellt werden) mehr als einmal anfällt.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen zu berücksichtigen ist nur ein unabweisbarer Bedarf. Ein solcher liegt nur vor, wenn ohne die Bedarfsdeckung die Gewährleistung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums gefährdet ist. Der Bedarf muss unaufschiebbar sein und auch erheblich über einen durchschnittlichen Bedarf hinausgehen, so dass die zur Deckung erforderlichen Aufwendungen nicht nur geringfügig sind. Ansonsten ist davon auszugehen, dass die Gesamtsumme der dem Hilfebedürftigen gewährten Leistungen unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten noch ausreicht, um das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten. Das BVerfG hat betont, dass der zusätzliche Anspruch „angesichts seiner engen und strikten Tatbestandsvoraussetzungen nur in seltenen Fällen entstehen (dürfte)“. Der Anspruch ist dann aber – anders als die „Öffnungsklausel“ im § 23 Abs. 1 SGB XII – so auszugestalten, dass bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Leistung besteht, der nicht im Ermessen des Leistungsträgers steht. Ein Ermessen könnte nur insofern eingeräumt werden, wie dem Leistungsträger die Möglichkeit eröffnet wird, Leistungen über den verfassungsrechtlich zwingend gebotenen Umfang hinaus zu gewähren bzw. bei der Bestimmung, wie der Bedarf gedeckt wird (durch Geld- oder Sachleistungen).

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf getroffene Regelung ist nach meiner Einschätzung grundsätzlich geeignet, den Neuregelungsauftrag verfassungskonform umzusetzen. Allerdings meine ich, dass der Definitionsversuch in Satz 2 des im Entwurf enthaltenen neuen § 21 Abs. 6 SGB II modifiziert werden könnte. Ratsam erscheint eine Definition zum Begriff des besonderen Bedarfs. Es muss deutlich werden, dass keine Bedarfe erfasst werden, die typischerweise bei Hilfebedürftigen zu erwarten sind, wie etwa die Praxisgebühr oder Kosten für Schulmaterial im allgemein üblichen Umfang. Auch der Umstand, dass Kinder in weit häufigerem Umfang als Erwachsene aufgrund ihres Heranwachsens neue Kleidung benötigen, begründet keinen atypischen Bedarf. Diese für Kinder gerade typische Besonderheit ist bei der Bemessung der Regelleistung zu berücksichtigen. Sofern bei den Regelsätzen für Kindern ein eiliger Handlungsbedarf über den jetzigen § 24a SGB II (zusätzliche Leistungen für die Schule) hinaus, gegebenenfalls auch in der Form einer Übergangsregelung vor der endgültigen Neuregelung der Regelsätze, gesehen wird, sollte eine Regelung aus systematischen Gründen außerhalb der Härtefallregelung erfolgen.

Dass eine Leistungsgewährung nur in Betracht kommt, wenn der Bedarf nicht anderweitig durch die Zuwendungen Dritter gedeckt ist bzw. wenn kein Anspruch auf anderweitige Leistungen besteht, folgt schon aus der Subsidiarität der Grundsicherungsleistungen und ist kein Merkmal der Unabweisbarkeit. Ein Verweis auf Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen dürfte, wenn ihnen ansonsten nur die Regelleistung zur Bedarfdeckung zur Verfügung steht, keine praktische Relevanz haben.

Deshalb könnte etwa definiert werden: „Ein besonderer Bedarf liegt vor, wenn ein solcher ansonsten typischerweise nicht oder nicht in diesem Umfang im Rahmen der allgemeinen Lebensführung auftritt. Dies ist insbesondere nicht der Fall, wenn ein Bedarf regelmäßig in diesem oder ähnlichen Umfang bei Menschen in einer bestimmten Lebensaltersphase allgemein zu erwarten ist. Unabweisbar ist ein Bedarf, wenn er seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht und die Bedarfdeckung im Einzelfall unaufschiebbar erforderlich ist, um eine Gefährdung des menschenwürdigen Existenzminimums auszuschließen“. Damit könnte nach meiner Einschätzung der Ausnahmecharakter der Regelung deutlicher werden. Um dem Ausnahmecharakter der Härtefallregelung gerecht zu werden, halte ich auch, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, eine Einfügung im bestehenden § 21 SGB II und nicht im § 20 SGB II für geboten. Die Aufnahme eines „Fallkatalogs“ halte ich nicht für ratsam. Es ist nicht möglich, alle in Betracht kommenden Fälle zu benennen. Wie in der von der Bundesagentur für Arbeit (BA) am 17. Februar 2010 als Orientierungshilfe für die Verwaltungspraxis erlassenen Geschäftsanweisung könnten allenfalls besondere praxisrelevante Fälle exemplarisch benannt werden. Von einer Normierung ausdrücklich nicht erfasster Fälle rate ich ab.

Auf Grund der engen tatbestandlichen Voraussetzungen für den Anspruch im Rahmen der Härtefallregelung ist nicht zu befürchten, dass durch „Richterrecht“ in größerem Umfang weitere Fallgruppen herausgearbeitet werden. Als bekannte Fallgruppen sind insbesondere zu nennen: Der Bedarf für eine Haushaltshilfe für behinderte Leistungsempfänger und der Bedarf für angemessene Mittel im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Umgangsrechts von Hilfebedürftigen mit ihren von ihnen getrennt lebenden Kindern. Zu erwarten ist, dass in der Zukunft Fallkonstellationen auftreten werden, in denen durch die Gerichte abzuklären sein wird, ob sie unter die Härtefallregelung fallen. In der Praxis deutet sich dies für die Aufwendungen für aufgrund besonderer Krankheiten verordnete, nicht von der Krankenversicherung übernommene Medikamente und Hautpflegemittel und für die Aufwendungen für einen den Schulerfolg sichernden Nachhilfeunterricht an.

Johannes Graf v. Pfeil
Direktor des Sozialgerichts
Sozialgericht Potsdam

14467 Potsdam,
Rubensstraße 8
Tel.: (0331) 27 188 100
Fax.: (0331) 27 188 444
johannes.pfeil@sgp.brandenburg.de

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Sekretariat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Potsdam, den 14. April 2010

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanrates
Bundesdrucksache 17/ 983
Öffentliche Anhörung vom 19. April 2010
Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Merkel,
sehr geehrte Damen,
sehr geehrte Herren,

herzlichen Dank für Ihre Einladung, an der öffentlichen Anhörung am 19. April 2010 als Sachverständiger teilnehmen zu können. Ich sage hiermit meine Teilnahme zu und nehme zu dem Gesetzentwurf, soweit er die Änderung des Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches betrifft, wie folgt Stellung:

Der Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der CDU/CSU und FDP Fraktionen vom 24. März 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates (17/983) greift eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) auf und will diese einfachgesetzlich umsetzen. Das BVerfG hat mit seinem Urteil vom 09. Februar 2010 nicht nur entschieden, dass die Vorschriften des Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II), die die Regelleistung für Erwachsene und Kinder betreffen, nicht den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG erfüllen, sondern hat auch für besondere Härtefälle eine verfassungswidrige Regelungslücke in den Vorschriften des §§ 20 ff. SGB II erkannt. Es hat dem Gesetzgeber daher aufgegeben, bei der bis zum 31. Dezember 2010 vorzunehmenden Neuregelung der Regelsätze auch einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherstellung eines unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarfs für die nach § 7 SGB II Leistungsberechtigten vorzusehen, der bisher nicht von den

Leistungen nach §§ 20 ff. SGB II erfasst wird, zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums jedoch zwingend zu decken sei. Bis zur Neuregelung durch den Gesetzgeber hat das Bundesverfassungsgericht zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Lücke angeordnet, dass dieser Anspruch nach Maßgabe der Urteilsgründe unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG zu Lasten des Bundes geltend gemacht werden kann. Diese Regelung des BVerfG bindet gegenwärtig die Verwaltung und die Gerichte unmittelbar.

Der Entwurf der CDU/FDP löst die Regelungsanordnung des BVerfG ab in dem er die Einfügung eines § 21 Abs. 6 vorsieht, der in Satz 1 die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts tatbestandlich aufgreift und in Satz 2 des Entwurfs das Tatbestandsmerkmal „unabweislich“ legal definiert. Dieser Teil des Änderungsantrages vom 24. März 2010 wird Gegenstand der Stellungnahme sein. Die darüber hinausgehenden Änderungsvorschläge sind als Folgen der Einfügung eines § 21 Abs. 6 in das SGB II folgerichtig. Allerdings sollte zusätzlich auch die Streichung des § 23 Abs. 1 Satz 3 SGB II ins Auge gefasst werden, der eine ähnliche Regelung enthält wie der zur Streichung vorgesehene § 3 Abs. 3 Satz 2 SGB II.

Der Entwurf zu § 21 Abs. 6 überzeugt weder rechtssystematisch noch inhaltlich. Vor allem ist eine solche eng geführte Regelung gegenwärtig nicht erforderlich.

Zunächst überrascht die Eile, mit der dieser Entwurf eingebracht wird. Zwar muss nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die verfassungsrechtlich gebotene Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums (BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 -, Rn 133, zitiert nach juris) durch einen ein subjektiv-öffentliches Recht vermittelnden gesetzlichen Anspruch gewährleistet werden (BVerfG a.a.O., Rn. 136), jedoch räumt es dem Gesetzgeber zur Regelung der Härtefälle eine Frist bis zum 31. Dezember 2010 ein und ordnet solange aus Härtefällen abzuleitende Ansprüche unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG an, so dass ein Gesetzgebungszwang zum jetzigen Zeitpunkt nicht festgestellt werden kann. Sinnvoller erschien es, zunächst die sich anschließende Diskussion über die Neuregelung der Regelsätze abzuwarten, um den Umfang einer notwendigen Härtefallregelung besser abschätzen zu können. Der Entwurf bringt hingegen keine neuen Erkenntnisse oder Vorteile in der Rechtsanwendung gegenüber der Entscheidung des BVerfG: Tatbestandlich wiederholt er nur dasjenige, was das Bundesverfassungsgericht als Minimum gefordert hat.

Auch die vorgeschlagene Definition der Unabweislichkeit ist eher unbefriedigend, weil sie eine systematisch saubere Verbundlösung mit dem Regelungssystem des SGB XII vermissen lässt. Bei der Unabweisbarkeit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der als Tatbestandsmerkmal nicht neu ist, sondern bereits in den Regelungen des § 23 Abs. 1 Satz 1 SGB II wie auch des § 28 Abs. 1 Satz 2 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) verwandt wird. § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII lautet:

Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt ist oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.

An der Formulierung dieser Regelung wird deutlich, dass die Definition der Unabweislichkeit in § 21 Abs. 6 Entwurf als solche nicht weit tragen kann. Soweit auf fehlende anderweitige Deckungsmöglichkeit Bezug genommen wird, handelt es sich um das Grundprinzip der bedarfsorientierten Leistungsgewährung, während die erhebliche Abweichung der Höhe nach keine maßgebliche Voraussetzung für die Unabweisbarkeit, sondern vielmehr ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal darstellt. sein kann. Der Entwurf verengt den Härtefall somit auf die Fälle, in der der geltend gemachte Bedarf dem Grunde nach im Regelsatz berücksichtigt worden ist, aber der Höhe nach erheblich abweicht. Dies ist zwar nach der Begründung erkennbar nicht gemeint, kommt in der gesetzlichen Formulierung aber nicht zum Ausdruck. Tatsächlich gibt es zwei Arten von Härtefällen, nämlich zum einen, dass ein unabweislicher Bedarf im Regelsatz nicht berücksichtigt wurde, oder zum anderen aber ein berücksichtigter Bedarf, der ausnahmsweise der Höhe nach erheblich vom Durchschnitt abweicht. Unabweisbar ist ein Bedarf dabei immer dann, wenn er unaufschiebbar ist und eine Gefährdungslage für das sozialstaatlich unabdingbar gebotene Leistungsniveau entstände (Münder in: LPK-SGB II, 3. Auflage, § 23 Rn. 9).

Darüber hinaus erscheint auch die Gesetzesbegründung als problematisch, insoweit hier Negativbeispiele angeführt werden. Dies ist deshalb grundsätzlich zu problematisieren, weil das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 09. Februar 2010 dem Gesetzgeber nicht nur aufgegeben hat, zur Konkretisierung des Leistungsanspruchs aus Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen (a.a.O. Rn. 139), vgl. schon BVERGE 66, 214<223>; 68, 143 <153>; 82, 60 <88>; 99, 246 <260>; 112, 268 <280>; 120, 125 <155>), sondern auch das dergestalt gefundene Ergebnis fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln (a.a.O. Rn 140). Zur Begründung führt es aus, dass der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden kann, in dem er besteht und der Gesetzgeber daher gehalten ist, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeitnah zu reagieren (Rn. 140). Dem liegt offensichtlich die Vorstellung zu Grunde, dass elementare Bedürfnisse eines Menschen nicht statisch, sondern abhängig sind von dynamischen Bedingungen. Daraus ergibt sich aber, dass Negativbeispiele den Anwendungsbereich einer Norm, dessen maßgebliche Zielrichtung es ist, gesetzgeberisch unvorhersehbare Fallkonstellationen am dynamischen Rand des Regelfalles verfassungskonform mitzuerfassen, in gefährlicher Weise einengen, und daher in einem solchen Fall grundsätzlich kritisch betrachtet werden müssen.

Die in der Gesetzesbegründung genannten Negativbeispiele treffen zudem als solche nicht zu, sondern sind im Gegenteil überwiegend geeignet, einen Härtefall im Sinne des § 21 Abs. 6 Entwurf zu begründen. Das ergibt sich von selbst für die dort aufgeführten Schulmaterialien, weil es sich hier um, im Sinne der o.g. Definition, zweifellos unabweisbare und auch wiederkehrende Bedarfe handelt, die im Regelsatz für Kinder gerade nicht berücksichtigt sind. Hieran vermag auch die Regelung des § 24 a SGB II nichts zu ändern, weil die Anwendung dieser Regelung den Bezug von Leistungen nach dem SGB II voraussetzt, und nicht, wie ein unabweisbarer Bedarf im Rahmen eines Härtefalles, einen solchen begründen kann.

Auch das Beispiel zu Schuhen und Bekleidung in Über- oder Untergrößen ist eher geeignet, einen Härtefall zu begründen. Dies ergibt sich mit Blick auf die Öffnungsklausel des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII. Der Verweis auf diese Norm bietet sich an, weil das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 09.02.2010 auf die dortige Formulierung zurückgreift und der danach festgestellte Bedarf analog der durch das Bundesverfassungsgericht geschaffenen Situation, anders als der nach §§ 73 ff SGB XII, nicht im Ermessen des Leistungsträger steht (Beck'scher Onlinekommentar, Rolfs/ Giesen/ Kreikebohm/ Udsching - Gerhardt, § 28 SGB XII, Rn. 7). Die Gesetzesmaterialien zu § 28 SGB XII stellen aber ausdrücklich beispielhaft auf die Notwendigkeit von Über- oder Untergrößen ab (BT-Drs 15/1514, 59), so dass bei vergleichbarer Ausgangslage ein sachlicher Grund gefunden werden müsste, wenn der im Anwendungsbereich des SGB II zu berücksichtigende Bedarf anders beurteilt werden darf, als im Anwendungsbereich des SGB XII.

Ein solcher Grund ist vor allem auf der Grundlage der Entscheidung des BVerfG nicht erkennbar. Die Entscheidung des BVerfG vom 09.02.2010 unterstreicht das Bedarfsdeckungsprinzip, dass in beiden Leistungssystemen tragend ist. In vielen Fällen ist die Zuweisung in den Anwendungsbereich des SGB II oder des SGB XII eher zufällig, weil sie maßgeblich von der Zugehörigkeit zu einer Bedarfsgemeinschaft mit einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen abhängig ist. Dies betrifft alle Sozialgeldempfänger im Sinne des § 28 SGB II, also Kinder wie auch nicht erwerbsfähigen Erwachsene, bei denen es um Vermittlung in eine Arbeit nicht gehen kann, die aber ein anderes Leistungsniveau erreichen können, sobald ein erwerbsfähiges Mitglied der Bedarfsgemeinschaft nicht mehr vorhanden ist. Am Rande sei darauf hingewiesen, dass im November 2009 bundesweit 28 % aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erwerbstätig waren (alte Bundesländer 25,65 %, neue Bundesländer 30,12 %).

Vor dem Hintergrund der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bietet sich daher die wortgleiche Übernahme des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII in das SGB II an. Hierzu ist insbesondere in den Blick zu nehmen, dass nach der Konzeption des Bundesverfassungsgericht zwar dem Gesetzgeber bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums ein Gestaltungsspielraum zukommt, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs umfasst, dieser Gestaltungsspielraum aber enger ist, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht (a.a.O. Rn. 138). Insoweit ist der Ausschluss von unabweisbaren Bedarfen, die das physische Existenzminimum betreffen, im Ergebnis nicht zu rechtfertigen. Daran wird deutlich, dass eine unterschiedliche Behandlung von Härtefällen bei Leistungsempfängern nach dem SGB II und denen nach dem SGB XII, über die gebunden zu entscheiden ist, verfassungskonform nicht aufrecht gehalten werden kann.

Für den Fall der Über- und Untergrößen bei Bekleidung und Schuhen bedeutet dies, dass der grundsätzliche Ausschluss als Härtefall als Bestandteil des physischen Existenzminimums schon deshalb ungerechtfertigt ist, weil er Leistungsempfängern nach dem SGB XII als solcher zugestanden wird. In diesem Zusammenhang ist darauf zu hinzuweisen, dass in den Positivkatalog in der Gesetzesbegründung der Fall der sog.

Auffangversicherten nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 Fünftes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB V) aufgenommen werden sollte, die von der Regelung des § 26 Abs. 2 SGB II nicht erfasst werden und deren Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge daher nicht als allein bedarfsbegründend berücksichtigt werden können. Dies stellt derzeit – noch – eine gesetzliche Regelungslücke dar. Auch für Privatversicherte im Basistarif, die unabhängig von den Versicherungskosten hilfebedürftig sind, entsteht nach § 26 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB II i.V.m. § 12 Abs. 1 c Satz 6 Versicherungsaufsichtsgesetz(VAG) wegen § 12 Abs. 1 c Satz 4 VAG eine als Härtefall zu bewertende Unterdeckung der geschuldeten Versicherungsbeiträge, die einem ausreichenden Kranken- und Pflegeversicherungsschutz gefährden.

Soll die Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII in das SGB II übernommen werde, böte sich hierzu eine Erweiterung des § 20 SGB II um einen Absatz 5 – und nicht des § 21 SGB II um einen neuen Absatz 6– an. Die Öffnungsklausel des § 28 SGB XII erlaubt Korrekturen nach oben wie auch nach unten. Sie modifiziert daher den Anspruch auf Regelleistung an sich und passt daher besser zu den allgemeinen Regeln des § 20 SGB II, wo hingegen § 21 SGB II ausschließlich Mehrbedarfe behandelt.

Zu den Ausführungen zu finanziellen Auswirkungen erübrigt sich eine Stellungnahme. Zum einen ist die Gesetzesbegründung hierzu nicht fundiert, sondern „greift“ erkennbar Werte, ohne deren Grundlage und Anwendungsfälle deutlich zu machen. Zum anderen fehlen hier die Möglichkeit, selbst eine valide Kostenprognose zu liefern.

Abschließend sei erlaubt, das Gesetzgebungsverfahren zu kritisieren, insoweit hier in einem sachfremden Gesetz elementare Änderungen im Sozialgesetzbuch und damit ohne Beteiligung der an sich zuständigen Ausschüsse vorgenommen werden sollen. Dies wird nicht nur der Bedeutung der Rechtsmaterie nicht gerecht, sondern wirkt insbesondere vor dem Hintergrund einer für nicht sachgerecht gehaltenen Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens befremdend.

Zusammenfassend wird in der Sache die Einfügung eines § 21 Abs. 6 SGB II zum jetzigen Zeitpunkt für nicht erforderlich gehalten, in der Gesetzesbegründung die Nennung von Negativbeispielen allgemein kritisch bewertet und die konkreten Beispiele für falsch gehalten sowie die Übernahme der Regelung in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII in das SGB II für notwendig erachtet.

Mit freundlichen Grüßen
verbleibe ich

Graf v.Pfeil

Stellungnahme zu Artikel 3a eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates (Bundestags-Drucksache 17/983)

Durch Änderungsantrag soll ein neuer Artikel 3a in den Gesetzentwurf aufgenommen werden. Er enthält Änderungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II).

Die damit beabsichtigte gesetzliche Klarstellung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Feb. 2010 ist als solche durchaus zu begrüßen in der Sache aber nicht geeignet, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen.

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht ausdrücklich auf § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII verwiesen, aber dessen Worte benutzt. Es wäre systematisch korrekt, diese Regelung in das SGB II zu übernehmen.

Andernfalls schafft der Bundestag ein Ungleichbehandlungsproblem, für das er erneut in Karlsruhe Rede und Antwort stehen müssen.

Die Aufhebung des § 3 Abs. 3 Satz 2 SGB II ist folgerichtig.

Richtiger Standort der so genannten „Härtefallregelung“ ist § 20 SGB II und nicht § 21 SGB II.

Es handelt sich nicht um typisierte Mehrbedarfe, wie sie Regelungsgegenstand des § 21 SGB II sind, sondern um atypische Regelleistungen, wie sie früher in § 22 Abs. 1 Satz 2 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und heute in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII vorgesehen sind.

"sowie unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen" ist aus der Regelung zu streichen.

Man kann die Auffassung vertreten, dass ein Hilfeberechtigter auch einmal aus dem Regelsatz etwas finanzieren können muss, was in der Regelsatzberechnung nicht berücksichtigt ist - zB ein kleines Geburtstagsgeschenk für das Patenkind. Immerhin besteht ja die Aussicht auf eine Einladung zu Kaffee und Kuchen bei den Eltern des Patenkindes. Hier geht es aber um dauerhafte Bedarfe, die auch noch "erheblich" vom Durchschnitt abweichen. Dafür gibt es schlechterdings keine Einsparpotentiale. Akzeptabel ist die Berücksichtigung von Substitutionseffekten - zB erspartes Essen zu Haus bei Inanspruchnahme von Schulspeisung (hierzu sogleich).

Folgerichtig ist auch die Begründung (zu Nummer 2, 2. Absatz am Ende) um die "Einsparmöglichkeiten des Hilfeberechtigten" zu bereinigen.

Im letzten Absatz der Begründung sind zu streichen: "Schulmaterialien und Schulverpflegung, Bekleidung bzw. Schuhe in Über- oder Untergröße."

Das bedeutet nicht, dass diese Aufwendungen in jedem Fall zu einer erhöhten Regelleistung führen müssen. Sie dürfen aber auch nicht a priori ausgeschlossen werden. Gerade Bekleidungsüber-/untergrößen können sich über die Gesamtausstattung hinweg ganz erheblich summieren. Natürlich ist nur der Mehraufwand zu berücksichtigen, nicht der volle Preis. Normale Kleidung wird schließlich substituiert.

Schulmaterialien sind nicht immer (im Grunde fast nie) ausreichend durch § 24a SGB II abgedeckt, die Schulverpflegung in der Regel schon gar nicht. Natürlich darf hier das ersparte Essen zu Haus berücksichtigt werden.

Im übrigen können Kataloge in der Begründung allenfalls eine grobe Orientierung darstellen. Was nämlich in den Worten des Bundesverfassungsgerichts ein über den durchschnittlichen monatlichen Bedarf hinausgehender, unabweisbarer besonderer Bedarf ist, hängt ganz entscheidend davon ab, was zum jeweiligen Entscheidungszeitpunkt in der Regelleistung in welchem Umfang und mit welcher preislichen Bewertung berücksichtigt ist.

Die besondere Auffangfunktion der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Regelung verbietet geradezu die Aufstellung eines Kataloges.

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass es sich entgegen der Annahme in Frage 6 der Koalitionsfraktionen nicht um eine Ermessensausübung handelt sondern um die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die der vollen gerichtlichen Nachprüfung unterliegt. Insoweit bleiben Kataloge auch rechtlich wirkungslos.

Berlin, 9. April 2010



Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates (17/983) – Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP zur Einfügung einer Härtefallregelung in das Zweite Buch Sozialgesetzbuch

Zu Artikel 3a Nr. 1 (§ 3 SGB II)

§ 3 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.

Stellungnahme:

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 9.2.2010 entschieden, dass mit den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts das menschenwürdige Existenzminimum auch in atypischen Bedarfslagen sicherzustellen ist. Die Umsetzung des Urteils verlangt die Festsetzung individueller zusätzlicher Bedarfe bei atypischen Lebenslagen. Leistungen nach dem SGB II decken nach § 3 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz SGB II den Bedarf der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen. Der Zusatz in Satz 2 hat vor dem Hintergrund der Rechtsprechung keinen Regelungsgehalt mehr, die Streichung ist daher folgerichtig.

Zu Artikel 3a Nr. 2 a (§ 21 SGB II)

a) In Absatz 1 wird die Angabe „2 bis 5“ durch die Angabe „2 bis 6“ ersetzt.

Stellungnahme:

Die Änderung erfolgt aufgrund der Einordnung der Härtefallregelung in § 21 SGB II.

Zu Artikel 3a Nr. 2 b (§ 21 SGB II)

b) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 6 eingefügt:

„(6) Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten einen Mehrbedarf, soweit im Einzelfall ein unabweisbarer, laufender, nicht nur einmaliger besonderer Bedarf besteht. Der Mehrbedarf ist unabweisbar, wenn er insbesondere nicht durch die Zuwendungen Dritter sowie unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen gedeckt ist und seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“

Stellungnahme:

Mit dieser Regelung wird das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 umgesetzt. Mit dem neuen § 21 Absatz 6 wird die gesetzliche Grundlage für eine Härtefallregelung im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch geschaffen.

Mit der Neuregelung des § 21 Absatz 6 SGB II wird die gesetzliche Härtefallregelung systemgerecht in das bestehende Konzept der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch eingefügt.



Der Pauschalierungsgedanke der §§ 20 und 28 SGB II wird durch die Einordnung der Härtefallregelung als Mehrbedarf in § 21 SGB II beibehalten. Eine abweichende Festsetzung der Regelleistung im Einzelfall ist damit auch zukünftig nicht zulässig. Die Härtefallregelung im SGB II eröffnet - im Unterschied zu der weiter gefassten Öffnungsklausel in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII - nicht den Weg für eine Reduktion der Leistungen im Falle der Deckung einzelner Bedarfe aus anderen Mitteln. Dies entspricht den Vorgaben des BVerfG. Mit der wortwörtlichen Übernahme der Tatbestandsvoraussetzungen aus dem Urteil des BVerfG in die gesetzliche Regelung wird sichergestellt, dass ein gesetzlicher Anspruch auf zusätzliche Leistungen erst dann entsteht, wenn ein laufender unabweisbarer atypischer Bedarf besteht, der so erheblich ist, dass er nicht aus Einsparungen oder Leistungen Dritter gedeckt ist. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip staatlicher Transferleistungen und dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums.

Zu Artikel 3a Nr. 2 c (§ 21 SGB II)

c) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und nach dem Wort „Mehrbedarfs“ werden die Wörter „nach den Absätzen 2 bis 5“ eingefügt.

Stellungnahme:

Es handelt sich zum Einen um eine Folgeänderung zu der Neufassung des § 21 Absatz 6 SGB II. Zum Anderen wird klargestellt, dass die Beschränkung der Mehrbedarfszuschläge auf die Summe der für erwerbsfähige Hilfebedürftige maßgebenden Regelleistung auf die Härtefallregelung keine Anwendung findet. Damit wird der Forderung des BVerfG nach der Sicherstellung des für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichen Existenzminimums Rechnung getragen

LEIBNIZ UNIVERSITÄT HANNOVER
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Institut für Öffentliche Finanzen · Königsworther Platz 1 · 30167 Hannover

Deutscher Bundestag
– Haushaltsausschuß –
Platz der republik 1
11011 Berlin

Institut für Öffentliche Finanzen

Prof. Dr. Stefan Homburg, StB

Conti-Campus, Gebäude I, Raum 253

Telefon: (+49) (511) 762-5633

Telefax: (+49) (511) 762-5656

www.fwi.uni-hannover.de

Anhörung am 19. April 2010, BT 17/983

6. April 2010

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Merkel,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

umseitig finden Sie meine schriftliche Stellungnahme. Dabei bin ich auf die Fragenkataloge der Regierungsfractionen und der Oppositionsfractionen jeweils zusammenfassend eingegangen.

An der Anhörung werde ich teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Prof. Homburg

Zum Themenkomplex 1: Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Der stabilisierende Effekt der Konjunkturprogramme und insbesondere des Zukunftsinvestitionsgesetzes war aus drei Gründen gering zu veranschlagen:

i) Allgemein tendieren staatliche Ausgaben dazu, private Ausgaben zu verdrängen (sogenanntes crowding out). Zur gewünschten Erhöhung der Gesamtnachfrage kommt es daher nicht. Indem der Staat Sparern die Möglichkeit bietet, in seine sicheren Schuldtitel zu investieren, hält er die Sparer von einer Kreditvergabe an private Unternehmen ab. Letzere müssen trotz Rezession relativ hohe Zinsen zahlen. Die Politik umschreibt dies mit dem Ausdruck „Kreditklemme“, hat dieses Problem aber selbst geschaffen, indem sie in enormem Umfang Schuldtitel auf den Markt wirft, die eine Kreditvergabe an Investoren Eins zu Eins verdrängen.

ii) Im speziellen Fall wird ersichtlich, daß ein Einbruch der Auslandsnachfrage nach Werkzeugmaschinen, Anlagen usw. nicht durch gut gemeinte Baumaßnahmen kompensiert werden kann. Die Bauwirtschaft ist lokal ausgerichtet und wurde von der Rezession kaum berührt. Auf der anderen Seite konnte der Staat nicht selbst Werkzeugmaschinen usw. erwerben, um die hart getroffenen Branchen zu stützen. Keynesianische Modelle, die von der Existenz verschiedener Branchen abstrahieren und so tun, als könne der Staat private Nachfrage einfach ersetzen, sind verfehlt.

iii) Schließlich griffen die fiskalischen Konjunkturmaßnahmen zu spät: Die jüngste Rezession währte vom Frühjahr 2008 bis zum Winter 2009, weil die Wachstumsrate des BIP vom 2. Quartal 2008 bis zum 1. Quartal 2009 negativ war. Die im Zukunftsinvestitionsgesetz vorgesehenen Ausgaben werden aber schwerpunktmäßig erst 2010 und 2011 wirksam. Insofern haben die Konjunkturprogramme die negativen Erfahrungen, die man in den 1970er Jahren mit der Politik des „deficit spending“ sammelte, einmal mehr bestätigt.

Aus den vorstehenden Überlegungen folgt, daß die geplante Abschwächung des Zusätzlichkeitskriteriums von Landes- und Kommunalinvestitionen keine nachteiligen Folgen hat. Unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Mittelverwendung wäre es sogar vorteilhaft, dieses Kriterium vollständig zu streichen und nicht nur abzuschwächen. Staatliche Planung bewirkt nämlich in der Tendenz, daß sinnvolle Maßnahmen finanziert werden und nachrangige Maßnahmen zurückgestellt bleiben. Das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ erzwingt jedoch einen Rückgriff auf nachrangige Maßnahmen. Damit werden knappe Mittel vergeudet. Jeder Rektor, dessen Schule inzwischen mehrfach gestrichen wurde, während die Toilettenanlagen weiterhin unsaniert blieben, kann diese Ineffizienzen aus eigener Anschauung bestätigen.

Zum letzten Punkt aus dem Fragenkatalog der Koalitionsfraktionen meine ich, Regierung und Parlament könnten ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung dadurch gerecht werden, daß sie die noch nicht zugesagten Bundesmittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes einkassieren. Damit würde die dringend gebotene Haushaltskonsolidierung begonnen und ein „deficit spending“ in den Aufschwung hinein vermieden.

Zum Themenkomplex 2: „Härtefallregelung“

Auf einen entscheidenden Problemaspekt ist das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 nicht eingegangen: Bis zum Jahre 2004 erhielt ein alleinstehender Langzeitarbeitsloser ohne oder mit geringem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe nach den damaligen sozialhilferechtlichen Bestimmungen den Regelsatz von 292 Euro (West bzw. 282 Euro Ost).

Im Zuge der Hartz IV Reform und der zeitgleichen Überführung des BSHG in das SGB XII wurde der Regelsatz nach SGB II und XII auf 345 Euro (West bzw. 331 Euro Ost) erhöht. Gleichzeitig wurden zahlreiche bedarfserhöhende Umstände gestrichen. Die damalige Bundesregierung begründete diesen Wechsel mit der darin liegenden Verwaltungsvereinfachung. Seither wurde der Regelsatz mehrfach erneut angehoben; derzeit beträgt er 359 Euro für West und Ost. Für die übrigen Regelsätze der Haushaltsangehörigen und Kinder gilt ähnliches.

Das entspricht einer Erhöhung um 23 Prozent (West) und sogar 27 Prozent (Ost) innerhalb von fünf Jahren. Die Bruttostundenverdienste der Arbeitnehmer stiegen in diesem Zeitraum nur um rund sechs Prozent.

Eine mögliche Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bestünde folglich darin, die gewünschten Mehrbedarfe zu berücksichtigen und gleichzeitig die Regelsätze erheblich zu senken. Ein bloßes Aufsatteln würde dem Lohnabstandsgebot zuwiderlaufen.

Zum Themenkomplex 3: Abschaffung Finanzplanungsrats

Der Gesetzentwurf zielt auf die Auflösung des Finanzplanungsrats, die dieser in seiner 111. Sitzung vom 10. Dezember 2009 selbst vorgeschlagen hatte. Außerdem sollen einige Aufgaben des Finanzplanungsrats auf den neu geschaffenen Stabilitätsrat übertragen werden. Insgesamt ist der Entwurf zu begrüßen, weil damit eine überflüssige Doppelzuständigkeit vermieden wird.

Erwägenswert erscheint, noch einen Schritt weiterzugehen und neben dem Finanzplanungsrat auch den Konjunkturrat gemäß § 18 StabG abzuschaffen. Hierfür spricht, daß der Konjunkturrat seit Ende der 1960er Jahre kaum noch Bedeutung hat. Sein Anhörungsrecht bei Maßnahmen nach §§ 15, 19 und 20 StabG (Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage, Beschränkung der Kreditaufnahme) ist seit Jahrzehnten leerläufig und im übrigen durch neue Bestimmungen wie den Stabilitäts- und Wachstumspakt oder die Schuldenbremse verdrängt worden.

Zur Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung ist folgendes anzumerken: § 4 MaßStG betrifft die vertikale Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, also die innerstaatliche Einnahmenverteilung. Änderungen dieser Verteilung berühren nicht das gesamtstaatliche Defizit in der Abgrenzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Denn bei Neuverteilung der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes oder der Länder bleibt das gesamtstaatliche Defizit (als Summe der Defizite des Bundes und der Länder) unverändert.

Deshalb würde § 4 Abs. 3 MaßStG bei Streichung der Wörter „durch eine gemeinsame Ausgabenlinie“ seiner Wirkung entleert; diese Norm enthält im Grunde nur die Ermächtigung zur Festlegung gemeinsamer Ausgabenlinien. Ob diese Ausgabenlinien in der Vergangenheit wirksam waren und in den kommenden Jahren wirksam sein werden erscheint allerdings fraglich.

Als in sich stimmige Lösungen kommen daher nur die Beibehaltung des § 4 Abs. 3 MaßStG oder dessen komplette Streichung in Betracht.



Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Alfred Weber-Institut
für Wirtschaftswissenschaften
Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
PD Dr. Jan Schnellenbach

Bergheimer Straße 58
D - 69115 Heidelberg

fon: +49(0) 6221 542933
fax: +49(0) 6221 543578

e-mail: jan.schnellenbach@awi.uni-heidelberg.de

Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 19. April 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates, hier insbesondere zum Themenkomplex Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes

I. Zur allgemeinen konjunkturellen Wirksamkeit des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Mit dem ZuInvG wurden für die Jahre 2009 und 2010 vom Bund Mittel für zusätzliche Investitionen in Höhe von €10 Mrd. bereitgestellt. Zusammen mit dem Eigenfinanzierungsanteil von Ländern und Kommunen sollen in beiden Jahren also insgesamt €13,3 Mrd. zusätzliche, vor allem kommunale Investitionen finanziert werden.

Der konjunkturelle Effekt dieser Maßnahme lässt sich unter Zuhilfenahme jüngerer empirischer Forschungsergebnisse über Staatsausgabenmultiplikatoren grob abschätzen. In aktuellen, internationalen Studien zeigt sich, dass dieser Multiplikator signifikant kleiner als eins sein dürfte und dass ein Wert um 0,6 realistisch ist. Ein Euro zusätzlicher Staatsausgaben erhöht das Bruttoinlandprodukt also um etwa 0,6 Euro; Verdrängungseffekte bezogen sowohl auf private Investitionen, als auch auf privaten Konsum sind nicht zu leugnen.

Präzise Informationen über das Ausmaß, in dem Mittel aus dem ZuInvG bereits verausgabt wurden, sind derzeit noch kaum zu erhalten. Wenn das BMF meldet, dass im Februar 83% der Mittel gebunden sind, so ist daraus noch nicht ersichtlich, welcher Anteil dieser Projekte sich noch in einer Planungsphase befindet, oder in welchem Umfang bereits konkrete Aufträge vergeben wurden. Die Bundesregierung hatte den Anspruch, dass bereits 2009 der größere Teil der Investitionen tatsächlich durchgeführt werden sollte. Unterstellen wir einmal, dass dies tatsächlich gelang und dass 2009 bereits zwei Drittel der Mittel aus dem ZuInvG tatsächlich als Investitionsnachfrage wirksam wurden. Daraus ergäbe sich für 2009 ein Beitrag zum BIP in Höhe von rund €5,3 Mrd. (ca. 0,2% des BIP); von dem ins Jahr 2011 überhängenden Anteil der Ausgaben abstrahierend ergäbe sich für 2010 dann nochmals ein Beitrag zum BIP von etwa €2,7 Mrd.

Dieser recht geringe konjunkturelle Effekt bedeutet nicht zwingend, dass die Maßnahmen des ZuInvG ökonomisch sinnlos waren. Angesichts der im internationalen und historischen Vergleich in jüngerer Zeit in Deutschland sehr geringen öffentlichen Investitionsquote können zusätzliche staatliche Investitionen ganz unabhängig von ihren konjunkturellen Effekten aus langfristigen, wachstumspolitischen Gründen hilfreich sein. Geht es aber primär um den schnellen Konjunkturstimulus, so liefert die aktuelle Forschung starke Hinweise darauf, dass andere Maßnahmen, wie etwa stärkere Steuersenkungen, effektiver gewesen wären.

II. Spezifische Effekte des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Ein erklärtes Ziel des ZuInvG bestand darin, spezifische Branchen zu stabilisieren, insbesondere das Handwerk und die Bauindustrie. Die vom Statistischen Bundesamt berichteten Zahlen ergeben ein gemischtes Bild. Einerseits sind im Jahresvergleich (2009 zu 2008) die Umsätze im Bauhauptgewerbe stärker gesunken als das BIP, und auch im Ausbaugewerbe sind deutliche Umsatzrückgänge zu konstatieren, wenn auch die Schrumpfung hier im Vergleich zum BIP langsamer war. Andererseits ist aber im Jahresverlauf ab dem zweiten Quartal 2009 eine sehr schnelle Erholung der Umsätze festzustellen. Ein Blick in die öffentlich zugänglichen Projektlisten einzelner Bundesländer zeigt, dass eine größere Zahl von Investitionsprojekten tatsächlich bereits im ersten Halbjahr 2009 begonnen wurde. Auch wenn sich direkte Schlüsse von Koinzidenz auf Kausalität verbieten, so sprechen die bisher verfügbaren Indizien doch dafür, dass das ZuInvG zwar keinen besonders großen gesamtwirtschaftlichen Effekt, aber doch eine erhebliche stabilisierende Wirkung auf diejenigen Gewerbe hatte, die an kommunalen Investitionsprojekten typischerweise besonders beteiligt sind.

III. Die geplante Änderung der Zusätzlichkeitskriterien

Voraussetzung für eine Finanzierung im Rahmen des ZuInvG ist die Zusätzlichkeit der so geförderten Investitionen. Zur Feststellung der Zusätzlichkeit wurden bisher zwei Kriterien angelegt: (i) ein vorhabenbezogenes Kriterium, das die Förderung eines Vorhabens nur dann erlaubt, wenn seine Finanzierung nicht durch einen schon beschlossenen und in Kraft getretenen Haushaltsplan bereits gesichert ist, sowie (ii) ein am Investitionsvolumen der Länder inklusive ihrer Kommunen orientiertes Kriterium. Dieses fordert, daß die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben im Förderzeitraum 2009-2011 entweder 60% der entsprechenden Ausgaben der Jahre 2004-2008, oder die Gesamtausgaben der Jahre 2006-2008 um die Summe der von einem Land und seinen Kommunen erhaltenen Fördermittel übersteigt. Soweit dies auch nach Berücksichtigung einiger kleinerer Korrekturen der Vergleichswerte nicht der Fall ist, kommt es zu Rückzahlungen.

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht nun vor, das zweite Kriterium ersatzlos zu streichen und nur am vorhabenbezogenen Kriterium für die Zusätzlichkeit von Investitionsausgaben festzuhalten. Dies ist im Hinblick auf die Ziele des ZuInvG höchst problematisch.

a) Ist das vorhabenbezogene Kriterium allein ausreichend?

Im Jahr 2009 erfolgte der Beschluß des ZuInvG aus Sicht von Ländern und Kommunen überraschend in dem Sinne, dass eine kurzfristige strategische Anpassung der Budgets des Jahres 2009 an die neue Gesetzgebung nicht mehr möglich war. Eine solche strategische Reaktion hätte etwa darin bestehen können, eigentlich geplante Investitionen kurzfristig nicht im Haushalt zu berücksichtigen, um diese dann als quasi-zusätzliche Investitionen aus Fördermitteln des ZuInvG zu finanzieren. Wenn man einmal von den Kommunen absieht, die Doppelhaushalte für die Jahre 2009 und 2010 bereits beschlossen hatten, dann war das rein vorhabenbezogene Kriterium aber schon für das Haushaltsjahr 2010 relativ zahnlos: Die Kommunen konnten im Jahr 2009 eine Förderung aus dem ZuInvG für Investitionsvorhaben erhalten, die sie im Jahr 2010 ohnehin planten, die aber erst im Haushalt des Jahres 2010 budgetiert worden wären und damit im Jahr 2009 nach dem vorhabenbezogenen Kriterium noch als zusätzlich galten.

Hier wird bereits die Bedeutung eines zweiten, quantitativen Kriteriums für die Zusätzlichkeit deutlich. Ein strikter Referenzwert, der auf die Summe der Investitionsvorhaben im Zeitraum 2009 bis 2011 bezogen ist und der von den Ländern auch auf der kommunalen Ebene durchgesetzt wird, würde solche Manöver verhindern. Gleiches gilt für den Versuch, zwar Mittel für zusätzliche (im Sinne des vorhabenbezogenen Kriteriums) Investitionsvorhaben zu sichern, gleichzeitig aber andere, bereits geplante Investitionsvorhaben nach hinten zu verschieben. Das vorhabenbezogene Kriterium kann dies letztendlich nicht verhindern. Hier hilft es auch nicht, daß lt. BMF im Februar 2010 bereits 83% der Mittel des ZuInvG gebunden waren. Kommunen in prekärer allgemeiner Haushaltssituation bleibt dann immer noch die Möglichkeit, in den Jahren 2010 und 2011 Ausgaben zu kürzen, indem *nicht* durch Mittel nach dem ZuInvG finanzierte Investitionsvorhaben gestrichen oder verschoben werden. Nur ein strikt durchgesetztes quantitatives Kriterium für Zusätzlichkeit kann dies zuverlässig verhindern.

Angesichts der aktuellen kommunalen Finanznot sind die oben geschilderten Ausweichmöglichkeiten nicht nur theoretischer Natur. Zwar haben sich die kommunalen Haushalte im letzten Aufschwung deutlich erholt, jedoch währte diese Erholungsphase nur kurz. Im Jahr 2009 wiesen die kommunalen Haushalte ein Gesamtdefizit von €7,1 Mrd. aus. Zahlreiche Gemeinden gerade in strukturschwachen Regionen befinden sich nahe an der Grenze zur Überschuldung. Die kommunalen Steuereinnahmen scheinen sich zwar am aktuellen Rand der verfügbaren Daten zu stabilisieren, sie tun dies aber auf einem niedrigen Niveau. Der Deutsche Städtetag rechnet erst ab 2013 mit einer Erholung. In dieser Situation ist zu erwarten, dass viele Kommunen der Versuchung erliegen, Investitionsausgaben in die Zukunft zu verschieben.

b) Die Folgen eines Wegfalls des zweiten Zusätzlichkeitskriteriums

Der aus den oben diskutierten Gründen ohnehin schwache konjunkturelle Impuls, den man 2010 (und ggf. 2011) noch auf der Grundlage des ZuInvG erwarten kann, wird durch das gerade beschriebene Ausweichverhalten weiter reduziert. Wenn das primäre Ziel der Konjunkturstimulus ist, dann wird hier die Wirksamkeit eines ohnehin schon relativ zu anderen Maßnahmen wenig effektiven Instruments noch weiter reduziert. Die Folgen werden aber auch regional unterschiedlich sein: In besonders finanzschwachen Kommunen dürfte der Anreiz zum Ausweichverhalten relativ ausgeprägter sein. Der stabilisierende Effekt zusätzlicher öffentlicher Investitionen wäre also ausgerechnet dort besonders schwach, wo höhere Investitionsausgaben vergleichsweise hilfreicher wären.

Trotz des eher geringfügigen gesamtwirtschaftlichen Effektes der hier diskutierten Gesetzesänderung ist zu erwarten, dass auch hier einzelne Branchen besonders betroffen sein werden, insbesondere im Handwerk und im Bausektor insgesamt. Plakativ ausgedrückt: Stark an öffentlichen Investitionen partizipierende Branchen in wirtschaftlich eher schwachen Regionen mit eher finanzschwachen Kommunen würden besonders davon profitieren, ein quantitatives Zusätzlichkeitskriterium im ZuInvG beizubehalten.

Ein letztes, damit zusammenhängendes Argument ist regionalökonomischer Natur. Wenn nur besonders finanzschwache Kommunen es kurzfristig vorteilhaft finden, ihr Investitionsvolumen nach einer Änderung des ZuInvG wieder zu reduzieren, dann kann dies mittelfristig die Divergenz zwischen diesen Kommunen und solchen, die tatsächlich zusätzlich in effiziente kommunale Infrastruktur investieren, vergrößern. Aufholprozesse eher strukturschwacher Regionen mit vielen finanzschwachen Kommunen können daher als unerwünschte Nebenwirkung der vorgeschlagenen Gesetzesänderung verlangsamt werden.



**Stellungnahme zur geplanten Änderung
des Zukunftsinvestitionsgesetzes
(Artikel 3b des Entwurfs eines Gesetzes
zur Abschaffung des Finanzplanungsrates)**

Umfassende Beibehaltung des Zusätzlichkeitskriteriums (§ 3a Zukunftsinvestitionsgesetz, ZulnvG)

Die Mittel des kommunalen Investitionsprogramms entsprechend ZulnvG leisten durch **zusätzliche** Investitionen auf kommunaler Ebene seit 2009 einen wichtigen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung. Obwohl nach Angaben des Bundesfinanzministeriums über 80 % der durch den Bund bereitgestellten Mittel bereits gebunden sind, ist ein beträchtlicher Teil des Mittelvolumens auf kommunaler Ebene noch nicht endgültig beauftragt und konjunkturwirksam geworden.

Der Einsatz der Mittel nach Maßgabe des Kriteriums der Zusätzlichkeit bleibt angesichts der nach wie vor labilen gesamtwirtschaftlichen Lage für die weitere Stabilisierung unverzichtbar. Bei Abschaffung des finanzstatistischen Zusätzlichkeitsvergleichs wären Umschichtungen in den kommunalen Haushalten möglich, die den ursprünglich intendierten und weiterhin notwendigen Stabilisierungseffekt des kommunalen Investitionsprogramms deutlich abschwächen könnten. **Der finanzstatistische Zusätzlichkeitsvergleich ist zur Sicherstellung der tatsächlichen Zusätzlichkeit und damit der intendierten Stabilisierungseffekte des kommunalen Investitionsprogramms unverzichtbar!**

Im Einzelnen:

Voraussetzung für die Förderung von Investitionen im Rahmen des kommunalen Investitionsprogramms ist der Nachweis der Zusätzlichkeit der betreffenden Investitionen auf zwei unterschiedlichen Ebenen (§ 3a ZulnvG):

- Das jeweilige konkrete Investitionsprojekt muss zusätzlich sein. Das heißt, dass das jeweilige Vorhaben (nur) auf der Grundlage der Förderung aus dem kommunalen Investitionsprogramm initiiert und realisiert wird bzw. ohne diese Förderung unterlassen würde (**vorhabenbezogene** Zusätzlichkeitsprüfung).
- In der Summe muss das Investitionsvolumen eines Landes einschließlich der Kommunen in den Jahren 2009 bis 2010 (Förderzeitraum) größer sein als das Investitionsvolumen in den Jahren 2004 bis 2008 (Referenzzeitraum). Der Referenzzeitraum kann sich alternativ – bei entsprechender Korrekturrechnung – auf 2006 bis 2008 beziehen (**finanzstatistischer** Zusätzlichkeitsvergleich).

Die Detailregelungen zur finanzstatistischen Zusätzlichkeitsprüfung wurden in § 5 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum ZulnvG fixiert. Besonderes Gewicht liegt hierbei auf den in § 5 Abs. 2 definierten Korrekturfakto-

ren, mit denen u.a. Unterschiede im Steueraufkommen, in sonstigen Investitions-
hilfen des Bundes und in weiteren länderspezifischen Sonderfaktoren zwischen
Förderzeitraum und Referenzzeitraum im Interesse der Länder ausgeglichen wer-
den sollen. Bei Vorliegen von Sondereffekten ist auch eine nachträgliche Redu-
zierung des festgelegten Referenzwertes möglich, so dass die jetzige Regelung
bereits derzeit ein angemessenes Maß an Flexibilität aufweist.

Der Änderungsantrag der Arbeitsgruppe Haushalt der Fraktionen von CDU/CSU
und FDP zum Gesetzentwurf sieht die Abschaffung der Vorgabe der „finanzstatis-
tischen Zusätzlichkeit“ bei der Nutzung der Mittel des kommunalen Investitions-
programms vor (§ 3a ZulnvG). Lediglich vorhabenbezogene Zusätzlichkeit soll als
Fördervoraussetzung beibehalten und dabei in § 3 verankert werden.

Damit würde der Rechtszustand realisiert werden, der im Erstentwurf des ZulnvG
von 2009 geplant war (ausschließlich vorhabenbezogene Zusätzlichkeit), der
dann jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Absicherung des mit dem
kommunalen Investitionsprogramm intendierten Stabilisierungsimpulses um den
finanzstatistischen Zusätzlichkeitsvergleich ergänzt wurde.

Einzig im Antragstext enthaltene Begründung ist der Hinweis darauf, dass die
Änderung dem Wunsch der Länder entspricht. Dies mag zwar den Tatsachen
entsprechen, erscheint als Rechtfertigung der aus einer solchen gesetzlichen
Neuordnung zu befürchtenden gesamtwirtschaftlichen Effekte aber unzureichend.

Der finanzstatistische Zusätzlichkeitsvergleich zwischen den Investitionsvolumina
im Förderzeitraum und denjenigen im Referenzzeitraum ist die **faktisch einzig
wirksame Vorkehrung** dafür, dass mit dem kommunalen Investitionsprogramm
tatsächlich zusätzliche Investitionsimpulse freigesetzt werden:

- Lediglich für das Jahr 2009 bestand ein objektiver Beurteilungsmaßstab für die
einzelfallbezogene Zusätzlichkeit dahingehend, dass bei Einführung des
kommunalen Investitionsprogramms bereits konkrete kommunale Haushalts-
und Investitionsplanungen vorlagen.
- Bei Aufstellung der kommunalen Haushalts- und Investitionsplanungen für
2010 und 2011 gilt das kommunale Investitionsprogramm demgegenüber be-
reits. Damit kann nicht mehr zweifelsfrei nachgeprüft werden, ob ein als "zu-
sätzlich" deklariertes Investitionsprojekt ohne Förderung nicht durchgeführt
würde und damit tatsächlich zusätzlich ist, oder ob es sich um ein eigentlich
"ohnehin vorgesehenes" Vorhaben handelt, das lediglich auf eine andere Fi-
nanzierungsbasis gestellt wird.
- Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass Kommunen zwar bereits
vorhabenbezogen eindeutig zusätzliche Investitionsprojekte in Gang gesetzt
haben, in diesem und im kommenden Jahr nun jedoch andere „eigentlich vor-
gesehene“ Investitionsprojekte zur Haushaltsentlastung zurückstellen.

Das Konjunkturpaket hat seit 2009 bereits deutliche stabilisierende Effekte auf die
Beschäftigung gezeigt. Trotz eines erheblichen Umsatzrückgangs sowohl im
Bauhauptgewerbe insgesamt (-4,0 Prozent) als auch im Bauhandwerk (-6,9 Pro-
zent) wurde die Beschäftigung im Jahr 2009 dort fast komplett gehalten. Dies ist

vor dem Hintergrund der starken Umsatzverluste auch darauf zurückzuführen, dass die Baubetriebe auf die stabilisierenden Wirkungen des kommunalen Investitionsprogramms setzen. **Nicht zuletzt dieser beschäftigungspolitische Erfolg wäre im Ergebnis der vorgeschlagenen Änderung des ZulnvG gefährdet.**

Flexibilisierung der Umsetzungsfristen für Investitionsprojekte (§ 5 ZulnvG)

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Kritik an einer Abschaffung des finanzstatistischen Zusätzlichkeitsvergleichs sollte das ZulnvG jedoch im Hinblick auf die Regelungen zur Umsetzungsfrist fortentwickelt werden:

Gemäß § 5 ZulnvG dürfen Investitionsvorhaben nur dann noch im Jahr 2011 im Rahmen des kommunalen Investitionsprogramms gefördert werden, wenn mit dem Investitionsvorhaben **vor Ende 2010 begonnen** worden ist.

Sofern mit dem Maßnahmenbeginn der Baubeginn gemeint ist, wurde bei der Gesetzesformulierung nicht hinreichend berücksichtigt, dass nach Auftragsvergabe noch unvorhergesehene Verzögerungen, z.B. durch Witterungslagen, auftreten können. Die je nach Bundesland teilweise sehr zeitaufwändigen Verwaltungsverfahren, die mit dem Einsatz der Mittel verbunden sind, haben ohnehin zu weiterhin spürbaren Verzögerungen der Projektumsetzung geführt. Zudem erfordert gerade auch angesichts des aktuellen schwierigen Finanzierungsumfelds die Sicherstellung einer hinreichenden Projektvorfinanzierung seitens der Betriebe ebenfalls einen teilweise langwierigen Vorlauf. In der Summe tragen solche Faktoren zu Verzögerungen des Maßnahmebeginns bei, was ggf. zum Wegfall der Bundesmittel mit negativen Folgen für Betriebe und Kommunen führen kann.

Der ZDH fordert deshalb dringend, die Vorgabe, dass der Beginn des Investitionsvorhabens – im Sinne des Baubeginns – noch im Kalenderjahr 2010 zu erfolgen hat, zu streichen. Sofern die Gesetzesformulierung auf die Auftragsvergabe abstellt, sollte dies dann auch so klar ersichtlich sein.

Diesbezüglich wird folgender Formulierungsvorschlag zu § 5 Satz 3 ZulnvG unterbreitet:

„Im Jahr 2011 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die vor dem 31. Dezember 2010 ~~begonnen~~ beauftragt wurden und bei denen im Jahr 2011 ein selbständiger Abschnitt des Investitionsvorhabens abgeschlossen wird.“

Die Bedingungen, wonach die Auftragsvergabe im Jahr 2010 und die Vollendung eines selbständigen Abschnitts des Investitionsvorhabens im Jahr 2011 zu erfolgen haben, werden auch vom ZDH nicht in Frage gestellt.

Bei der vorgeschlagenen Gesetzesänderung bestünde keine Gefahr, dass das kommunale Investitionsprogramm unangemessen über den für das Konjunkturpaket geplanten Maßnahmezeitraum hinaus verlängern würde. Mit dieser Änderung wären keine Mehrausgaben für den Bundeshaushalt verbunden.

**Stellungnahme
im Rahmen der öffentlichen Anhörung
im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 19. April 2010
zum „Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates“**

Zur Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit nach § 3a Zukunftsinvestitionsgesetz nehme ich wie folgt Stellung:

1. Zum Ziel des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG)

Die durch das ZuInvG angeschobenen Investitionsmaßnahmen auf Landes-, insbesondere aber auf kommunaler Ebene leisten einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung in Deutschland. Dieses gesetzgeberische Ziel ist zu unterstützen.

Die Abwehr der durch die Wirtschafts- und Finanzkrise eingetretenen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kann durch zusätzliche Investitionen der öffentlichen Hand unterstützt werden. „Zusätzlich“ sind die aus Mitteln des Konjunkturpaketes II finanzierten öffentlichen Investitionen dann, wenn die Länder und Kommunen die Finanzhilfen des Bundes für bislang nicht geplante bzw. für nicht bereits finanziell abgesicherte Maßnahmen einsetzen (**Gebot der Additionalität**). Die Bundesmittel dürfen also nicht lediglich an die Stelle von Eigenmitteln der Länder oder ihrer Kommunen treten. Im Falle einer vollständigen bzw. teilweisen **Substitution** würden der gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekt und somit die Wirksamkeit der Bundesfinanzhilfen gemindert. **Dies ist jedoch durch die vorgesehene Abschaffung des summenbezogenen Zusätzlichkeitsnachweises nicht zu erwarten.**

2. Regelungsinhalt des § 3a Zukunftsinvestitionsgesetz

§ 3a Abs. 2 ZuInvG unterscheidet zwei Formen der Zusätzlichkeit:

- Die Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen muss „vorhabenbezogen“ gegeben sein.
- Des Weiteren muss die Zusätzlichkeit „in Bezug auf die Summe der konsolidierten Investitionsausgaben des jeweiligen Landes einschließlich Kommunen“ nachgewiesen werden (**summenbezogene Zusätzlichkeit**).

Gelingt einem Land der Zusätzlichkeitsnachweis in beiden Formen nicht, so kann der Bund nach § 7 ZuInvG Finanzhilfen zurückfordern. Der vorhabenbezogene Zusätzlichkeitsnachweis konnte problemlos im üblichen Verwendungsnachweisverfahren verankert werden. Das summenbezogene Zusätzlichkeitskriterium stellt hingegen weitergehende Anforderungen mit dem Anspruch, die gesamten öffentlichen Investitionen steuern zu wollen. Bei der Ermittlung des Referenzwertes eines Landes werden gewisse Spezifika berücksichtigt. Diese sind jedoch nicht geeignet, die grundsätzlichen Probleme dieses Kriteriums zu beseitigen.

3. Wesentliche Kritikpunkte an der summenbezogenen Zusätzlichkeit

Das summenbezogene Zusätzlichkeitskriterium ist aus einer gesamtwirtschaftlichen Globalbetrachtung gefolgert. Dabei werden **volkswirtschaftliche Aggregate** in ihrem Zusammenwirken untersucht. Daraus wird auf deren Auswirkung z. B. auf Wachstum und Beschäftigung geschlossen. Eine dieser Aggregate sind die **gesamstaatlichen öffentlichen Investitionsausgaben**. Mittels des summenbezogenen Zusätzlichkeitskriteriums verfolgt man nunmehr den Anspruch, diese Größe durch Bundesfinanzhilfen zu steuern. Zu diesem Zweck werden die Länder einschließlich ihrer Kommunen für die Realisierung von im Voraus festgelegten öffentlicher

Investitionsausgaben in Haft genommen. Dies erstreckt sich über die aus Bundesmitteln finanzierten Investitionsausgaben hinaus auf die Investitionssummen der regulären Haushalte. Bei Verfehlung dieses Investitionsniveaus drohen Rückzahlungsforderungen des Bundes.

Dieser **umfassende Steuerungsanspruch** ist jedoch **mit folgenden erheblichen Nachteilen** für die Länder und ihre Kommunen **verbunden**:

- a) Inpflichtnahme der Länder auch für antragsgebundene Investitionsausgaben, die für sie nicht steuerbar sind.
- b) Benachteiligung von Ländern und Kommunen mit hoher Investitionsquote
- c) Eingriff in die Haushaltsautonomie von Ländern und Kommunen
- d) Zwang zur kreditfinanzierten Fortschreibung des Investitionsniveaus vor der Krise
- e) Umfassende Inpflichtnahme ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit

Zu a) Inpflichtnahme der Länder auch für antragsgebundene Investitionsausgaben, die für sie nicht steuerbar sind

Der Aggregatsgedanke, der die öffentlichen Investitionsausgaben als einheitlichen Ausgabeblock sieht, abstrahiert von der **hohen Differenziertheit der Investitionsausgaben auf Landes- und Kommunalebene**. Einige Investitionsausgaben, wie staatlicher Hoch- und Straßenbau, sind **direkt steuerbar** und ihre Realisierung ist durch Eigenanstrengung der Länder beeinflussbar. Bei den **antragsgebundenen Investitionsausgaben** ist dies aber nicht der Fall. **Antragstellungen** von Unternehmen, freien gemeinnützigen Einrichtungen u. ä. **lassen sich nicht erzwingen**. Sie sind Ergebnis individueller Kalküle. Wegen dieser Abhängigkeit von Entscheidungen Dritter ist eine Sicherstellung dieser Investitionsausgaben letztlich nicht möglich. Dies gilt erst recht für den rechtzeitigen Mittelabfluss innerhalb des Förderzeitraumes von 2009 bis 2011. Obwohl die antragsgebundenen Investitionsausgaben der direkten Einflussnahme der Länder entzogen sind, nimmt das summenbezogene Zusätzlichkeitskriterium die Länder dafür in Verantwortung.

Dieses Problem wäre unerheblich, wenn der Anteil der antragsgebundenen Investitionen an den Gesamtinvestitionen der Länder vernachlässigbar klein wäre. Dies ist aber nicht der Fall. So entfallen von den regulären Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen im Ist 2009 (i. H. v. rund 3,2 Mrd. € ohne Bundesfinanzhilfen aus dem Konjunkturpaket II) lediglich rd. 24 % auf dessen eigene, autonom steuerbare Investitionen. Weitere rd. 39 % sind investive Zuweisungen an die Kommunen. Die danach verbleibenden rd. 37 %, bilden jedoch Darlehen, Gewährleistungen und Zuschüsse an private Unternehmen und an sonstige Bereiche. Reichlich ein Drittel der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen ist damit abhängig von Anträgen privater Dritter; mehr als ein weiteres Drittel von der Antragstellung der Kommunen. **Die Sicherstellung einer Gesamtinvestitionssumme auf dem Niveau der konjunkturellen Hochphase vor der Krise ist bei dieser Struktur der Investitionsausgaben unmöglich.**

Ein Umsteuern zwischen den Bereichen während des Förderzeitraumes ist aus praktischen und haushalterischen Gründen nicht möglich.

Vor dem Hintergrund dieser strukturellen Gegebenheiten, kann es sein, dass die Länder in eine Rückzahlungssituation geraten, obwohl sie alles in ihrer Macht stehende getan haben, ein hohes Investitionsniveau zu realisieren.

Zu b) Benachteiligung von Ländern und Kommunen mit hoher Investitionsquote

Die o. g. mangelnde Steuerbarkeit steht im engen Zusammenhang mit einer Benachteiligung von Ländern mit hohen Investitionsquoten wie z. B. - aufbaubedingt - die neuen Länder. Dies zeigt etwa ein Vergleich zwischen den Investitionsausgaben der beiden von der Einwohnerzahl her vergleichbaren Länder Sachsen (Ist 2008: rd. 3,7 Mrd. EUR) und Rheinland-Pfalz (Ist 2008: rd.

1,3 Mrd. EUR)¹. Im Vergleich muss Sachsen für seine annähernd dreifachen Investitionsausgaben einen wesentlich höheren administrativen Aufwand betreiben. **Die Gefahr, die Gesamthöhe zu verfehlen, ist bei größeren Summen höher als bei niedrigeren Investitionsausgaben.** Es muss aber Ziel eines gesamtstaatlichen Konjunkturprogramms sein, auch und gerade solchen Ländern mit traditionell sehr hohen Investitionsausgaben eine gleichberechtigte Chance der Teilhabe an Bundesfinanzhilfen zu ermöglichen.

Zu c) Eingriff in die Haushaltsautonomie von Ländern und Kommunen

Die **summenbezogene Zusätzlichkeit greift in die** durch Art. 28 Abs. 2 und 109 Abs. 1 GG garantierte **Haushaltsautonomie der Kommunen und Länder** ein. Diese werden in ihren Möglichkeiten der Haushaltssteuerung erheblich beeinträchtigt, indem sie zu Investitionsausgaben aus konjunkturellen Hochzeiten veranlasst werden, jedenfalls dann, wenn sie Rückzahlungen vermeiden wollen.

Diese Einschränkung autonomer Haushaltswirtschaft steht in einem Missverhältnis zum Ziel, die Wirksamkeit der Finanzhilfen des Bundes i. H. v. 10 Mrd. EUR zu sichern. Durch das Kriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit sind die Investitionsausgaben (in Sachsen rd. 3,3 Mrd. €) der Haushaltssteuerung entzogen. Und dies in einer Einnahmensituation, die durch Steuermindereinnahmen in Milliardenhöhe gekennzeichnet ist. Die Länder und Kommunen werden auf diese Weise angehalten, sich neu zu verschulden und sich damit in Widerspruch zur Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 GG und aus entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen zu setzen. Damit werden Haushaltsmittel für Zins- und Tilgungszahlungen gebunden, die zukünftig nicht für Investitionen zur Verfügung stehen.

Zu d) Zwang zur kreditfinanzierten Fortschreibung des Investitionsniveaus vor der Krise

Die summenbezogene Zusätzlichkeit verpflichtet die Länder und Kommunen, ihre Investitionsausgaben in den Jahren 2009 bis 2011 nahezu auf dem Niveau des konjunkturellen Hochs vor Eintritt der Wirtschafts- und Finanzkrise fortzuschreiben. Hieran ändern auch die den Ländern zugestandenen geringfügigen Abschläge auf den Referenzwert nichts.

Das Erreichen eines Investitionsniveaus in Höhe dieses Referenzwertes soll Voraussetzung für die Wirksamkeit der Bundesfinanzhilfen sein. Zwingend ist diese Definition nicht. Dieser Referenzwert ist im Sinne des gesamtwirtschaftlichen Nachfragesteuerungsanspruchs eine extreme Position. Andere Positionen sind aber ebenfalls denkbar. So gehen die **Finanzplanungen** insbesondere der neuen Länder **systematisch von sinkenden Investitionsausgaben** aus. Hier ist bis 2020 ein Einschwingen auf die Investitionsniveaus der alten Länder zu erwarten. Nunmehr soll ein **Investitionsniveau aus steuerstarken Jahren festgeschrieben** werden. Damit berücksichtigt dieses Investitionsniveau die mittel- und langfristigen Notwendigkeiten zumindest der neuen Länder nicht. „**Zusätzlich**“ wäre bei dieser Betrachtungsweise bereits jedes Vorhaben, welches - gemessen an den normalen Haushaltsplanungen - ohne Bundesfinanzhilfen mangels anderer Finanzierungsalternativen nicht realisiert worden wäre. Dafür reicht aber der vorhabenbezogene Zusätzlichkeitsnachweis.

zu e) Umfassende Inpflichtnahme ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit

Die Zusätzlichkeit öffentlicher Investitionen wird vor allem damit begründet, sie sei verfassungsrechtlich geboten, um die Voraussetzungen des Art. 104 b GG für die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erfüllen.

¹ Quelle: Statistisches Bundesamt: Vierteljährige Kassenstatistik der staatlichen Haushalte 1. – 5. Vj. 2008

Die hier kritisierte Ausformung der **summenbezogene Nachweisführung der Zusätzlichkeit folgt jedoch nicht zwingend aus der Verfassungsnorm. Dem Gesetzgeber steht vielmehr ein Gestaltungsspielraum mit mehreren vertretbaren Regelungsoptionen zu.** Entsprechende Bandbreiten bestanden nicht nur bei der Höhe des Referenzwertes und der diesbezüglichen Abschläge, die den Ländern seinerzeit nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zugestanden wurden, sondern auch beim Förder- und Referenzzeitraum der Finanzhilfen.

Bei der Wahl des Zusätzlichkeitsnachweises hat der Gesetzgeber auch andere einschlägige Verfassungsnormen zu beachten, wie die Haushaltsautonomie der Länder und Kommunen und das Verschuldungsverbot. Dies führt zu schwierigen **Abwägungsnotwendigkeiten.** Die Abkehr vom summenbezogenen Zusätzlichkeitskriterium und die Beschränkung auf einen dem Zuwendungsrecht innewohnenden üblichen Verwendungsnachweis, der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit, ist geeignet und geboten diese Konflikte aufzulösen.

4. Fazit: Befürchtungen mangelnder Wirksamkeit des ZuInvG durch Beschränkung auf die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit sind unbegründet

Eine Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit wird keine spürbaren negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte nach sich ziehen, wenn alle Beteiligten, insbesondere die Länder und Kommunen weiterhin alles in ihrer Macht Stehende unternehmen, um ihre Investitionsausgaben zu realisieren. **Nichts deutet darauf hin, dass diese Anstrengungen im verbleibenden Förderzeitraum (2010/2011) erlahmen werden.** Für den Freistaat Sachsen kann dies definitiv ausgeschlossen werden.

Der vorhabenbezogene Nachweis ist Anlass genug, keine reine Substitution der eigenen Mittel durch Bundesfinanzhilfen vorzunehmen, weil alle Beteiligten weiterhin mit einer Überprüfung ihrer Angaben anhand der konkreten Aktenlage rechnen müssen.

Der zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderliche konjunkturelle Impuls wird allein schon durch die **vorhabenbezogene Zusätzlichkeit** gewährleistet, die auch nach der Gesetzesänderung fortgelten soll. Sie wird dem föderalen Miteinander der staatlichen Ebenen gerecht und ist in Sachsen schon jetzt erfüllt. So ergibt sich aus den Bewilligungszahlen aus dem Zweiten Statusbericht des Bundesrechnungshofes vom 25.02.2010 bereits zum 15.02.2010 eine Mittelbindung von 83,3 % im Durchschnitt aller Länder. Sachsen verzeichnet zum 15.02.2010 eine Mittelbindung von 97,6 %. Dies wurde erreicht durch ein stark entbürokratisiertes Förderverfahren, das – getrennt vom üblichen Förderverfahren - eigens für das Konjunkturpaket II eingeführt wurde.

Es steht damit außer Frage, dass für die geförderten Maßnahmen der vorhabenbezogene Verwendungsnachweis im Sinne der Zusätzlichkeit jeder einzelnen Maßnahme erbracht wird, d. h.: mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket II finanzierte Maßnahmen wären ohne diese Mittel nicht durchgeführt worden und sind mithin zusätzlich.

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des
Finanzplanungsrates (BT-Drucksache 17/983)

am 19. April 2010 in Berlin

Stellungnahme

zum Antrag zur
Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes
HHA-Drs. 17(8)1326 (neu)
- summenbezogene Zusatzlichkeit -

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

Ausgangslage und Fazit

Die Konjunkturprogramme des Bundes dienen einer Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und sollen einen Beitrag zur Stabilisierung der Konjunktur leisten. Mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz gewährt der Bund Finanzhilfen für zusätzliche Investitionen der Länder und Kommunen. Ein Kernkriterium des Zukunftsinvestitionsgesetzes ist die summenbezogene Zusätzlichkeit nach § 3a Abs. 2 ZulInvG. Sie soll sicherstellen, dass „unter dem Strich“ alle Gebietskörperschaften in der Krise mehr investieren als zuvor.

Streicht man die summenbezogene Zusätzlichkeit aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz, hätte dies zur Folge, dass

- das dann alleine verbleibende Kriterium der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit nicht mehr ausreichend sicherstellen kann, dass die Gebietskörperschaften mit ihren Investitionsausgaben eine anlässlich der Wirtschaftskrise notwendige gesamtstaatliche expansive Finanzpolitik stützen,
- die in Verbindung mit § 5 VV-ZulInvG geschaffene Transparenz zur summenbezogenen Zusätzlichkeit und insbesondere die damit verknüpften Sanktionen als begleitendes Anreizsystem ersatzlos entfielen,
- ein klarer Maßstab für die Evaluierung fehlt, obwohl das Grundgesetz für Finanzhilfen hierzu nähere Regelungen im Gesetz fordert und
- damit keine einheitlich verbindliche Überprüfungsmöglichkeit nach Art. 104b Abs. 2 Grundgesetz mehr gegeben ist.

Das Kriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit sollte deshalb unangetastet bleiben.

Zugrunde liegende Überlegungen

- 1 Die **summenbezogene Zusätzlichkeit** ist eine notwendige Voraussetzung für die konjunkturelle Wirksamkeit der Finanzhilfen des Bundes. Nur wenn Bund, Länder und Kommunen eine gleichgerichtete expansive Finanzpolitik betreiben, kann der öffentliche Sektor die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren. Dies steht im Einklang mit Art. 109 Abs. 2 Grundgesetz und dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, wonach von allen Gebietskörperschaften eigene Anstrengungen zur Stärkung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Krise verlangt sind. Die summenbezogene Zusätzlichkeit ist Maßstab und Richtschnur für das gemeinsame Ziel, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren (§ 1 Abs. 1 S. 1 ZulnvG). Ohne sie fehlt ein klarer Maßstab für die Evaluierung nach Art. 104b Abs. 2 Grundgesetz und damit eine einheitliche und verbindliche Überprüfungsmöglichkeit der gemeinsamen Anstrengungen. Die mit § 3a Abs. 2 ZulnvG in Verbindung mit § 5 VV-ZulnvG hierzu geschaffene Transparenz und nicht zuletzt die damit verknüpften Sanktionen als begleitendes Anreizsystem entfielen bei einer Streichung des Kriteriums ersatzlos; die vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 2 Grundgesetz wäre kaum mehr administrierbar.

- 2 Die **vorhabenbezogene Zusätzlichkeit** kann für sich genommen nur dann gesamtwirtschaftlich relevant und konjunkturpolitisch wirksam sein, wenn die Länder ihr bisheriges Investitionsniveau weiterhin zumindest beibehalten, an ihrer eigenen Investitionsplanung festhalten und darauf aufbauend zusätzliche, mit Bundesmitteln geförderte Investitionen anstoßen. Die Angabe, dass bereits mehr als 83 % der Mittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes durch laufende Vorhaben von Ländern und Kommunen gebunden sind, ist hierfür kein Beleg und kann diese Grundvoraussetzung (Erhaltung des Basissockels an Investitionen durch eigene Mittel) nicht absichern. Sie belegt nicht, ob und inwieweit Länder und Kommunen ihren Basissockel an Investitionen unabhängig von den zusätzlich erhaltenen Finanzhilfen des Bundes beibehalten.

- 3 Bund und Länder haben sich mit den **Konjunkturprogrammen** des Bundes zu einer **expansiven Finanzpolitik** bekannt. Diese Entscheidung steht im Einklang mit entsprechenden Beschlüssen auf europäischer Ebene und im Rah-

men der sogenannten G 20. Alle Akteure sollen ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung gerecht werden und nicht durch eine restriktive Finanzpolitik die gemeinsamen wirtschaftspolitischen Ziele gefährden. Der (Haushalts-) Gesetzgeber hat im Zukunftsinvestitionsgesetz hierfür das Kernkriterium der summenbezogenen Zusätzlichkeit als Sicherungsinstrument festgeschrieben.

- 4 Einige Länder haben eigene **Konjunkturprogramme** aufgelegt und werden ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung in besonderem Maße gerecht. Es ist jedoch nicht absehbar, ob und ggf. in welchem Umfang Länder und Kommunen ihre eigenfinanzierten Investitionen bei einer Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit reduzieren würden.
- 5 Aussagen über die **konjunkturellen Effekte** der Konjunkturprogramme des Bundes im Allgemeinen und der Finanzhilfen des Bundes nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz im Besonderen kann der Bundesrechnungshof nicht treffen. Somit sind auch Aussagen über die konjunkturellen Auswirkungen einer Streichung von § 3a Zukunftsinvestitionsgesetz nicht möglich. Klar ist aber: Erhöht der öffentliche Sektor der Bundesrepublik seine Nachfrage insgesamt nicht, können von ihm keine konjunkturellen Effekte ausgehen.
- 6 Die Streichung der summenbezogenen Zusätzlichkeit steht nicht im Einklang mit dem **verfassungsrechtlichen Konzept** der Finanzhilfen. Der Bund soll, wenn er Finanzhilfen gibt, gemäß Art. 104b Abs. 2 GG alles Wesentliche gesetzlich regeln. Zur wesentlichen Frage – wie die konjunkturelle Wirkung der Finanzhilfen sicherzustellen ist – würde der Bund bei einer Streichung aber keine gesetzliche Regelung mehr treffen. Zudem würde die umfassende Regelung zur summenbezogenen Zusätzlichkeit in der Verwaltungsvereinbarung ohne praktischen Bezugspunkt gleichsam „in der Luft“ hängen. Darüber hinaus würde der Wegfall der summenbezogenen Zusätzlichkeit zu einer Benachteiligung der schnell und damit antizyklisch handelnden Gebietskörperschaften führen, die trotz Krise durch eigene Anstrengungen ihr Investitionsniveau aufrechterhalten oder sogar erhöht haben, wohingegen diejenigen, die dies nicht tun, keine Sanktionen zu befürchten hätten.

Haushaltsausschuss
- Sekretariat -

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

1367

17. Wahlperiode

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss ohne Aufforderung
zu seiner öffentlichen Anhörung am 19. April 2010 zum Entwurf eines
Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates
(Drs. 17/983) zugeleitet wurden

- Deutscher Landkreistag
- Prof. Dr. Uwe Berlit
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Frau Vorsitzende
Petra Merkel, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Ulrich-von-Hassel-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30/59 00 97 – 3 22 / – 3 52
Fax: 0 30/59 00 97 – 4 20 / – 4 40

E-Mail: Matthias.Wohltmann@landkreistag.de
Gerd.Goldmann@Landkreistag.de

AZ: I/900-10
IV-423-05/2
IV-423-10/1

Datum: 7.4.2010

Sekretariat: Hinrichs/Nothof

Stellungnahme zu den Änderungsanträgen der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates (BT-Drs.17/983):

- 1. Einfügung einer Härtefallregelung in das SGB II (Ausschussdrucksache Nr. 1325)**
- 2. Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes (Ausschussdrucksache Nr. 1326)**

Sehr geehrte Frau Merkel,

mit dem Änderungsantrag Ausschussdrucksache Nr. 1325 soll die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 zu den SGB II-Regelsätzen geforderte sog. Härtefallklausel eingeführt werden. Wir möchten uns erlauben, aus Sicht der Landkreise als SGB II-Träger zu verschiedenen Punkten Stellung zu nehmen (dazu nachfolgend unter 1.).

Mit dem Änderungsantrag Ausschussdrucksache Nr. 1326 wird beabsichtigt, das Erfordernis der neben der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit jeweils von den einzelnen Ländern und ihren Kommunen zu erfüllenden sog. summenbezogenen Zusätzlichkeit (§ 3a ZulnVG) zu streichen. Auch zu diesem unmittelbar kommunalrelevanten Vorhaben erlauben wir uns, die Position des Deutschen Landkreistages darzulegen (dazu nachfolgend unter 2.).

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Stellungnahme den Ausschussmitgliedern zur Verfügung stellen könnten.

1. Einfügung einer Härtefallregelung in das SGB II

Grundsätzlich begrüßen wir den Vorstoß, die Konsequenzen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zügig in Gesetzesform umzusetzen. Die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die Betroffenen im SGB II benötigen Sicherheit über Art und Umfang der durch die Entscheidung definierten Bedarfe.

Allerdings sollte keine isolierte Verabschiedung der Härtefallklausel erfolgen. Vielmehr sollte diese Regelung in den Gesamtkontext der Neubemessung der Regelsätze eingebettet werden.

Unbeschadet dessen führt die geplante Regelung nicht nur zu Mehrkosten für den Bund, sondern auch zu Mehrkosten für die kommunalen Träger.

Zu Ziffer I des Änderungsantrages – Einfügung des Artikels 3a

Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist aus unserer Sicht nicht zu entnehmen, dass die auftretenden besonderen, laufenden, nicht nur einmaligen Bedarfe und unabweisbaren Bedarfe auf erwerbsfähige Hilfebedürftige begrenzt sind. Folgerichtig weist die Begründung des Änderungsantrages auch darauf hin, dass für Sozialgeldempfänger die Regelung ebenfalls Anwendung findet. Es wäre zur Eindeutigkeit des vorgeschlagenen § 21 Abs. 6 daher wünschenswert, wenn der Begriff „Erwerbsfähige“ gestrichen würde.

Die weitere inhaltliche Ausgestaltung lässt einige Fragen offen. Das Bundesverfassungsgericht zielt im Kontext seiner Entscheidung zur Regelleistung nach § 20 SGB II mit seiner Definition des Härtefalles zentral auf einen künftig noch zu schaffenden Zustand der verfassungsgemäß bemessenen Regelleistung. Folglich könnte die Anwendung der gerichtlichen Definition des Härtefalles auf die bestehenden Regelleistungen zu eng gefasst sein. Denn die ggf. zu deckenden atypischen Bedarfe sind aller Voraussicht nach in der derzeitigen Struktur der Regelleistungen anders zu beurteilen, als in einer künftig nach den Vorgaben des Gerichts veränderten Herleitung der Regelsatzbemessung.

Darüber hinaus erscheint unklar, ob die geforderten Einsparmöglichkeiten ausschließlich solche innerhalb der gewährten Regelleistung sind, oder ob sich die Einsparmöglichkeiten auf die Gesamtheit der an den Betroffenen und seine Bedarfsgemeinschaft gewährten Leistungen nach dem SGB II beziehen. Die mit dem Änderungsantrag vorgeschlagene Formulierung gibt keinen Hinweis darauf, in welchem Rahmen und nach welchen einheitlichen Kriterien diese Einsparmöglichkeiten zu prüfen und zu bewerten sind.

Ebenso schwierig stellt sich die Berücksichtigung von Leistungen Dritter dar. Abgesehen davon, dass es im Einzelfall nahezu unmöglich sein wird, diese Leistungen genau zu beziffern oder in Geldeswert zu bestimmen, ist auch hier das Bewertungskriterium unklar, etwa im Hinblick auf eine vorliegende Zweck- und Zeitraumidentität der Leistung eines Dritten mit dem geltend gemachten Bedarf.

Schließlich ist die Kostenfolgeneinschätzung mit rd. 100 Mio. € jährlich nicht nachzuvollziehen. Zum einen kann die Anzahl der betroffenen Personen derzeit nicht an eindeutigen Indikatoren fest gemacht werden, weil es dazu bisher keine ausreichenden Anhaltspunkte gibt. Zum anderen ist die pauschale Schätzung von 100 € je Leistungsfall und Monat unklar.

Mehrkosten werden darüber hinaus sowohl für den Bund als insbesondere auch für die Landkreise entstehen. In den Leistungsfällen, in denen Einkommen bisher auf die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung angerechnet wird, muss aufgrund der Anrechnungsregelung des § 19 Satz 3 SGB II von einer Verschiebung des anzurechnenden Einkommens auf die Leistungen des Bundes im Rahmen der Härtefallregelung und damit eine Ausgabenerhöhung der kommunalen Leistungen ausgegangen werden. Es ist derzeit nicht feststellbar, in wie vielen Fällen diese Konstellation zutrifft, noch in welcher Höhe sich das letztlich auswirkt.

Der Deutsche Landkreistag hat sich unter anderem aus diesen Gründen unverzüglich dafür eingesetzt, die amtliche Statistik im SGB II um einen entsprechenden Tatbestand zu erweitern, damit schnellstmöglich Aufschluss über die Härtefälle erlangt werden kann. Der Vorschlag wurde von der Bundesagentur für Arbeit aufgenommen und umgesetzt. Damit wird ab

April 2010 mit Wirkung ab 9.2.2010 eine Erfassung sowohl der neu auftretenden Leistungsfälle wie auch der bereits vorhandenen Bestandsfälle erfolgen. Hierdurch könnte eine solide Grundlage für eine entsprechende Regelung zum Sommer 2010 geschaffen werden.

Wir würden es nach allem begrüßen, wenn die Härtefallregelung im Gesamtkontext mit der Überprüfung der Regelsatzbemessung erfolgen würde.

2. Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Das Vorhaben, das zusätzliche Erfordernis der sog. summenbezogenen Zusätzlichkeit zu streichen, wird von uns begrüßt. Mit der Streichung von § 3a ZulnvG würde das Prüfkriterium zur Feststellung der bereits nach Art.104b GG erforderlichen Zusätzlichkeit der bei der Umsetzung des ZulnvG ergriffenen Maßnahmen entfallen, welches von Anfang an aufgrund verschiedener mit ihm verbundener Schwierigkeiten höchst umstritten war.

Ausdrücklich möchten wir dabei festhalten, dass wir in dem Streichen des Erfordernisses der sog. summenbezogenen Zusätzlichkeit keine Abkehr von dem Zusätzlichkeitserfordernis als solchem sehen. Das u.E. weitaus wichtigere Erfordernis der vorhabenbezogenen Zusätzlichkeit bleibt nach wie vor erhalten und wird auch nicht in Frage gestellt. Die der Presse z.T. zu entnehmende Befürchtung einer Aufweichung des Konjunkturpakets ist somit grundlos.

Es ist dabei gleichzeitig in Rechnung zu stellen, dass die Planungsphase zur Umsetzung des ZulnvG bereits seit längerem abgeschlossen ist. Bis Mitte 2010 sind nach Mitteilung des Bundeskanzleramtes von den Ländern und Kommunen – die Berichtspflichten sind in § 3 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum ZulnvG näher ausgeformt – 31.897 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 12,6 Mrd. € gemeldet worden. Der Bundesanteil an den laufenden Projekten beträgt 8,3 Mrd. € und macht 83 % der zur Verfügung gestellten Bundesmittel aus. Ein Aufweichen des Konjunkturpakets ist somit praktisch kaum noch möglich und im Übrigen auch nicht gewollt.

Kern des Anstoßes war auf kommunaler Ebene nie die Zusätzlichkeit als solche; diese wurde und wird nicht in Frage gestellt und ist als Gebot des verfassungsrechtlichen Rahmens auch nicht disponibel. Problematisch - und darum ging es im Kern bereits bei den kritischen Diskussionen zur Verwaltungsvereinbarung – bleibt allerdings ihre konkrete Berechnung als sog. summenbezogene Zusätzlichkeit:

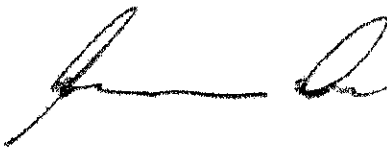
- Das Ausmaß der Rückkoppelungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte auch in seinen Auswirkungen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen und in der regionalen Streuung wurde erst nach Abschluss der Verwaltungsvereinbarung zum ZulnvG mit der Mai-Steuerschätzung richtig greifbar. Es verdichtet sich immer mehr, dass gerade die Länder, die vor der Wirtschafts- und Finanzkrise hohe Steuereinnahmen zu verzeichnen hatten und entsprechend eine besonders hohe Investitionstätigkeit aufwiesen, nunmehr von den Einbrüchen in den Einnahmen in einem weit überdurchschnittlichen Ausmaß betroffen sind. Dies führt dazu, dass gerade in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen aufgrund des Einnahmeeinbruchs und der damit verbundenen Einbrüche bei den „Normalinvestitionen“ große Schwierigkeiten gesehen werden, die konkret in der Verwaltungsvereinbarung formulierten Kriterien zur summenbezogenen Zusätzlichkeit zu erfüllen.
- Verstärkt wird das Problem in technischer Hinsicht durch die in vielen Kommunen bereits vollzogene Umstellung auf die Doppik. Betroffen sind insbesondere die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland, wo die Umstellung bereits abgeschlossen wurde oder kurz vor dem Abschluss steht. Hintergrund ist, dass in der Vergangenheit im kameralen System der haushaltsrechtliche Investitionsbe-

griff zum Teil weit ausgelegt wurde und insbesondere Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen als Investition im Vermögenshaushalt nachgewiesen wurden und entsprechend auch in die Statistik eingeflossen sind. Mit Blick auf die Feststellung der „summenbezogenen Zusätzlichkeit“ hat dies folgende, problematische Auswirkungen:

- Ein Teil der von den Kommunen im Zusammenhang mit dem ZulnvG ergriffenen zusätzlichen Maßnahmen, die im kameralen System weiterhin als „Investition“ verbucht werden würden, werden nunmehr im doppischen System als laufender Sachaufwand erfasst. Entsprechend verringert sich bei der Feststellung der summenbezogenen Zusätzlichkeit das statistisch erfasste „Mehr“ bei den Investitionen. Problematisch ist dies insbesondere bei Kommunen, die nach 2008 ihr Rechnungssystem umgestellt haben. Dies trifft für den Großteil der Landkreise, die mittlerweile doppisch buchen (170 von 301 Landkreisen = 56,5 %), zu.
- Die Verwaltungsvereinbarung berücksichtigt zwar bei den zusätzlichen Investitionen der Kommunen die Umstellung des Rechnungswesens. Außer acht gelassen wurde aber, dass auch die „Normalinvestitionen“ von diesem Effekt betroffen sind. Die geschilderte umstellungsbedingte Verzerrung betrifft natürlich nicht nur die im Zusammenhang mit dem ZulnvG ergriffenen zusätzlichen Maßnahmen. Vielmehr werden generell und systematisch die Investitionen – d.h. auch die für die Feststellung der summenbezogenen Zusätzlichkeit wichtigen „Normalinvestitionen“ - der doppisch buchenden Kommunen gegenüber der aus der kameralen Zeit stammenden Referenzgröße systematisch unterzeichnet. Eine dies berücksichtigende technische Korrektur der Statistik ist nicht möglich.

Der derzeitige Maßstab der summenbezogenen Zusätzlichkeit führt aufgrund der geschilderten Probleme nicht zu sachgerechten Beurteilungen. Es ist deshalb richtig, dass diese nicht lösbaren Probleme nunmehr vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages aufgegriffen werden und ihnen mit dem Entfall des Merkmals der summenbezogenen Zusätzlichkeit begegnet werden soll. Die Landkreise wollen sich nicht den Verpflichtungen des Zukunftsinvestitionsgesetzes und dem Maßstab der Zusätzlichkeit entziehen. Sie sehen sich aber derzeit der hohen Gefahr in der Sache nicht berechtigter Rückforderungen ausgesetzt. Der Deutsche Landkreistag bittet deshalb darum, die Problematik möglichst zügig wie - in dem Änderungsantrag vorgesehen - durch (rückwirkende) Streichung des § 3a ZulnvG aufzulösen.

Mit freundlichen Grüßen



Henneke

Betreff: SGB II-Härteregelung; Öffentliche Anhörung am 19.4.2010

Von: "U. Berlit" <uberlit@debitel.net>

Datum: Tue, 6 Apr 2010 21:22:40 +0200

An: <haushaltsausschuss@bundestag.de>

info also - SGB II-Redaktion -

Leipzig, 6. April 2010

c/o Prof. Dr. Uwe Berlit

Tschaikowskistr. 10

04105 Leipzig

Abs.: info also Prof. Dr. Uwe Berlit Tschaikowskistr. 10 04105 Leipzig

Deutscher Bundestag

Haushaltsausschuss - Ausschussesekretariat -

Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Öffentliche Anhörung am 19.4.2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur

Abschaffung des Finanzplanungsrates (BT-Drs. 17/983)

hier: Einfügung einer Härtefallregelung in das SGB II (Änderungsantrag

Ausschuss-Drs. 1325)

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 19. April 2010 wird der Haushaltsausschuss eine öffentliche Anhörung

zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates

(BT-Drs. 17/983) durchführen. Gegenstand wird auch die durch einen

Änderungsantrag erstrebte Einfügung einer Härteregelung in das Zweite

Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sein.

Zu diesem Teilthema übermittle ich als für den SGB II-Bereich

mitverantwortlicher Redakteur der Fachzeitschrift „Informationen zum

Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht (info also)“ den (noch

unkorrigierten) Fahnenauszug des Beitrages „Die neue ‚Härtefallregelung‘

des Bundesverfassungsgerichts zum SGB II: Inhalt und Konsequenzen“, der

im nächsten Heft von info also erscheinen wird. Autor ist Rechtsanwalt

Uwe Klerks, der Mitglied der info also-Redaktion ist.

Ich hoffe, dass der Beitrag für Sie und die Mitglieder des

Haushaltsausschusses, den Sie den Text nach eigenem Ermessen zugänglich

machen mögen, von Interesse und Nutzen sein wird. Er geht zwar noch

nicht auf die nunmehr vorgeschlagene Fassung der Härteregelung ein, die

Gegenstand der Anhörung sein wird. Der Beitrag mag indes erhellen, dass

die Beschränkung einer Härteregelung auf das verfassungsunmittelbar

zwingend gebotene Minimum die sozialrechtlichen und -politischen

Problemlagen, die sich in der Praxis stellen, nicht sachgerecht erfasst.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wollte mit seinen

einschränkenden Formulierungen erkennbar den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wahren - ihn aber nicht aus der sozialpolitischen Verantwortung zur problemgerechten Leistungsgestaltung auch jenseits des strikt Verfassungsgebodenen entlassen. Als langjähriger Rechtsmittelrichter muss ich auch bezweifeln, ob die schlichte Übernahme von Formulierungen aus einem gerichtlichen Urteil gesetzgebungstechnisch und rechtsdogmatisch die optimale Lösung bildet: Urteilsformulierungen - und seien es solche in einer bindenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - sind keine Gesetzesformulierungen. Die Härteregelung hat - bei aller (auch zeitlichen) Dringlichkeit ihres Erlasses - allzumal wegen ihrer Bedeutung für die Betroffenen ein höheres Maß „regulatorischer Sorgfalt“ und Mühewaltung verdient.

Mit freundlichen Grüßen
Prof. Dr. Uwe Berlit

header.htm	Content-Type: text/html
	Content-Encoding: quoted-printable

header.htm	Content-Type: text/html
	Content-Encoding: quoted-printable

infoalso2010_Heft2_Klerks_Haerteregelung.pdf	Content-Type: application/pdf
	Content-Encoding: base64

Die neue »Härtefallregelung« des Bundesverfassungsgerichts zum SGB II: Inhalt und Konsequenzen

Uwe Klerks*

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 9.2.2010¹ festgestellt, dass die Bemessung der Regelleistung nach dem SGB II gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gem. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verstößt und damit verfassungswidrig ist. Es hat dem Gesetzgeber aufgegeben, die Regelleistung in einem verfassungsgemäßen Verfahren bis zum 31.12.2010 neu festzusetzen. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber aufgefordert, zur Deckung besonderer Bedarfe eine »Härtefallregelung«² in Form eines Parlamentsgesetzes³ zu schaffen. Auch hier hat es dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31.12.2010 eingeräumt. Allerdings ordnet es an, dass die Härtefallregelung für die Zeit ab Verkündung des Urteils gelten soll; die Ansprüche sind bei der Bundesagentur für Arbeit geltend zu machen.⁴

Dies führt dazu, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige ab sofort Leistungsansprüche geltend machen können. Ungewöhnlich schnell hat auch die Bundesregierung reagiert: Die Bundesagentur für Arbeit hat am 17.2.2010 eine Geschäftsanweisung zur Umsetzung des Urteils erstellt. Eine gesetzliche Regelung soll nach Bekunden der Bundesarbeitsministerin Frau von der Leyen möglichst vom 1.4.2010 an vorliegen. Der jetzt entwickelte Härtefall-Katalog setzt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht in ausreichendem Maße um. Ziel dieses Beitrags ist es, Hinweise auf die Konkretisierung und Durchsetzung solcher Ansprüche zu geben.

II. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

1. Die Regelungen nach dem SGB II

Das Bundesverfassungsgericht würdigt das System der Leistungserbringung nach dem SGB II. Dazu billigt es im Ergebnis die Gestaltung der Regelleistung in Form eines Pauschalbetrags, zeigt aber gleichzeitig die Grenzen einer solchen Gestaltung auf.

a) Inhalt der Regelleistung

Der Gesetzgeber darf die Regelleistungen grundsätzlich in Form eines Festbetrags gewähren; auch die Integration einmaliger Bedarfe durch Erhöhung der Regelleistung ist statthaft.⁵ Ihm ist bei den Wertungen, die mit der Bestimmung der Höhe des Existenzminimums verbunden sind, ein Gestaltungsspielraum eingeräumt.⁶ Allerdings müssen die existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf ermittelt werden;⁷ der Gesetzgeber hat die Pflicht, das von ihm gefundene Ergebnis fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln.⁸ Verfassungsrechtlich kann nur überprüft werden, ob die Höhe der Leistung evident unzureichend ist und ob das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums sachgerecht ist.⁹

Ist die Regelleistung nach diesen Maßstäben bestimmt worden, wird der Sicherung des Existenzminimums genügt, dass der Hilfebedürftige über die Verwendung des pauschalen Geldbetrags im Einzelnen selbst bestimmen kann. Hat er einen gegenüber dem statistischen Durchschnittsbetrag höheren Bedarf in einem Lebensabschnitt, kann und muss er diese höheren Ausgaben in einem Lebensbereich durch geringere Ausgaben in einem anderen ausgleichen.¹⁰

b) Grenzen der Regelleistung

Die pauschalierte Regelleistung spiegelt jedoch lediglich den »Durchschnittsbedarf in üblichen Bedarfssituationen«¹¹ wider. Damit können mit ihr die folgenden Situationen nicht erfasst werden:

Wenn nur die »üblichen Bedarfssituationen« erfasst werden, fehlt eine Regelung für einen darüber hinausgehenden, besonderen Bedarf aufgrund »atypischer Bedarfslagen«.¹²

Wenn nur ein »Durchschnittsbedarf« erfasst wird, ist für einen solchen Bedarf kein Platz, der zwar seiner Art nach berücksichtigt wird, dies jedoch nur in durchschnittlicher Höhe,¹³ es fehlt eine Regelung für einen im Einzelfall überdurchschnittlichen Bedarf.

* Uwe Klerks ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Sozialrecht und Versicherungsrecht in Essen.

1 BVerfG, Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09 – http://www.bverfg.de/entscheidungen/l1s20100209_1bv1000109.html = NJW 2010, 505 ff.; Leitsätze in diesem Heft S. ■■.

2 BVerfG (Fn. 2) Rn. 209.

3 BVerfG (Fn. 2), Rn. 136.

4 BVerfG (Fn. 2), Rn. 200.

5 BVerfG (Fn. 2), Rn. 150.

6 BVerfG (Fn. 2), Rn. 133.

7 BVerfG (Fn. 2), Rn. 139.

8 BVerfG (Fn. 2), Rn. 140.

9 BVerfG (Fn. 2), Rn. 141, 142; im konkreten Fall hat das Bundesverfassungsgericht das Verfahren für nicht sachgerecht gehalten, ebd., Rn. 173 ff., 199 ff.

10 BVerfG (Fn. 2), Rn. 205.

11 BVerfG (Fn. 2), Rn. 204.

12 BVerfG (Fn. 2), Rn. 204.

13 BVerfG (Fn. 2), Rn. 208.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist es in der Regel möglich, auch einen individuellen, besonderen Bedarf durch die Gesamtheit der Regelungen des SGB II zu decken. Liegt aber eine deutliche Abweichung des Bedarfs vor, regelt das SGB II ihre Behandlung nur unvollständig.¹⁴

Für »atypische Bedarfslagen« erfasst § 21 SGB II lediglich bestimmte, abschließend aufgezählte Bedarfslagen und ist damit zur Deckung anderer, nicht aufgezählter Bedarfslagen nicht geeignet.

Mit Hilfe des § 23 SGB II können zwar vorübergehende Spitzen eines besonderen Bedarfs aufgefangen werden, nicht jedoch ein dauerhafter, besonderer Bedarf.

§ 73 SGB XII erlaubt zwar die Deckung atypischer Bedarfslagen; die Auslegung, die diese Norm durch das Bundessozialgericht¹⁵ erfahren hat, bietet aber keine Gewähr, dass damit sämtliche atypischen Bedarfslagen berücksichtigt werden.

Gleiches gilt für einen »überdurchschnittlichen Bedarf«: § 23 SGB II erfasst lediglich einmalige oder kurzfristige Spitzen im Bedarf, nicht jedoch einen längerfristigen, dauerhaften Bedarf.¹⁶

2. Die Begründung der »Härtefallregelung«

Das Bundesverfassungsgericht ordnet zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Lücke an, dass Leistungsempfänger bei Bestehen eines »zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarfs«¹⁷ einen Anspruch auf Leistungen haben sollen. Der Bedarf kann in Form der atypischen Bedarfslage und in Form eines überdurchschnittlichen Bedarfs vorliegen (»Härtefallregelung«¹⁸). In der Sache sind damit auch §§ 3 Abs. 3 S. 2, 23 Abs. 1 S. 4 SGB II unwirksam, nach denen eine abweichende Festlegung von Bedarfen über die im SGB II bisher erfassten Fälle hinaus ausdrücklich ausgeschlossen wird.¹⁹

Das Bundesverfassungsgericht umschreibt die Voraussetzungen der »Härtefallregelung« mit Begriffen, die teilweise schon im SGB II – wenn auch in anderem Zusammenhang – verwendet werden:

a) Unabweisbarkeit des Bedarfs

Der Begriff des unabweisbaren Bedarfs findet sich in § 23 Abs. 1 S. 1 SGB II. Unabweisbar ist ein Bedarf immer dann, wenn er unaufschiebbar ist²⁰ und wenn eine Gefährdungslage für das sozialstaatlich unabdingbar gebotene

Leistungsniveau entstände.²¹ Damit besteht der Begriff aus einem zeitlich-situativen und einem inhaltlichen Moment.²² Das Bundesverfassungsgericht fordert die Unabweisbarkeit im Zusammenhang mit der »Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums«. Zur Auslegung sind daher u.a. die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Inhalt des menschenwürdigen Existenzminimums heranzuziehen.

b) laufender Bedarf

Es muss sich um einen laufenden, nicht nur einmaligen Bedarf handeln. Mit diesem Kriterium soll die Leistung aufgrund der »Härtefallregelung« von Leistungen zur Deckung allgemeiner Bedarfe abgegrenzt werden, wie sie in § 23 Abs. 2 SGB II vorgesehen sind. Dabei besteht ein laufender Bedarf schon dann, wenn er mehr als einmal anfällt. Es kann dagegen nicht darauf ankommen, ob er in einer bestimmten Art und Weise (z.B. regelmäßig oder unregelmäßig) anfällt.

c) Besonderheit des Bedarfs

Ein Bedarf ist besonders, wenn er zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums geeignet und erforderlich und nicht Gegenstand des Regelleistungskatalogs ist. Hierbei ist darzulegen, dass der Bedarf nicht von der Regelleistung erfasst ist (»atypischer Bedarf« oder »überdurchschnittlicher Bedarf«).

III. Die Umsetzung des Urteils

Die Härtefallregelung gilt nach der Anordnung des Bundesverfassungsgerichts für die Zeit ab der Verkündung des Urteils. Sie kann und wird die Behörden und Gerichte daher unmittelbar beschäftigen. Es muss daher untersucht werden, welche praktische Bedeutung die Härtefallregelung hat. In der Geschäftsanweisung vom 17.2.2010 sind die folgenden Sonderfälle aufgezählt:

Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die an bestimmten besonderen Krankheiten wie Neurodermitis oder HIV leiden, sollen zusätzliche Mittel für verschreibungspflichtige Medikamente und Hautpflegeartikel erhalten.

Rollstuhlfahrer, die ihren Haushalt nicht ohne fremde Hilfe führen können, können zusätzliche Mittel für eine Haushaltshilfe erhalten, soweit sie die Hilfe nicht von Dritten erhalten.

Fahrt- und/oder Übernachtungskosten eines Hilfebedürftigen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Umgangsrechts mit ihren getrennt lebenden Kindern und die entsprechenden Kosten der Kinder können in angemessenem Umfang übernommen werden.

14 BVerfG (Fn. 2), Rn. 207.

15 BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 R – BSGE 97, 242 ff.

16 BVerfG (Fn. 2), Rn. 208.

17 BVerfG (Fn. 2), Rn. 204.

18 Vgl. BVerfG (Fn. 2), Rn. 209.

19 Das BVerfG (Fn. 2), Rn. 28 erwähnt diese Normen nur im Sachverhalt.

20 Vgl. Münder in: LPK-SGB II, 3. Auflage, § 23 Rn. 9.

21 Münder in: LPK-SGB II, 3. Auflage, § 23 Rn. 9 unter Verweis auf LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24.4.2007 – L 19 B 400/07 AS ER – FEVS 58, 562 (563).

22 So Lang/Blüggel in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2. Auflage, § 23 Rn. 26.

- Schüler sollen in besonderen Einzelfällen (z.B. bei langfristiger Erkrankung, Todesfall in der Familie) Anspruch auf Übernahme von Nachhilfekosten haben, wenn Aussicht auf Überwindung des Nachhilfebedarfs innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten, längstens bis zum Schuljahresende besteht.

Diese Aufzählung ist nicht abschließend. In der Geschäftsanweisung wird ausgeführt, dass in Umfang und Ausmaß vergleichbare Fälle unter die Härteklausele fallen können. Auf die Literatur und Rechtsprechung zu §§ 73, 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII kann Bezug genommen werden. Ausgeschlossen sind u.a. die Praxisgebühr, Kosten für Schulmaterialien und Schulverpflegung, Bekleidung und Schuhe in Übergrößen sowie krankheitsbedingter Ernährungsaufwand. Vor allem die formulierten Ausschlüsse lassen befürchten, dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht vollständig umgesetzt werden. Das Bundesverfassungsgericht fordert eine Berücksichtigung sämtlicher atypischen Bedarfslagen.²³ Bei der Konkretisierung der Ansprüche muss zwischen der Härtefallregelung bei Bestehen einer atypischen Bedarfslage und bei Bestehen eines überdurchschnittlichen Bedarfs unterschieden werden.

1. Die Härtefallregelung bei Bestehen einer atypischen Bedarfslage

Es sollen Bedarfslagen erfasst werden, die nicht in den üblichen Bedarfssituationen der Regelleistung vorgesehen sind. Das Bundesverfassungsgericht beschreibt das menschenwürdige Existenzminimum in zweierlei Hinsicht:²⁴

- Es gewährleistet die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit.
- Es sichert darüber hinaus auch die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.

In diesem Sinne hat der Gesetzgeber das menschenwürdige Existenzminimum in § 20 Abs. 1 SGB II a.F. und § 20 Abs. 1 SGB II n.F. sowie durch Absicherung gegen die Risiken von Krankheit und Pflegebedürftigkeit ausreichend beschrieben.²⁵ Die atypische Bedarfslage muss daher als besondere Lebenslage in Abgrenzung zur Regelleistung bestimmt werden. Es kann aber nicht darauf ankommen, ob ein bestimmter Bedarf dem Grunde nach bereits in der Regelleistung erwähnt ist oder nicht. Gerade wegen des pauschalierten Leistungsumfangs kommt es nicht darauf an, welche Bedarfe die Regelleistung abdecken soll, sondern darauf, ob ein bestehender individueller Bedarf im Vergleich zum üblicherweise bestehenden Bedarf »atypisch« ist. Dazu muss ermittelt werden, ob die jeweilige Lebensla-

ge in ihrer sie kennzeichnenden Typik von anderen Sozialhilfetatbeständen erfasst wurde bzw. sie sich von den üblichen, bekannten Lebenslagen unterscheidet.²⁶ Entsprechend diesem Ansatz liegt eine atypische Bedarfslage im Sinne einer Individualisierung dann vor, wenn ein sonstiger Bedarf in atypischen Lebenssituationen vorliegt, der nicht den in § 8 SGB XII aufgezählten Leistungen zuzuordnen ist.²⁷ Diesen Ansatz vertritt auch das Bundessozialgericht etwa zum Umgangsrecht, wenn es die Besonderheit der Lebenssituation darin sieht, dass der Umgang des nicht sorgeberechtigten Elternteils mit seinen Kindern bei Trennung und Scheidung der Eltern gegenüber zusammenlebenden Eltern erschwert ist.²⁸

Das Bundessozialgericht hat zu § 73 SGB XII zusätzlich gefordert, dass die Bedarfslage eine »gewisse Nähe« zu den speziell in den §§ 47 bis 74 SGB XII geregelten Bedarfslagen aufweisen und dadurch eine Aufgabe von besonderem Gewicht darstellen müsse.²⁹ Diese Einschränkung ist jedoch nicht haltbar. Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass die Auslegung des »atypischen Bedarfs« durch das Bundessozialgericht keine Gewähr dafür bietet, dass sämtliche atypischen Bedarfslagen berücksichtigt werden.³⁰ Es ist so zu verstehen, dass die Beschränkung auf Bedarfslagen in einer »gewissen Nähe« zu den in §§ 47 bis 74 SGB XII geregelten Bedarfslagen zu eng wäre.

2. Beispiele zum Bestehen einer atypischen Bedarfslage

Die Rechtsprechung hat die atypische Bedarfslage im Wesentlichen über § 73 SGB XII zu lösen versucht, wobei vieles umstritten war und ist.³¹ Diese Rechtsprechung kann und muss im Lichte der verfassungsgerichtlichen Entscheidung neu bewertet werden. Hierbei muss auch deutlich werden, dass die Härtefallregelung anders als § 73 SGB XII keine Ermessensentscheidung sein kann, sondern ein subjektiv-öffentliches Recht darstellt, das nur durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein kann.³²

Die Rechtsprechung hat bisher im Wesentlichen die vier Fallgruppen Umgangsrecht, sonstige familiäre Kontakte, Krankheit sowie Schule und Studium gebildet. Diese Fallgruppen müssen ebenso beleuchtet werden wie weitere atypische Bedarfslagen.

a) Umgangsrecht

Bereits unter Geltung des BSHG war anerkannt, dass die Kosten des Umgangsrechts zu den persönlichen Grundbedürfnissen des täglichen Lebens gehören, für die über die

23 BVerfG (Fn. 2), Rn. 207.

24 BVerfG (Fn. 2), Rn. 135 m.w.N. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ist bei Konkretisierung der Leistungen zur Sicherung der physischen Existenz enger und bei Gestaltung von Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weiter, ebd., Rn. 138.

25 BVerfG (Fn. 2), Rn. 147, 148.

26 So Berlin in: LPK-SGB XII, 8. Auflage, § 73 Rn. 5.

27 Kniokreim, Sozialrecht aktuell 2006, 159 (162) zu § 73 SGB XII: es muss eine »atypische Lebenslage« gegeben sein; so auch LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 3.12.2007 – L 7 AS 666/07 ER – Rn. 16 (juris) = info also 2008, 227 ff.

28 Vgl. BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 R – Rn. 22 (juris).

29 BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 R – Rn. 22 (juris).

30 BVerfG (Fn. 2), Rn. 207.

31 Vgl. dazu BVerfG (Fn. 2), Rn. 38, 207.

32 BVerfG (Fn. 2), Rn. 136.

Regelsätze für laufende Leistungen hinaus einmalige oder laufende Leistungen zu erbringen waren.³³ Das Bundessozialgericht hat sich dieser Rechtsprechung angeschlossen. Es hat die Besonderheit der Lebenslage darin gesehen, dass der Umgang des nicht sorgeberechtigten Elternteils mit seinen Kindern im Falle der Trennung und Scheidung der Eltern bei unterschiedlichen, voneinander entfernt liegenden Wohnorten erschwert ist.³⁴

Eine besondere Lebenslage besteht allerdings dann nicht, wenn der Antragsteller an einem regelmäßigen Umgang mit seinen Kindern nicht interessiert ist und er nie mit seinen Kindern zusammengelebt hat, so dass die erhebliche räumliche Trennung von seinen Kindern seit deren Geburt gerade die typische Situation darstellt.³⁵

Diese Rechtsprechung kann auch im Rahmen der Härtefallregelung weitergeführt werden. Die dagegen gerichteten Einwendungen, sie führe zu einer in der Vorschrift nicht angelegten »Leistungskorrektur«,³⁶ ist dagegen vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr vertretbar.

Der Anspruch ist inhaltlich wie folgt zu umschreiben:

Anspruchsberechtigt für die Reisekosten ist der jeweils Bedürftige für seine Kosten.³⁷

Die Reisekosten müssen darüber hinaus notwendig sein. In der Regel entstehen die Kosten den Kindern, die den Elternteil besuchen. Dem Elternteil entstehen Kosten nur dann, wenn die Kinder so klein sind, dass der besuchsberechtigten Elternteil sie abholen und eventuell wieder wegbringen muss.³⁸ Der Leistungsträger hat zu ermitteln, ob bzw. inwieweit die geltend gemachten Fahrtkosten überhaupt notwendigerweise anfallen, d.h. z.B., ob eine Abho-

lung von Kindern noch erforderlich ist.³⁹ Das Bundessozialgericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Kinder auch in sonstigen Lebenslagen wie etwa bei dem Besuch weiterführender Schulen auch weitere Strecken eigenständig mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen müssen.

Die Notwendigkeit ist auch bei außergewöhnlich hohen Kosten zur Wahrnehmung des Besuchsrechts besonders zu prüfen. Die Rechtsprechung will den Anspruch begrenzen mit der Begründung, auch hinsichtlich des Umgangsrechts sei keine unbeschränkte Sozialisierung von Scheidungsfolgekosten möglich.⁴⁰ Maßstab für die Abgrenzung könnte die Prüfung sein, ob ein umgangsberechtigter Elternteil die Kosten zur Wahrnehmung des Besuchsrechts dann investieren würde, wenn er nicht hilfebedürftig wäre und sie selbst aufbringen müsste.

Wegen der grundrechtlichen Relevanz des Bedarfs besteht ein Anspruch auf Leistungen.⁴¹ Dem Leistungsträger bleibt allerdings das Ermessen hinsichtlich der Frage nach der preisgünstigsten zumutbaren Fahrgelegenheit.⁴² Dagegen dürfte der Leistungsträger nicht mehr die Wahl zwischen der Erbringung der Leistung als Zuschuss oder als Darlehen haben.⁴³ Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Gewährung eines Darlehens zur Deckung eines dauerhaften Bedarfs ungeeignet ist.⁴⁴

b) Sonstige familiäre Kontakte

Die Rechtsprechung zum Umgangsrecht gilt für Kontakte eines Elternteils zu seinen Kindern. Sind die Kinder dagegen erwachsen, begründet der Wunsch zum Besuch eines Verwandten keine besondere Lebenslage, jedenfalls dann nicht, wenn es nur um wenige Besuche im Jahr geht;⁴⁵ dies gilt auch für den Wunsch des Antragstellers, seinen schwerkranken, 3.500 km entfernt lebenden Vater zu besuchen.⁴⁶ Dagegen stellt die Trennung wegen der Inhaftierung

33 BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 R – Rn. 21 (juris) m.w.N.

34 BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 – R Rn. 22 (juris); zustimmend LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 5.2.2007 – L 20 B 296/06 – Rn. 8 (juris); Beschluss vom 10.5.2007 – L 20 B 24/07 SO ER – Rn. 26 (juris) = NJW-RR 2008, 88 ff. (unter Zurückstellung von Bedenken). Weitere Nachweise bei Berlit in: LPK-SGB XII, 8. Auflage, § 73 Rn. 7. Vgl. dazu auch BVerfG (Fn. 2), Rn. 207.

35 LSG Nordrhein-Westfalen 6.9.2007 – L 9 AS 80/06 – Rn. 30 (juris).

36 LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.8.2007 – 9 B 146/07 AS ER; so auch Wahrendorf in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 2. Auflage, § 73 Rn. 3. Ablehnend auch LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 28.4.2005 – L 8 AS 57/05 ER – Rn. 31 (juris) = Breithaupt 2005, 960 (963 f.) sowie LSG Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 21.6.2007 – L 8 AS 491/05 – Rn. 40, 41 (juris) = NDV-RD 2008, 19 ff.

37 BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 R – Rn. 24 (juris).

38 BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 R – Rn. 24 (juris); vgl. auch Wahrendorf in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 2. Auflage, § 73 Rn. 3 unter Verweis auf LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10.5.2007 – L 20 B 24/07 SO ER – Rn. 28 (juris) = NJW-RR 2008, 88 ff. Geiger in: Plagemann (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht, 3. Auflage, § 17 Rn. 129 (S. 460 Fn. 123) nennt als »Faustregel«, dass ein Kind vom 13. Lebensjahr an allein reisen könne.

39 So BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 R – Rn. 25 (juris).

40 BSG, Urteil vom 7.11.2006 – B 7b AS 14/06 R – Rn. 25 (juris); das LSG Sachsen-Anhalt (Beschluss vom 24.7.2008 – L 2 AS 120/08 ER – Rn. 40 [juris]) hat im Rahmen einer Folgenabwägung die Gewährung von Fahrtkosten in Höhe von ca. 350,00 € für eine einmalige Fahrt von 1.738 km (2 × 869 km) bewilligt und den Antragsteller hinsichtlich der Dauerhaftigkeit der Besuche auf das Hauptsacheverfahren verwiesen. Vgl. auch LSG Thüringen, Beschluss vom 12.11.2007 – L 8 SO 90/07 ER – Rn. 26 (juris) = FEVS 59, 416 ff.: Entfernung vom Kind 573 km.

41 So im Ergebnis auch z.B. SG Gotha, Gerichtsbescheid vom 19.11.2008 – S 14 SO 1833/08 – Rn. 19 (juris) zu § 73 SGB XII: Ermessensreduzierung auf Null.

42 LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.10.2008 – L 7 AS 34/08 – Rn. 65 (juris).

43 So LSG Thüringen, Beschluss vom 12.11.2007 – L 8 SO 90/07 ER – Rn. 29 (juris).

44 BVerfG (Fn. 2), Rn. 207.

45 LSG Hessen, Urteil vom 28.4.2008 – L 9 AS 1/07 – Rn. 42 (juris): drei Besuche jährlich.

46 Unentschieden gelassen von LSG Sachsen, Beschluss vom 10.5.2006 – L 3 B 64/06 AS-ER – Rn. 36; für eine Berücksichtigung Berlit in: LPK-SGB XII, 8. Auflage, § 73 Rn. 9.

des Ehegatten eine besondere Lebenssituation dar, so dass die Kosten für Besuchsfahrten zu übernehmen sind.⁴⁷

Ebenso soll die Teilnahme an der Beerdigung des Vaters einer verwandtschaftlichen Verpflichtung und der Üblichkeit entsprechen. Die Reisekosten sollen eine besondere Lebenslage begründen können, wenn die Entfernung die im Regelfall anlässlich eines derartigen Ereignisses zurückzulegende Entfernung deutlich übersteigt.⁴⁸ Diese Rechtsprechung kann allerdings nicht mehr aufrecht erhalten werden, da das Bundesverfassungsgericht mit der Härtefallregelung ausdrücklich nur laufende Leistungen erfassen will. Bei solchen einmaligen oder kurzfristigen Spitzen soll der Antragsteller auf ein Darlehen nach § 23 Abs. 1 SGB II verwiesen werden.⁴⁹ Dies dürfte auch für Kosten für eine Kommuniionsfeier gelten.⁵⁰

c) Krankheit

Ob Krankheiten eine besondere Lebenslage begründen können, ist in der Rechtsprechung zu § 73 SGB XII umstritten. Nach einer Auffassung sollen solche Leistungen deshalb nicht in Betracht kommen, weil sich krankheitsbedingte Ansprüche aus §§ 47 ff. SGB XII ergeben, deren abschließender Leistungskatalog sich mit dem der gesetzlichen Krankenversicherung decke; Leistungen, die nicht nach diesen Normen zu übernehmen seien, könnten aber nach § 73 SGB XII nur dann übernommen werden, wenn eine in den Gesetzen unbenannte Bedarfssituation vorliege.⁵¹

Dagegen wird geltend gemacht, dass besondere Kosten bei Krankheiten zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 GG grundsätzlich zu einer Leistung gem. § 73 SGB XII führen können, wenn sie im Leistungs-

katalog der gesetzlichen Krankenversicherung nicht vorgesehen ist.⁵²

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts können Leistungen bei Krankheit Gegenstand der Härtefallregelung sein. Die Absicherung gegen die Risiken von Krankheit und Pflegebedürftigkeit gehört zur verfassungsrechtlichen Garantie des Existenzminimums.⁵³ Allerdings gehört die Gesundheit zur physischen Existenz des Menschen, die unmittelbar geschützt werden muss.⁵⁴ Wenn daher ein Bedarf besteht, der von dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung nicht abgedeckt ist, kann er als atypischer Bedarf über die Härtefallregelung gedeckt werden.⁵⁵ Die bisher von der Rechtsprechung getroffenen positiven Entscheidungen zu den atypischen Bedarfen in besonderen Krankheitsfällen können daher auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts angewandt werden.

aa) Pflegemittel

Kosten für Pflegemittel können dann einen besonderen Bedarf begründen, wenn sie keine Arzneimittel im Sinne des § 31 Abs. 1 SGB V und/oder nicht verschreibungspflichtig im Sinne des § 34 Abs. 1 SGB V sind und das Leiden nicht durch Einsatz von Medikamenten oder andere Maßnahmen beherrschbar ist;⁵⁶ die Leistungen sind auf den objektiv notwendigen Umfang zu begrenzen.⁵⁷

bb) Nicht erstattungsfähige Medikamente

Übernimmt die Krankenversicherung nicht die Kosten für ein medizinisch notwendiges Medikament, kann ein Anspruch wegen Bestehens einer atypischen Bedarfslage in Betracht kommen.⁵⁸

47 So Berlitz in: LPK-SGB XII, 8. Auflage, § 73 Rn. 9 unter Bezugnahme auf OVG Nordrhein-Westfalen – Urteil vom 28.3.1984 – 8 A 1886/83 – FEVS 35, 425 ff.

48 LSG Niedersachsen, Urteil vom 19.6.2008 – L 7 AS 613/06 – Rn. 33 (juris): Entfernung 300 km.

49 BVerfG (Fn. 2), Rn. 208.

50 Vgl. zu § 73 SGB XII LSG Bayern, Urteil vom 23.4.2009 – L 11 AS 125/08 – Rn. 38 (juris).

51 LSG Bayern, Beschluss vom 30.5.2007 – L 7 B 204/07 AS ER – Rn. 50 (juris); Beschluss vom 9.7.2009 – L 7 AS 295/09 NZB – Rn. 6. Gegen eine Übernahme von Krankenbehandlungskosten außerhalb des SGB V auch LSG Nordrhein-Westfalen 5.7.2006 – L 9 B 27/06 AS – Rn. 4 (juris) – keine PKH für die Geltendmachung von Leistungen für ein Kieser-Training bei Arthrose im Fußgelenk – und SG Köln, Beschluss vom 5.2.2007 – S 6 AS 4/07 ER – Rn. 11 (juris) – Mehrbedarf für Hygieneartikel und Medikamente.

52 So LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.6.2007 – L 1 B 7/07 AS ER – Rn. 29 (juris). Das LSG Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 21.12.2007 – L 19 B 134/07 AS ER – Rn. 8 (juris); Beschluss vom 7.2.2008 – L 7 B 313/07 AS – Rn. 3 [juris] = info also 2009, 223) lässt offen, ob sich ein Anspruch aus § 23 SGB II oder § 73 SGB XII ergibt; vgl. auch SG Lüneburg, Urteil vom 23.4.2009 – S 30 AS 398/05 – Rn. 38 (juris) = info also 2009, 223. Auch Spellbrink in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2. Auflage, § 20 Rn. 38 hält Zusatzkosten für die medizinische Versorgung grundsätzlich für einen Sonderbedarf, der nach § 73 SGB XII verlangt werden kann.

53 BVerfG (Fn. 2), Rn. 148.

54 BVerfG (Fn. 2), Rn. 135.

55 Vgl. Mrozynski, SGB 2009, 450 (453 m.w.N.).

56 LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.6.2007 – L 1 B 7/07 AS ER – Rn. 27 (juris) – Hautpflegemittel bei Neurodermitis; LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21.12.2007 – L 19 B 134/07 AS ER – Rn. 7 (juris) – Hautpflegemittel bei Pruritus sine materia; SG Lüneburg, Urteil vom 23.4.2009 – S 30 AS 398/05 – Rn. 33 (juris) – Behandlung von Neurodermitis.

57 LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21.12.2007 – L 19 B 134/07 AS ER – Rn. 9 (juris).

58 LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.6.2007 – L 1 B 7/07 AS ER – Rn. 27 (juris) – Behandlung von Neurodermitis; LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 7.2.2008 – L 7 B 313/07 AS – Rn. 3 (juris) – Gelomyrtol forte; SG Lüneburg, Urteil vom 23.4.2009 – S 30 AS 398/05 – Rn. 33 (juris) – Behandlung von Neurodermitis; vgl. auch Berlitz in: LPK-SGB XII, 8. Auflage, § 73 Rn. 8.

cc) Kosten für ärztliche/zahnärztliche Behandlungen

Auch die Planung einer nach dem Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung nicht vorgesehenen ärztlichen oder zahnärztlichen Behandlung kann auf einer besonderen Lebenslage beruhen. Dies ist allerdings besonders kritisch zu prüfen.⁵⁹

dd) Stromkosten für den Betrieb von medizinischen Geräten

Fallen höhere Stromkosten für den Betrieb von medizinischen Geräten an, kann dies einen atypischen Bedarf begründen.⁶⁰

ee) Beiträge für die private Krankenversicherung

§ 26 Abs. 2 SGB II erlaubt nur die teilweise Berücksichtigung von Beiträgen zur privaten Krankenversicherung.⁶¹ Diese Deckelung wird als verfassungswidrig kritisiert.⁶² Zunehmend leiten die Sozialgerichte den Anspruch auf Zahlung des vollen Beitrags aus dem Grundsatz der Sicherung des Existenzminimums her.⁶³ Die der Härtefallregelung zu Grunde liegende Argumentation ist mit der Argumentation der Sozialgerichte weitgehend identisch, weshalb ein Zahlungsanspruch direkt aus der Härtefallregelung hergeleitet werden kann.

Das Gleiche gilt, wenn die gesetzlichen Krankenkassen gegenüber den bei ihnen versicherten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen den kassenindividuellen Zusatzbeitrag gem. § 242 Abs. 1 SGB V geltend machen.

ff) Kosten für Verhütungsmittel

Zu den laufenden Leistungen im Rahmen der Härtefallregelung können auch Ausgaben von Frauen für Verhütungsmittel zählen. Besonders für die Gruppe der über 20-jährigen Frauen besteht diese besondere Bedarfslage.⁶⁴

d) Schule und Studium

Besonderheiten gelten für Ansprüche von Kindern. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bemessung der Regelsätze für verfassungswidrig erklärt,⁶⁵ weil eine realitätsgerechte Ermittlung des Bedarfs völlig fehlt; das Bundesverfas-

sungsgericht stellt einen »völligen Ermittlungsausfall im Hinblick auf den kinderspezifischen Bedarf« fest.⁶⁶ Der Gesetzgeber hat sich an den kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist.⁶⁷ Dabei ist davon auszugehen, dass sich der Bedarf eines schulpflichtigen Kindes in der Pubertät offensichtlich von dem Bedarf eines Säuglings oder Kleinkindes unterscheidet.⁶⁸ Dabei kritisiert das Bundesverfassungsgericht besonders, dass der Gesetzgeber die in der Abteilung 10 (Bildungswesen) in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 erfassten Ausgaben bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs gar nicht berücksichtigt hat.⁶⁹

Dieser Befund zeigt, dass die »Härtefallregelung« jedenfalls bei der Festlegung des Schulbedarfs für schulpflichtige Kinder angewendet werden muss. Das Bundesverfassungsgericht erwartet, dass vor allem bei dieser Personengruppe ein zusätzlicher Bedarf berücksichtigt werden muss, weil die notwendigen Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten zu ihrem existentiellen Bedarf gehören;⁷⁰ in diesem Zusammenhang müssen Ausgaben für »notwendige Schulmaterialien wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner«⁷¹ sowie für Nachhilfeunterricht⁷² berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber sieht darüber hinaus auch einen Bedarf der Kinder bei Gegenständen zur persönlichen Ausstattung für die Schule (z.B. Schulranzen, Schulrucksack, Turnzeug, Turnbeute, Blockflöte).⁷³

Dieser Sonderbedarf kann nicht durch Verweis auf § 24a SGB II abgelehnt werden, auch weil die Höhe der Leistung nicht auf einer nachvollziehbaren Ermittlung des Bedarfs beruht.⁷⁴ Es ist daher zu erwarten, dass die Regelleistung für Kinder völlig neu konzipiert wird; allein wegen der Berücksichtigung des notwendigen Schulbedarfs muss für schulpflichtige Kinder mit einer Erhöhung der Regelleistung gerechnet werden.

Bis zum Erlass dieser Regelung ist für den notwendigen Schulbedarf auf die Härtefallregelung zurückzugreifen. Zu diesem Bedarf gehören neben Schulmaterialien⁷⁵ und Nachhilfeunterricht auch Kosten für eine Fahrkarte, wenn

59 LSG Bayern, Beschluss vom 16.10.2008 – L 7 B 668/08 AS PKH – Rn. 8 (juris).

60 Das SG Berlin (Beschluss vom 23.11.2005 – S 37 AS 8519/05 ER – Rn. 15 [juris]) hat erhöhte Stromkosten für den Betrieb eines Beatmungsgeräts für ein dauertracheotomiertes und beatmungsbedürftiges Kind gem. § 23 SGB II bewilligt, wobei die zurückzuzahlende Darlehensrate auf Null gesetzt werden sollte. Die Anwendung des § 73 SGB XII hat es mit der Begründung abgelehnt, nach dieser Norm komme nur ein besonderer und insofern nicht dauerhaft bestehender Bedarf in Betracht (Rn. 19).

61 Vgl. den Überblick bei Klerks, info also 2009, 153 ff.

62 Vgl. Brünner in: LPK-SGB II, 3. Auflage, § 26 Rn. 23.

63 Vgl. etwa LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.9.2009 – L 3 AS 3934/09 ER-B – Rn. 16, 28; SG Bremen, Beschluss vom 21.12.2009 – S 23 AS 2415/09 ER – Rn. 20 (juris)

64 Vgl. zur Problematik grundsätzlich Gäckle, pro familia Magazin 02/2009 S. 6 ff.

65 BVerfG (Fn. 2), Rn. 190.

66 BVerfG (Fn. 2), Rn. 146.

67 BVerfG (Fn. 2), Rn. 191.

68 BVerfG (Fn. 2), Rn. 196.

69 BVerfG (Fn. 2), Rn. 180, 200.

70 BVerfG (Fn. 2), Rn. 192.

71 BVerfG (Fn. 2), Rn. 192.

72 BVerfG (Fn. 2), Rn. 197.

73 BT-Drucks. 16/10809 S. 16 zu Art. 3 Nr. 2, zitiert in: BVerfG (Fn. 2), Rn. 80.

74 BVerfG (Fn. 2), Rn. 203; kritisch auch Mrozynski, SGB 2009, 450 (456).

75 Ablehnend noch LSG Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 4.9.2008 – L 13 AS 104/08 – Rn. 38 (juris) – Taschenrechner im Wert von 85,90 €; LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27.8.2009 – L 7 AS 72/08 – Rn. 43 (juris) – Kosten für Lernmittel in Höhe von 40,00 €.

sie notwendig ist, die Schule zu erreichen.⁷⁶ Die fehlende tatsächliche Möglichkeit zum Besuch der Schule begründet eine atypische Lebenssituation.⁷⁷ Deren Beseitigung ist geboten, weil die Teilhabechance der Jugendlichen erhalten werden muss.⁷⁸ In der Regelleistung sind bislang Aufwendungen zum typischen Schulbesuch überhaupt nicht erfasst, weshalb ein Antrag nicht mit der Begründung verweigert werden kann, es handele sich nicht um einen »besonderen« Bedarf. Der Bedarf ist zudem jedenfalls in den Fällen unabweisbar, wenn der Besuch anders als mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht bewirkt werden kann. Dies ist bei größeren Entfernungen zwischen Wohnort und Schulort der Fall. Schließlich handelt es sich auch um einen laufenden Bedarf.

Das Bundessozialgericht hat einen solchen Anspruch demgegenüber mit der Begründung verneint, es handele sich bei Schülerbeförderungskosten nicht um einen atypischen Bedarf.⁷⁹ Nach Schaffung der Härtefallregelung kann diese Entscheidung nicht überzeugen und sollte dringend überprüft werden.

Daneben wird für Kinder auch diskutiert, Beiträge für einen Sportverein, Bücherei, Kosten für Internetanschlussgebühr (Monatsgebühr), Brillen/Kontaktlinsen und Theater- bzw. Kinokarten zum Gegenstand der Leistungsansprüche zu machen.⁸⁰

Für ein Studium kann der Antrag auf darlehensweise Übernahme des Sozialbeitrags in Höhe von 157,96 € dagegen nicht auf § 73 SGB XII gestützt werden.⁸¹ Auch nach der Härtefallregelung kann nichts anderes gelten, weil eine solche Leistung zum ausbildungsbedingten Bedarf gehört, für den der Leistungsträger gem. § 7 Abs. 5 SGB II in der Regel nicht zuständig ist.

e) Frauenhäuser

Eine atypische Lebenssituation liegt auch vor, wenn Frauen und Kinder in einem Frauenhaus untergebracht werden müssen. Bisher wurde vorgeschlagen, die Hilfen umfassend nach § 73 SGB XII zu erbringen und nicht künstlich in ein Beratungsangebot nach §§ 67, 68 SGB XII und ein »Hotel-Angebot« zu trennen.⁸² Die Härtefallregelung des Bundesverfassungsgerichts sollte auch auf diese Fälle erstreckt werden.

f) Sonstige Fälle

Unter Geltung des § 73 SGB XII sollten auch solche Leistungen in Betracht kommen, für die bis zum 31.12.2004 einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden konnten. Beispielfhaft wurden Kosten für die Beschaffung eines Reisepasses genannt.⁸³ Da die Härtefallregelung aber nur laufende Bedarfe erfassen will, können Antragsteller in solchen Fällen unter Umständen nur ein Darlehen gem. § 23 Abs. 1 SGB II erhalten.⁸⁴

2. Der überdurchschnittliche Bedarf

Neben dem atypischen Bedarf will das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auch den Weg für die Bedarfsdeckung in solchen Fällen öffnen, in denen ein höherer, überdurchschnittlicher Bedarf entsteht. Die Voraussetzungen für einen solchen Anspruch liegen nur in seltenen Fällen vor. Er umfasst zunächst nur einen laufenden Bedarf; fällt er nur einmalig oder kurzfristig an, muss er durch ein Darlehen gem. § 23 Abs. 1 SGB II ausgeglichen werden. Fällt er aber dauerhaft an, kann er erst gewährt werden, wenn er »so erheblich ist, dass die Gesamtsumme der dem Hilfebedürftigen gewährten Leistungen – einschließlich der Leistungen Dritter und unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten des Hilfebedürftigen – das menschenwürdige Existenzminimum nicht mehr gewährleistet.«⁸⁵

Denkbar wäre er in dem Fall, dass der Antragsteller teurere Unter- oder Übergrößen für Kleidung benötigt⁸⁶ oder wenn ein besonders hoher Energieverbrauch für Haushaltsenergie aus zwingenden Gründen anfällt.⁸⁷ Außerdem könnte ein Bedarf für Kleidung oder Schuhe bei Kindern bestehen, weil sie schnell wachsen und deshalb in kurzen Abständen jeweils einen neuen Bedarf haben.

76 LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 3.12.2007 – L 7 AS 666/07 ER – Rn. 15, 19 (juris) – info also 2008, 227 ff.; dagegen aber SG Marburg, Beschluss vom 14.7.2009 – S 9 SO 60/09 ER – Rn. 39, 40 (juris) = SAR 2009, 124 ff.: keine Übernahme von Schülerbeförderungskosten in Höhe von monatlich 56,90 € für den etwa 16 km langen Weg, weil eine Darlehensgewährung nach § 23 Abs. 1 S. 1 SGB II möglich ist. Vgl. auch SG Aurich, Urteil vom 14.3.2008 – S 25 AS 822/07 – Rn. 34 (juris), das einen Anspruch gem. § 73 SGB XII abgelehnt, aber einen Anspruch nach § 23 Abs. 1 S. 1 SGB II zugesprochen hat (Kosten für Schülerfahrkarte zum Besuch einer 20 km entfernten berufsbildenden Schule in Höhe von monatlich 58,70 € abzüglich das in der Regelleistung enthaltenen Anteils für Verkehr in Höhe von 6 % = 16,68 €).

77 So schon LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 3.12.2007 – L 7 AS 666/07 ER – Rn. 20 (juris).

78 Vgl. LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 3.12.2007 – L 7 AS 666/07 ER – Rn. 22 (juris); LSG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25.11.2008 – L 3 AS 76/07 – Rn. 37 (juris).

79 Zu § 73 SGB XII, BSG, Urteil vom 28.10.2009 – B 14 AS 44/08 R; bei Abfassung dieses Aufsatzes lag nur der Terminsbericht Nr. 60/09 vom 28.10.2009 vor.

80 So der Diskussionsbeitrag <http://www.tacheles-sozialhilfe.de/forum/thread.asp?Faclid=1337586>.

81 LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.08.2007 – L 9 B 146/07 AS ER (juris).

82 Berlitz in: LPK-SGB XII, 8. Auflage, § 73 Rn. 10; zustimmend Wahrendorf in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 2. Auflage, § 73 Rn. 3; W. Schellhorn in: Schellhorn/Schellhorn/Hohm, SGB XII, 17. Auflage, § 73 Rn. 8. Vgl. auch Mrozynski, SGB 2009, 450 (454).

83 LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 4.12.2006 – L 15 B 24/06 AY PKH – Rn. 2 (juris); Berlitz in: LPK-SGB XII, 8. Auflage, § 73 Rn. 9.

84 BVerfG (Fn. 2), Rn. 208.

85 BVerfG (Fn. 2), Rn. 208.

86 Vgl. Mrozynski, SGB 2009, 450 (453); so schon BT-Drucks. 15/1514 S. 59.

87 Vgl. z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 9.11.2000 – 22 A 351/99 – Rn. 5 (juris).

Mit der Öffnung auch zu einem überdurchschnittlichen Bedarf verändert das Bundesverfassungsgericht die bisherige Rechtslage insoweit, als jetzt auch im SGB II eine dem § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII ähnliche Regelung gilt.⁸⁸ Diese Regelung ist allerdings – anders als § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII – nur zu Gunsten des Leistungsempfängers anzuwenden, nicht zu seinen Lasten.

Zur Ermittlung des überdurchschnittlichen Bedarfs muss dargelegt werden, dass der geltend gemachte zusätzliche Bedarf durch die Bedarfsgruppen nicht bzw. nicht vollständig erfasst wird⁸⁹ und weder durch Leistungen Dritter noch durch »Umschichtung« der zur Verfügung stehenden Regelleistung beseitigt werden kann.

Eine solche Darlegung ist rechtlich und tatsächlich schwierig. Es muss aber daran erinnert werden, dass sowohl die Leistungsträger als auch die Gerichte den Sachverhalt von Amts wegen⁹⁰ zu ermitteln haben. Zwar besteht eine Mitwirkungsobliegenheit der Antragsteller. Die Behörden und Gerichte haben aber die Pflicht, den Antragstellern gegenüber die entsprechenden Vorgaben zu machen, damit sie ihre Mitwirkungsobliegenheit ordnungsgemäß erfüllen können. Dies ergibt sich etwa aus § 20 Abs. 1 S. 2 SGB X, wonach die Behörde »Art und Umfang der Ermittlungen« bestimmt, und aus § 21 Abs. 1 S. 1 SGB X, wonach die Behörde die Beweismittel verwendet, »die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält«. Auch im Gerichtsverfahren hat der Vorsitzende gem. § 106 Abs. 1 SGG u.a. darauf hinzuwirken, dass »ungenügende Angaben tatsächlicher Art ergänzt« werden. Gerade bei der Durchsetzung grundrechtlicher Ansprüche ist diese Anleitungsaufgabe der Behörden und Gerichte in besonderem Maße notwendig.

3. Art der Leistung

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Gesetzgeber darüber entscheiden kann, ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert.⁹¹ Leistungen auf Grund der »Härtefallregelung« sind in Form von Sachleistungen oder Geldleistungen möglich.⁹²

Bei Entscheidung über die Art der Leistungserbringung ist zu bedenken, dass Geldleistungen in der Regel einen leichteren Zugang zu den Leistungen ermöglichen und Sachleistungen – etwa in Form eines Gutscheinsystems – die Gefahr der Diskriminierung in sich bergen. Auf der anderen Seite sollte aber gerade bei Leistungen für Kinder auch darauf geachtet werden, dass die Kinder diese Leistungen auch tatsächlich erhalten. Dafür würde sich das Gutscheinsystem anbieten. Es könnte aber auch die Zahlung von Geldleistungen von dem Nachweis der Anschaffung durch Quittungen abhängig gemacht werden. Laufende, regelmäßig anfal-

lende Bedarfe wie etwa Fahrkarten für Schüler könnte der Leistungsträger direkt bezahlen; hier böte sich eine dem § 22 Abs. 4 SGB II ähnliche Regelung an, wobei diese Art der Leistungserbringung vom Wunsch des Leistungsempfängers abhängig gemacht werden könnte.

IV. Ausblick

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Urteil vom 9.2.2010 eine Entscheidung getroffen, die zu einer völligen Neubewertung der Leistungen nach dem SGB II führt. Durch die Schaffung der »Härtefallregelung« entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts besteht die Möglichkeit, weitere neben den Regelleistungen bestehende Leistungsansprüche zu begründen.

Das Urteil bewirkt eine neue Dynamik bei dem Verständnis von Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums. Tatsächlich müssen sich Verwaltung und Gerichte sofort mit Art und Inhalt der »Härtefallregelung« befassen.

Diese Dynamik greift auf die Bundesagentur für Arbeit über, die schon am 17.2.2010 eine Geschäftsanweisung erstellt hat. Auch der Gesetzgeber will einen Gesetzesentwurf bereits in nächster Zeit vorlegen.

Indes muss bei aller begrüßenswerten Schnelligkeit auch die erforderliche Sorgfalt angemahnt werden. Durch die »Härtefallregelung« wird der Gesetzgeber auch gezwungen, den Inhalt der Regelleistung neu zu überdenken, weil der Härtefall nur in Abgrenzung von dem Inhalt der Regelleistung entwickelt werden kann. Besonders bei den Regelleistungen für Kinder ist dazu eine intensive Diskussion erforderlich.

Der Gesetzgeber sollte den dazu erforderlichen Ermittlungsprozess zügig, aber auch gründlich durchführen. Eine Aufspaltung des Gesetzgebungsverfahrens bezüglich der Regelleistungen und des Bedarfs aufgrund der »Härtefallregelung« wäre nicht sinnvoll.

⁸⁸ Vgl. zur bisherigen Rechtslage etwa Spellbrink in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2. Auflage § 20 Rn. 38.

⁸⁹ Wahrendorf in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 2. Auflage, § 28 Rn. 13.

⁹⁰ §§ 20 Abs. 1 SGB X, 103 SGG.

⁹¹ BVerfG (Fn. 2), Rn. 138.

⁹² BVerfG (Fn. 2), Rn. 220.



Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates
(BT 17/983) vom 24.03.2010
Stichwort Härtefallregelung

Nachdem das BVerfG in seinem Urteil vom 09.02.2010 auch für das SGB II eine Härtefallregelung gefordert hat, hat der Haushaltsausschuss des Bundestags einen Entwurf für eine gesetzliche Regelung im SGB II vorgelegt.

1. Transparentes Verfahren einhalten

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch einen einfachgesetzlichen Anspruch in Tatbestand und Rechtsfolge konkretisiert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dafür ein transparentes Verfahren gefordert, in dem der parlamentarische Gesetzgeber die erforderlichen Wertungen trifft (Rn. 138 f. des Urteils vom 09.02.2010, Az. 1 BvL 1, 3 und 4/09). Nachdem eine gesetzliche Regelung der Härtefälle im SGB II im Rahmen des Sozialversicherungsstabilisierungsgesetzes Anfang März gescheitert ist, soll nun am 19. April eine Anhörung im Haushaltsausschuss stattfinden.

Bewertung

Die BAGFW begrüßt diesen Verfahrensweg, der nunmehr eine der Bedeutung dieser Frage angemessene Behandlung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Regelung sicherzustellen verspricht.

2. Wortlaut der Regelung an das SGB XII anpassen

Der neue § 21 Abs. 6 SGB II soll lauten:

„Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten einen Mehrbedarf, soweit im Einzelfall ein unabweisbarer, laufender, nicht einmaliger besonderer Bedarf besteht. Der Mehrbedarf ist unabweisbar, wenn er insbesondere nicht durch die Zuwendungen Dritter sowie unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten der Hilfebedürftigen gedeckt ist und seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“

Bewertung

Der Gesetzeswortlaut übernimmt Zitate aus dem Urteil des BVerfG vom 09.02.2010 (Rn. 208 des Urteils). Da die Sätze jedoch in der Urteilsbegründung im Zusammenhang mit einer längeren Ausführung stehen, können sie für sich genommen missverstanden werden. Insbesondere gilt dies für Satz 2 der vorgeschlagenen Härtefallregelung. Hier weicht der Entwurf sogar in signifikanter Weise von der Begründung des Verfassungsgerichtes ab:

Während der Entwurf einen Bedarf dann für unabweisbar erklärt, wenn dieser „insbesondere nicht durch *Zuwendungen* Dritter ... gedeckt ist“, stellt das Bundesverfassungsgericht an dieser Stelle auf „*Leistungen* Dritter“ ab. Diese Abweichung halten wir für bedenklich. Denn der Begriff der „Zuwendungen“ geht über die Formulierung des Verfassungsgerichtes hinaus und umfasst auch freiwillige Zuwendungen, sowohl der öffentlichen Hand wie auch nichtstaatlicher Herkunft (z. B. der Wohlfahrt). Demgegenüber differenziert das Bundesverfassungsgericht in seiner Begründung erkennbar zwischen freiwilligen Leistungen (so im Zusammenhang mit der Beschreibung des Menschenrechtes auf Sicherung des Existenzminimums, wonach niemand für dessen Absicherung auf „freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden“ darf, s. Rn. 136) und den übrigen Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht (so in Rn. 208). Daraus ist zu schließen, dass nach der Absicht des Bundesverfassungsgerichtes nur solche Leistungen Dritter vorrangig sein sollen, auf die die Hilfebedürftigen einen rechtlichen Anspruch haben. Dies erscheint auch folgerichtig: Ebenso wenig wie der Sozialstaat für die Absicherung des Existenzminimums vorrangig auf freiwillige Hilfen verweisen darf, darf auch die Sicherung in besonderen Härtefällen mit Verweis auf solche freiwillige (und damit nicht sicher zustehende) verweigert werden.

Es bleibt Aufgabe des Sozialstaats, das soziokulturelle Existenzminimum jederzeit zu garantieren und sowohl bei Sonderbedarfen als auch bei einmaligen Bedarfen zu sichern.

Vorschlag

Als Alternative bietet es sich an, die bereits vorhandene Regelung aus dem SGB XII zu übernehmen. Dafür spricht auch die gewünschte Kompatibilität der beiden Grundsicherungssysteme. Die Sozialhilfe ist das Referenzsystem der Grundsicherungssysteme und sollte daher auch in diesem Fall als „Vorbild“ herangezogen werden. Im SGB XII hat sich diese Regelung bewährt. Auch dort kommt eine abweichende Festsetzung nur in seltenen Fällen vor. Die im Entwurf vorgesehene Formulierung bringt hier keine zusätzliche Klarheit, sondern wird vielmehr für Verwirrung sorgen. Die Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII lautet:

„Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt ist oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“

Sollte dieser Vorschlag nicht umgesetzt werden können, ist jedenfalls die problematische Bezugnahme auf vorrangige Deckungsmöglichkeiten zu streichen und § 21 Abs. VI Satz 2 SGB II neu wie folgt zu fassen:

„Der Bedarf ist unabweisbar, wenn er der Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“

3. Richtige systematische Verortung im SGB II

Der Gesetzesentwurf sieht einen neuen § 21 Abs. 6 SGB II vor. Die Härtefälle werden damit als Mehrbedarf eingestuft.

Bewertung

Der Entwurf überzeugt nicht. Die in § 21 SGB II geregelten Härtefälle betreffen jeweils bestimmte Personengruppen, für die ein über die Regelleistung hinausgehender Bedarf anerkannt ist, z.B. Schwangere, Alleinerziehende, Behinderte etc. Dieser Mehrbedarf wird für diese Personengruppen als prozentualer Anteil der Regelleistung in Geld ausgezahlt.

Eine Beschränkung auf bestimmte Personengruppen ist bei den Härtefällen, für die das Bundesverfassungsgericht eine Regelung verlangt, gerade nicht möglich. Denn diese Härtefallregelung können alle SGB II-Leistungsempfänger in Anspruch nehmen, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Außerdem lässt sich die zusätzliche Leistung in Härtefällen naturgemäß nicht im Voraus als Prozentsatz festlegen. In den betreffenden Einzelfällen wird die Regelleistung vielmehr individuell abweichend von § 20 Abs. 2 SGB II festgesetzt.

Forderung

Richtigerweise muss die Härtefallregelung daher nicht in § 21 SGB II, sondern in § 20 SGB II verortet werden, z.B. in § 20 Abs. 1 Satz 2 SGB II oder in einem neuen Abs. 3a. In diesem Paragraphen ist die Eckregelleistung definiert.

4. Härtefallkatalog unzureichend

Die Gesetzesbegründung nennt einige Beispiele, in denen ein zusätzlicher Bedarf gewährt werden kann. Es werden z.B. ein erhöhter Bedarf an Hygienemitteln bei bestimmten Krankheiten, Putz- oder Haushaltshilfen für Rollstuhlfahrer sowie Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung des Umgangsrechts genannt.

Vorschlag

Aus Sicht der BAGFW erfüllen jedenfalls auch folgende beispielhaft genannten Bedarfe die vom Bundesverfassungsgericht genannten Voraussetzungen:

- Hygieneartikel

Die Einschränkung auf Hygieneartikel bei bestimmten Erkrankungen ist nicht ausreichend. Auch bei Inkontinenz tritt ein erhöhter Bedarf an Hygieneartikeln, aber auch an Wäsche oder Matratzen auf.

- Nicht verschreibungspflichtige Medikamente

Bei bestimmten Krankheiten (z.B. HIV oder Neurodermitis) besteht ein Bedarf an nicht verschreibungspflichtigen Arznei- bzw. Heilmitteln, die im Härtefallkatalog aufzunehmen sind. Dies wurde in der direkt nach dem Urteil erarbeiteten Handlungsanweisung der BA vom 17.02.2010 noch berücksichtigt.

- Fahrtkosten zur ärztlichen Behandlung

In einigen Fällen wird zwar die Therapie von der Krankenkasse bezahlt, nicht aber die Fahrtkosten zum Arzt. Diese werden von der Krankenkasse übernommen, wenn es aus medizinischen Gründen notwendig ist. Probleme treten auf, wenn keine medizinische Notwendigkeit besteht, die Therapie längerfristig ist und der Arzt verhältnismäßig weit entfernt ist, d.h. hohe Fahrtkosten entstehen. Dies ist z.B. denkbar bei einer längeren fachärztlichen Therapie oder einer psychiatrischen Behandlung in der Muttersprache, die häufig weite Fahrten notwendig macht.

- Putz- bzw. Haushaltshilfe

Die Beschränkung der Haushaltshilfen auf Rollstuhlfahrer greift zu kurz. Diese Hilfen müssen immer dann gewährt werden, wenn Menschen aufgrund einer Einschränkung nicht in der Lage sind, ihren Haushalt selbst zu verrichten, ohne dass sie an einen Rollstuhl gebunden wären.

- Kosten für die Wahrnehmung des Umgangsrechts bei inhaftierten Familienmitgliedern

Die Kosten, die für Besuchsfahrten der Familie zu einem inhaftierten Familienmitglied entstehen, müssen übernommen werden. In diesen Konstellationen ist ebenso wie bei getrennt lebenden Elternteilen der Kernbereich des Art. 6 Grundgesetz betroffen. Gleiches gilt auch für die Fahrtkosten zu stationär untergebrachten Familienmitgliedern (z.B. bei einem längeren Krankenhausaufenthalt).

- Bekleidung und Schuhe in Über- und Untergröße

Bekleidung bzw. Schuhe in Über- oder Untergröße soll von der Härtefallregelung erfasst werden, soweit sie im Einzelfall zu einem Mehrbedarf führt. Gerade Bekleidungsüber-/untergrößen können sich über die Gesamtausstattung hinweg erheblich summieren.

- Schulmaterialien, Schulverpflegung und Schülerfahrtkosten

Schulmaterialien und Schulverpflegung dürfen nicht a priori ausgeschlossen werden. Sie sind meist auch nicht durch die Leistung gem. § 24 a SGB II („Schulstartpaket“) abgedeckt. Daneben ist es nötig, die Übernahme von Schülerfahrtkosten im Bedarfsfall übernehmen zu können, soweit sie nicht bereits von anderer Stelle (z.B. Ländern) getragen werden.

- Versicherungsbeiträge für privatversicherte Leistungsempfänger

Die bestehende Finanzierungslücke für privatversicherte Leistungsempfänger muss über die Härtefallregelung geschlossen werden, wenn und soweit keine andere Lösung dieses rechtswidrigen Zustandes gefunden werden kann.



DV 08/10 /AF III
15. April 2010

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrats. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 19.4.2010

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 9.2.2010 u.a. eine Regelung zum SGB II gefordert, die eine Bedarfsdeckung auch bei einer im Einzelfall bestehenden besonderen Bedarfssituation gewährleistet. Dabei kann die Regelung auf dauerhaft und erheblich vom Regelbedarf abweichende Bedarfslagen beschränkt werden.

Der Deutsche Verein hat die Einfügung einer entsprechenden Öffnungsklausel erstmalig bereits 2005 gefordert. Er hat vorgeschlagen, in § 20 SGB II eine dem § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII analoge Regelung einzufügen: „Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ... unabweisbar seiner Höhe nach von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht“.¹

Die Entscheidung des BVerfG vom 9.2.2010 hat unsere Auffassung bekräftigt, dass eine gleiche Lösung in den beiden Mindestsicherungssystemen SGB II und SGB XII der sachlich angemessene Weg wäre. Diese fachliche Position haben wir den Mitgliedern des Haushaltsausschusses bereits mit Schreiben vom 7.4.2010 mitgeteilt.

Der Deutsche Verein war als sachkundiger Dritter an dem Verfahren vor dem BVerfG beteiligt und gilt als besonders kompetent in allen Fragen der sozialen Mindestsicherung. Gern stellen wir dem Haushaltsausschuss unsere Sachkunde zur Verfügung. Dabei beantworten wir ausschließlich Fragen aus dem Katalog zum Themenkomplex „Härtefallregelung“.

Zum Fragenkatalog der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP:

Zu Frage 1:

Welche Bedeutung hat die jüngste klageabweisende Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 23. März 2010, wonach der Einkleidungsbedarf bei Kindern keinen Härtefall darstellt, für den von der BA und BMAS erstellten Kriterienkatalog für Härtefälle und für die Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze?

Die Entscheidung des BSG hat keine Bedeutung für die Neubemessung der Regelsätze für Kinder; die in diesem Zusammenhang relevanten Kriterien werden im Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 zur Verfassungswidrigkeit der Regelleistungen aufgeführt. Mit Blick auf eine Härtefallregelung stellt die Entscheidung des BSG klar, dass (auch der

¹ <http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/pdf/20051205.pdf>

Schon in seiner Stellungnahme zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hatte der Deutsche Verein gefordert: „Zugleich sind im SGB II (...) Öffnungs- und Auffangklauseln vorzusehen, die für atypische Fälle sowie nicht bedarfsdeckende Leistungen Lösungen vorsehen. (...) Für Fälle, in denen eine ergänzende Leistung geboten ist, sollten daher Öffnungsklauseln oder die Möglichkeit einer abweichenden Bemessung der Regelleistung vorgesehen werden, um soziale Härten zu verhindern.“ (NDV 2003, 496, 501)

wachstumsbedingte) Bekleidungsbedarf ein bei Kindern „typischer“ Bedarf ist und insofern keine Härte darstellen kann. Für die bei der Geburt eines Kindes erforderliche „Erstausstattung für Bekleidung“ sind Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II zu gewähren.

Zu Frage 3:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Höhe der Hartz IV-Leistungen von der Bundesregierung eine Neuberechnung der Regelsätze gefordert. Inwiefern fließt in den zu erstellenden Kriterienkatalog die Einhaltung des Lohnabstandsgebots mit ein?

Ein allgemeines Lohnabstandsgebot kann von der Sache her immer nur auf einen typischen Bedarf hin ausgerichtet sein, wie er durch die Regelleistungen sowie die Leistungen für Unterkunft und Heizung zu decken ist (so auch die gesetzliche Regelung in § 28 Abs. 4 SGB XII). Atypische Bedarfssituationen im Einzelfall spielen für das Lohnabstandsgebot somit keine Rolle.

Zu Frage 4:

Entsprechen die von der Bundesregierung in vorliegendem Gesetzeswerk getroffenen Regelungen dem vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Handlungsbedarf und sind die getroffenen Regelungen dazu geeignet, die bestehenden Regelungslücken derart zu schließen, dass einer Anspruchsbegründung durch Richterrecht zuvorgekommen wird?

Der Deutsche Verein unterstützt grundsätzlich die Intention, die aus dieser Formulierung hervorgeht. Allerdings ist die Ausgestaltung als Mehrbedarf verfehlt. Bei gleicher Konstellation in der Sozialhilfe wäre ein abweichender Regelsatz festzulegen. In den Rechtskreisen des SGB II und SGB XII geht es um grundsätzlich identische Bedarfslagen. Es sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, wieso dann Abweichungen in den Anspruchsgrundlagen geschaffen werden sollten.

Weiterhin wird das SGB XII mit seinem Bemessungssystem für die Regelsätze auch zukünftig das Referenzsystem für die Regelleistungen nach dem SGB II sein. Somit ist auch aus systematischen Gründen nicht nachvollziehbar, wieso im SGB II eine gegenüber dem SGB XII abweichende gesetzliche Regelung gewählt werden sollte. Der Deutsche Verein spricht sich gegen einen solchen „systematischen Bruch“ aus, der auch zu einer vermeidbaren (!) weiteren Differenzierung zwischen unseren Mindestsicherungssystemen führen würde. Es stünde zu erwarten, dass zukünftig vergleichbare Bedarfslagen in den Rechtskreisen des SGB II und SGB XII unterschiedlich behandelt würden.

Darüber hinaus ist die vorgesehene Regelung zur Deckung eines im Einzelfall abweichenden Bedarfs aus folgenden Überlegungen heraus nicht angemessen:

Mit dem System der Mehrbedarfe nach § 21 SGB II werden überwiegend die besonderen Bedarfe von Personen in gesetzlich exakt (!) bestimmten „Lebenslagen“ durch pauschale (!) Mehrbedarfszuschläge gedeckt:

- Personen, die allein für die Pflege und Erziehung ihrer minderjährigen Kinder sorgen,
- werdende Mütter ab der 12. Schwangerschaftswoche und
- unter bestimmten Voraussetzungen: behinderte Menschen.

Lediglich für kranke Erwerbsfähige, die aus medizinischen Gründen zwingend eine teure Diät einzuhalten haben, hat der Gesetzgeber einen „Mehrbedarf in angemessener Höhe“ vorgesehen.

Nach unserer Auffassung ist es systematisch verfehlt, in dieses auf bestimmte „Lebenslagen“ hin definierte Mehrbedarfssystem eine allgemeine (!) Auffangregelung für regelmäßig bestehende besondere Bedarfssituationen zu integrieren, die aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten ist.²

Auch vor diesem Hintergrund sehen wir unseren oben zitierten Formulierungsvorschlag für eine Öffnungsklausel analog zu § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII weiterhin als fachlich angemessene Lösung. Eine über Jahrzehnte bewährte Praxis in der Sozialhilfe dokumentiert auch seine praktische Umsetzbarkeit. Er vermeidet ebenfalls die sachlich nicht zu begründende Ungleichbehandlung von Leistungsempfängern in der Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie in der Sozialhilfe. Die sozialhilferechtliche Regelung ermöglicht auch eine Abweichung der Regelsätze nach unten, wenn dies zur Erfüllung des Bedarfssdeckungsprinzips im Einzelfall erforderlich sein sollte. Eine Verortung als Mehrbedarf erlaubt hingegen lediglich eine Erhöhung der Leistungen, aber nie eine Absenkung.

Zu Frage 5:

Welche Ansprüche könnten Ihrer Vorstellung nach einen unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarf begründen?

In der öffentlichen Diskussion wird eine Vielzahl von Bedarfsgegenständen genannt, die für die Begründung eines Härtefalles in Betracht kommen sollen. Viele dieser Bedarfsgegenstände sind anteilig oder in jedenfalls statistisch nachweisbarem Umfang bereits in der Regelleistung abgebildet (etwa bei Gesundheitsaufwendungen, Mobilität, Schulbedarfe, Kultur), dort aber betragsmäßig gering veranschlagt mit der Folge, dass von den Bedarfen betroffene Personen im Einzelfall ungedeckte Bedarfe haben. Sozialrechtlich begründeten Bedarfe Leistungsansprüche, so dass zu fragen wäre, welche Bedarfe mit einer Öffnungsregelung im SGB II zu decken wären.

Aus den in Abgrenzung von in der Regelleistung bereits erfassten Bedarfen sind als relativ häufig auftretende atypische Bedarfe vorrangig die Kosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts bei getrennt lebenden Eltern zu nennen. Als dem gegenüber vergleichsweise selten auftretender Bedarf sind beispielsweise ein stark erhöhter Energiebedarf zu nennen, wenn im Einzelfall die Akkus eines Elektrorollstuhls regelmäßig zu laden sind, um die Mobilität des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu sichern. Aber auch eine extreme Unter-/Übergröße insbesondere bei Menschen mit Behinderung kann einen erhöhten Bedarf an Bekleidung begründen. Diese Auflistung ist nicht abschließend, zeigt jedoch, dass der im Einzelfall abweichende Bedarf in sehr unterschiedlichen Bereichen auftreten kann. Die vom Deutschen Verein favorisierte Lösung über eine Öffnungsklausel analog § 28 Abs. 1 SGB XII würde eine flexible Lösung für alle denkbaren Bedarfssfälle ermöglichen und somit der Forderung des BVerfG genügen.

² Es wäre dann ggfl. auch zu prüfen, ob die Spezialregelung des § 21 Abs. 5 SGB II (Mehrbedarf wegen kostenaufwändigerer Ernährung) in Anbetracht der allgemeinen Mehrbedarfsregelung noch erforderlich wäre.

Zu Frage 6:

Welche Möglichkeiten sehen Sie, Voraussetzungen für die Behandlung eines Anspruch aus einem unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarf für die damit befassten Verwaltungsmitarbeiter soweit zu konkretisieren, dass Gerichtsverfahren um diese Ansprüche möglichst gering gehalten werden, jedoch ein notwendiger ausreichender Spielraum für Ermessensentscheidungen im Einzelfall freigehalten wird? Wie hoch schätzen Sie die voraussichtlich aus diesen Ansprüchen entstehenden zusätzlichen Kosten für den Leistungserbringer ein?

Es ist einer atypischen Bedarfslage immanent, dass sie sich einer regelhaften Beschreibung entzieht. Die Leistungserbringung setzt daher die Ausübung von Ermessen voraus. Wenn die Zahl der Gerichtsverfahren minimiert werden soll, ist eine qualifizierte Sachbearbeitung bei den Leistungsträgern die beste Voraussetzung hierfür.

Zum Fragenkatalog der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Zu (1)

In seinem Urteil zu den Regelsätzen spricht das Bundesverfassungsgericht sinngemäß von laufenden atypischen Bedarfen. Können Sie uns erläutern, was hierunter zu verstehen ist? Wann kann von einem laufenden Bedarf gesprochen werden, der atypisch bzw. in den Regelsätzen nicht erfasst und der unabweisbar ist? Wie definiert die Rechtsprechung dies?

Durch die Regelsätze soll ein bei allen Menschen als „gleich“ angenommener (Regel-) Bedarf gedeckt werden. Es wird davon ausgegangen, dass eine individuell unterschiedliche Gewichtung in den einzelnen Bedarfskomponenten (wie Ernährung, Kleidung, Kultur u.a.) durch „Umschichtungen“ ausgeglichen werden kann. Lediglich bei einer im Einzelfall signifikanten Abweichung, wie sie z.B. bei den oben in der Antwort zu Frage 5 genannten Fällen auftreten kann, ist diese Kompensation durch Einsparungen in anderen Bedarfsbereichen nicht möglich. Hier ist nach der Entscheidung des BVerfG eine weitere Leistung zu gewähren. Ein solcher Anspruch besteht aber nur, wenn der erhöhte Bedarf „laufend“, also mit einer gewissen Regelmäßigkeit auftritt. Der „klassische“ Fall für einen solchen Bedarf, nämlich die Kosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts bei getrennt lebenden Eltern, führt mithin nicht zu einem laufend erhöhten Bedarf, wenn die Kosten nur einmalig geltend gemacht werden. Dieser temporär erhöhte Bedarf wäre ggfl. durch ein Darlehen, aber nicht mit einer zusätzlichen Leistung zu decken.

Zu der Figur des „unabweisbaren laufenden Bedarfs“ existiert keine Rechtsprechung. Sie findet sich erstmalig in der Entscheidung des BVerfG vom 9.2.2010 und ist dem Sozialrecht fremd: Die Verbindung des Substantivs „Bedarf“ mit den Adjektiven „unabweisbar“ (bzw. „abweisbar“) ist sozialrechtlich nicht statthaft. Der Deutsche Verein empfiehlt, die vorgesehene Gesetzesformulierung, die Passagen aus der Begründung des BVerfG wörtlich übernimmt, redaktionell zu bereinigen.

Zu (2)

Das Bundesverfassungsgericht hat die Art und Weise, wie die Regelsätze hergeleitet werden, moniert. Diese muss daher auf eine neue Grundlage gestellt werden. Welche Auswirkungen hat dies aus Ihrer Sicht auf die Anwendung der zur Diskussion stehenden Härtefallregelung? Wird es künftig mehr und andere Praxisfälle geben als noch dieses Jahr?

Das BVerfG hat zuvorderst eine nachvollziehbare Herleitung und Begründung der Regelleistung gefordert. Dies hat seinen Grund in einer Reihe von Bedarfspositionen hinsichtlich derer nicht ersichtlich oder nachvollziehbar ist, ob sie tatsächlich in dem Umfang berücksichtigt worden sind, wie dies der Einkommens- und Verbrauchsverhalten in der Referenzgruppe entspricht. Eine Neuberechnung der Regelleistung unter Auswertung der EVS wird deshalb bei einer Reihe von Bedarfsgruppen zu einer neuen Gewichtung führen. Hierunter fallen auch Bedarfspositionen, die in der öffentlichen Debatte als „Härtefälle“ diskutiert werden, aber jedenfalls anteilig, aber möglicherweise unterschätzt, in der Regelleistung abgebildet sind. Dies betrifft nach Einschätzung des Deutschen Vereins in besonderem Maße die Gesundheitsaufwendungen, den Bereich Mobilität und die Aufwendungen institutioneller Bildung für Kinder und Jugendliche. Eine Vielzahl von heute als „Härtefall“ diskutierte Bedarfe können in einem neuen System mit der Regelleistung abgedeckt sein, neue atypische Bedarfslagen mögen in der Folge eines neuen Systems entstehen.

Nach Einschätzung des DV besteht also ein enger Zusammenhang zwischen der Definition, was die Regel ist, weil sich erst daraus ergibt was die atypische Lage ist. Weil entsprechend absehbar ist, dass nach Einführung eines neuen Systems die Härtefallkonstellationen neu betrachtet werden müssen, sollte die Härtefallregelung im Hinblick auf das neu zu gestaltende Regelleistungssystem offen sein. Dies leistet im Gegensatz zur dem Haushaltsausschuss zur Beratung vorliegenden Bestimmung die vom Deutschen Verein analog zum SGB XII vorgeschlagene Regelung.

Zu (3)

Wie müsste ein Fallkatalog ausgestaltet sein, der den von dem Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen gerecht wird? Welche Bedarfe müssen durch eine solche Härtefallklausel unbedingt abgedeckt werden? Gehören hierzu beispielsweise auch Brillen, verschreibungsfreie Medikamente, Zahnersatz, krankheitsbedingter Ernährungsaufwand, orthopädische Schuhe, Bekleidung bzw. Schuhe in Über- oder Untergröße oder Schulmaterialien?

Mit seinem Vorschlag zu einer Öffnungsklausel analog der in der Sozialhilfe spricht sich der Deutsche Verein implizit auch gegen „Fallkataloge“ aus. Diese könnten von der Sache nie abschließend sein und wären darüber hinaus nicht hilfreich, wenn es im Einzelfall um die Frage nach dem Maß der Hilfe geht.

Vereinzelt wurden Gesundheitsleistungen unter Hinweis auf die verfassungsrechtlich geschützte Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) nach § 73 SGB XII übernommen. Aus rechtssystematischen Gründen stellt dieser Ansatz jedoch keine dauerhaft zufriedenstellende Lösung dar. Daher bedarf es nach Ansicht des Deutschen Vereins einer gesetzgeberischen Lösung für die besonderen Belastungen im Bereich der Gesundheit.

Eine solche ist sowohl über das SGB V wie auch über das SGB II/SGB XII denkbar. Im SGB V kommt neben der (Wieder-)Einführung einer besonderen Härtefallregelung auch

eine Ausdehnung der Regelung zur Belastungsgrenze, § 62 SGB V, im Sinne einer erweiterten Einbeziehung der oben aufgezählten, bislang nicht berücksichtigten Aufwendungen in Betracht. Im SGB II/SGB XII bieten sich etwa besondere Regelungstatbestände für notwendige und nicht auf sonstige Weise zu deckende einmalige Leistungen durch Ergänzung des § 23 Abs. 3 SGB II bzw. des § 31 Abs. 1 SGB XII an und entsprechend für dauerhafte besondere Belastungen etwa besondere Mehrbedarfsregelungen vergleichbar der für Krankenkost.

Obwohl eine Lösung im SGB V von den Mitgliedern des Deutschen Vereins überwiegend für systemisch näher liegend angesehen wird und durch die bei den Krankenkassen vorhandene Kompetenz eine Anwendung besser gewährleistet werden kann, findet eine solche Lösung unter den Mitgliedern des Deutschen Vereins aufgrund der unzureichend gestalteten Finanzierungsbasis der GKV keine ungeteilte Zustimmung. Gegen die benannten Lösungsmöglichkeiten im SGB II/SGB XII bestehen demgegenüber **grundsätzliche** Vorbehalte aufgrund einer weiteren Kostenverschiebung zu Lasten der Träger der Grundsicherung bzw. der Sozialhilfe.

Zu (4)

Wie bewerten Sie den bereits öfter vorgebrachten Vorschlag, dass der Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach einer Härtefallklausel durch Verankerung einer Norm entsprechend § 28 SGB XII im SGB II Rechnung getragen wird?

Der Deutsche Verein hat diesen Vorschlag bereits im Jahr 2005 erstmalig in die Diskussion eingebracht. Die Argumente für diesen Vorschlag (und gegen eine Lösung über einen Mehrbedarfszuschlag) finden sich in der Antwort auf Frage 4 der Regierungsfraktionen.

Zu (5)

Ist es wirklich notwendig, bereits jetzt eine konkrete gesetzliche Regelung für eine Härtefallklausel vorzunehmen? Sollten nicht vielmehr die Erfahrungen aus der Praxis abgewartet werden, bevor eine entsprechende gesetzliche Norm formuliert wird

Da die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft hat (§ 31 BVerfGG), besteht keine unsichere Rechtslage. Die Ansprüche der Leistungsberechtigten werden vollumfänglich gesichert. Aus Sicht des DV empfiehlt sich die Einführung einer Öffnungsklausel mit der Einführung des neuen Regelleistungssystems zu verbinden (vgl. auch schon die Antwort auf Frage 2).

Zu (6)

Welche systematischen Gründe sprechen für eine Verankerung der vom Verfassungsgericht geforderten Härtefallregelung im § 21 SGB II und welche Gründe sprechen für eine - wie verschiedentlich gefordert - Verankerung in § 20 SGB II und welche inhaltlichen Implikationen hätte dies für die konkrete Umsetzung des Härtefallkatalogs?

Es sind hier keine systematisch überzeugenden Gründe für eine Regelung im § 21 SGB II zu erkennen. Die Verankerung einer Öffnungsklausel in § 20 SGB II, wie sie vom Deutschen Verein befürwortet wird, würde zu einer Angleichung der Rechtslage in den beiden Mindestsicherungssystemen SGB II und SGB XII führen (s. auch die Antwort zu der nächsten Frage). Mit einer Öffnungsklausel wird das Ziel verfolgt, dass besonderen Bedarfslagen im Einzelfall entsprochen werden kann. Die „wesentliche Implikation“ bei

den hier diskutierten Alternativen in diesem Zusammenhang ist, dass eine Mehrbedarfsregelung ausschließlich zu erhöhten Leistungen im Einzelfall führen kann, während eine allgemeine Öffnungsklausel auch zu niedrigeren Leistungen führen kann, wenn z.B. der Bedarf anderweitig gedeckt wurde.

Zu (7)

Wie ist verfassungsrechtlich eine abweichende Formulierung bzw. Regelung im SGB II gegenüber dem SGB XII (§ 28 SGB XII) zu bewerten (Art. 3 GG - Gleichheitsgrundsatz) und folgt daraus nicht die Notwendigkeit, bei der Reform im SGB II auf die Regelung des § 28 Abs. 1 SGB XII zurückzugreifen?

In den Rechtskreisen des SGB II und SGB XII geht es um grundsätzlich identische Bedarfslagen. Es sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, wieso dann Abweichungen in den Anspruchsgrundlagen geschaffen werden sollten.

Zu (8)

Wie bewerten Sie die beiden gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen (und ihre Begründung), dass der Bedarf nicht durch Zuwendungen Dritter sowie durch Einsparmöglichkeiten gedeckt werden kann? Wie bewerten Sie die Forderung nach einer Streichung der Einschränkungen?

Ein (zusätzlicher) Bedarf besteht nur solange, wie er nicht gedeckt wurde. Bestehen Einsparmöglichkeiten oder fließen Zuwendungen Dritter, fehlt es unter den Voraussetzungen der §§ 9 und 11 SGB II an einer Bedarfslage, die zusätzliche Leistungen rechtfertigt. Insoweit sind die fraglichen Formulierungen vollkommen entbehrlich und eher verwirrend, weil sie die Rechtsanwender in den Behörden und der Rechtsprechung verpflichten, Mittelzuflüsse mehrfach in unterschiedlichen rechtlichen Zusammenhängen zu bewerten.

Zu (9)

Wie bewerten Sie den vorläufigen Katalog möglicher Härtefälle, wie er durch die Bundesagentur für Arbeit definiert wurde? Wie bewerten Sie konkrete und/oder prinzipielle Ausschlüsse (u.a. Kleidung - Über- und Untergröße; Schulmaterialien; Schulverpflegung)? Inwieweit wurde im Vorfeld ausreichend der Sachverstand der Sozialverbände einbezogen und der Stand der Rechtsprechung zum § 28 SGB XII hinreichend berücksichtigt? Sehen Sie einen Bedarf nach einer grundlegenden Revision der Umsetzung der Härtefallregelung (BA-Anweisung) und welches Verfahren wäre hierfür sachgerecht?

Wir verweisen auf unsere Antwort zu Frage (3) und unser Plädoyer für eine Öffnungsklausel analog § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII.

Der Deutsche Verein hält unter Hinweis auf eine jahrzehntelange Praxis eine offen formulierte Klausel für am besten geeignet, die individuelle Lebenslage zu beurteilen. Allerdings setzt dies eine qualifizierte Ermessensentscheidung voraus. Kataloge und Regelbeispiele vertragen sich hiermit kaum. Soweit sie als abschließend wahrgenommen werden können, sind sie sogar eher schädlich.

Haushaltsausschuss

- Sekretariat –

Haushaltsausschuss

17. Wahlperiode

Ausschuss-
drucksache:

zu 1361

Ergänzung
der Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen
der geladenen Sachverständigen, Verbände und Institutionen,
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung am
19. April 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des
Finanzplanrates (Drs. 17/983) zugeleitet wurden

- Deutscher Städtetag
Dr. Stephan Articus

Ernst-Reuter-Haus
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Deutscher Städtetag · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

An die Vorsitzende
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Petra Merkel, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

14.04.2010/gr

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-720
Telefax +49 30 37711-709

E-Mail

stefan.anton@staedtetag.de

E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Bearbeitet von
Stefan Anton

Dr. Uda Bastians-Osthaus

Aktenzeichen

20.06.18 D
20.02.10 D

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates, BT-Drucksatz 17/983

Sehr geehrte Frau Merkel,

für die eingeräumte Möglichkeit im Rahmen einer öffentlichen Anhörung am 19. April 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates Stellung zu nehmen, möchten wir uns bedanken.

Themenkomplex: Fragen zur Änderung des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Frage 1 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP: Nach Angaben des BMF waren Mitte Februar bereits mehr als 83 % der Mittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes durch laufende Vorhaben von Ländern und Kommunen gebunden, so dass der weit überwiegender Teil der Bundesmittel bereits konjunkturwirksam geworden ist. Teilen Sie die Einschätzung, dass damit die Zielsetzung des Kommunalen Investitionsprogramms – Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – bereits weitgehend erreicht worden ist, und dass vor diesem Hintergrund die beabsichtigte Änderung des Kriteriums der Zusätzlichkeit keine spürbaren negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte nach sich ziehen wird?

Die mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz verfolgte Absicht, zu einer Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beizutragen, wurde erreicht. Eine Änderung des Kriteriums der Zusätzlichkeit wird nicht zu einer veränderten Verwendung der Mittel des Programms führen. Ursache hierfür ist, dass auf kommunaler Ebene auch für die verbleibenden Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz die Planungen bereits soweit fortgeschritten sind, dass selbst

bei einer Lockerung des Zusätzlichkeitskriteriums keine Änderungen in diesem Bereich mehr vorgenommen würden.

Frage 2 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP: Mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz haben Bund, Länder und Gemeinden in der Krise gemeinsam Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland übernommen. Auf welche Art und Weise könnten Länder und Kommunen nach Änderung der Regelungen zur Zusätzlichkeit ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung insbesondere für die noch nicht festgelegten Bundesmittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes gerecht werden?

Wie in Frage 1 ausgeführt wurde, ist aufgrund des fortgeschrittenen Planungsstadiums auch bei einer Änderung des Zusätzlichkeitskriteriums keine Änderung der diesbezüglichen Investitionen zu erwarten. Insofern werden die Kommunen auch nach einer eventuellen Änderung der Regelungen zur Zusätzlichkeit ihren mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm verbundenen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung leisten.

Frage 1 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Wie schätzen Sie generell den stabilisierenden Effekt des Konjunkturprogramms und insbesondere des Teilbereiches des Zukunftsinvestitionsgesetzes für Wirtschaft und insbesondere Handwerk ein?

Frage 2 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Ist die konjunkturpolitisch und verfassungsrechtlich unverzichtbare Zusätzlichkeit bei Landes- und Kommunalinvestitionen allein durch ein Vorhaben bezogenes Zusätzlichkeitskriterium sicherzustellen?

Frage 3 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Was bedeutet die Streichung der Kriteriums der konsolidierten Gesamtinvestitionen für die Zusätzlichkeit für den durch die Konjunkturpakete angestrebten konjunkturellen Impuls?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammen beantwortet.

Das Zukunftsinvestitionsgesetz hat dafür gesorgt, dass die Situation der Wirtschaft, insbesondere des Handwerks, stabilisiert werden konnte. Es ist davon auszugehen, dass der Stabilisierungseffekt, bezogen auf die eingesetzten öffentlichen Mittel, beim Zukunftsinvestitionsgesetz gerade im Vergleich zu anderen Maßnahmen besonders hoch ist.

Bei sämtlichen Planungen der Kommunen zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes ist von der Gültigkeit sowohl des sog. statistischen als auch des vorhabenbezogenen Zusätzlichkeitskriterium ausgegangen worden. Selbst bei einer Änderung der Zusätzlichkeitskriterien ist nicht davon auszugehen, dass die diesbezüglichen Planungen noch geändert werden. Eine Streichung des sog. statistischen Zusätzlichkeitskriterium führt somit nicht zu einer Einschränkung der Zusätzlichkeit.

Frage 4 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Sind die Fördergelder des Bundes bei Wegfall des Kriteriums der konsolidierten Gesamtinvestitionen noch verfassungsgemäß, da die Vorgabe für eine Finanzhilfe gemäß

Artikel 104b Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz als Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht mehr erfüllt werden kann?

Es ist nicht davon auszugehen, dass ein Wegfall des Kriteriums der statistischen Zusätzlichkeit dazu führt, dass das Zukunftsinvestitionsgesetz seine Aufgaben zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes nicht mehr erfüllt. Das Zukunftsinvestitionsgesetz hat seine Aufgabe bereits größtenteils erfüllt. Insofern werden verfassungsrechtliche Vorgaben nicht tangiert.

Frage 5 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Befürchten Sie für den Fall einer Streichung des Zusätzlichkeitskriteriums eines Referenzvergleiches von Investitionsperioden einen Einbruch der Investitionen von Ländern und Kommunen in den nächsten Jahren, ggf. mit welchen Folgen für Wirtschaft und insbesondere Handwerk?

Unabhängig von der Streichung des Zusätzlichkeitskriteriums ist für den Zeitraum nach Ablauf des Zukunftsinvestitionsprogramms aufgrund der nicht nur kurz-, sondern auch mittelfristig prekären Finanzsituation der Kommunen mit einem drastischen Einbruch der Investitionen zu rechnen. Lediglich das Zukunftsinvestitionsgesetz hat im Jahr 2009 dafür gesorgt, dass die Investitionen des Jahres 2009 gegenüber dem Jahr 2008 noch gesteigert werden konnten.

Frage 6 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Sehen Sie auch noch Auswirkungen einer möglichen Beschränkung auf die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit für die Restabwicklung des Programms?

Eine Beschränkung auf die vorhabenbezogene Zusätzlichkeit wird bei der Restabwicklung des Programms zwar nicht zu einer Änderung bei der Mittelverwendung, aber sehr wohl zu erheblichen administrativen Erleichterungen führen. Gerade vor dem Hintergrund der Einführung der Doppik sind die administrativen Anstrengungen, die zum Nachweis der statistischen Zusätzlichkeit notwendig sind, enorm. Durch den Wegfall des Kriteriums würde eine deutliche Entlastung von bürokratischem Aufwand bei Bund, Ländern und Kommunen sowie den statistischen Ämtern möglich sein.

Frage 7 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Haben Sie Anhaltspunkte für Verstöße gegen das Vorhaben bezogene Zusätzlichkeitskriterium bei der bisherigen Abwicklung?

Dem Deutschen Städtetag liegen keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass wissentlich oder unwissentlich gegen das vorhabenbezogene Zusätzlichkeitskriterium verstoßen wurde bzw. wird.

Themenkomplex: Fragenkatalog zur „Härtefallregelung“

Frage 1 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP: Welche Bedeutung hat die jüngste klageabweisende Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 23. März 2010, wonach der Einkleidungsbedarf bei Kindern keinen Härtefall darstelle, für den von der BA und BMAS erstellten Kriterienkatalog für Härtefälle und für die Neuberechnung der Hartz IV-Regelsätze?

Das Bundessozialgericht hat ausgeführt, dass der wachstumsbedingte besondere Bekleidungs- aufwand als kindspezifischer, regelmäßiger Bedarf mit der Regelleistung abzudecken ist. Diese Einschätzung ist zutreffend, bei der Neubemessung der Regelsätze ist nach den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts darauf zu achten, dass diese kinderspezifischen Bedarfe entsprechend statistisch abgesichert in die Regelsätze einmünden.

Frage 3 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 zur Höhe der Hartz IV-Leistungen von der Bundesregierung eine Neuberechnung der Regelsätze gefordert. Inwiefern fließt in den zu erstellenden Kriterienkatalog die Einhaltung des Lohnabstandsgebots mit ein?

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab war die Menschenwürde. Insofern muss zunächst über ein menschenwürdiges Existenzminimum diskutiert werden, bevor anschließend Erwägungen zum Lohnabstandsgebot erfolgen können. Es bleibt wichtig und richtig, dass hier keine Fehlanreize gesetzt werden, die gegen eine Arbeitsaufnahme sprechen. Nichts desto trotz muss bei Bedürftigen das Existenzminimum menschenwürdig ausgestaltet sein.

Die Frage 2 und 4 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP und die Frage 4, 5, 6 und 7 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werden zusammen beantwortet:

Entsprechen die von der Bundesregierung in vorliegendem Gesetzeswerk getroffenen Regelungen dem vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Handlungsbedarf und sind die getroffenen Regelungen dazu geeignet, die bestehenden Regelungslücken derart zu schließen, dass einer Anspruchs begründung durch Richterrecht zugekommen wird?

Wie bewerten Sie den bereits öfter vorgebrachten Vorschlag, dass der Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach einer Härtefallklausel durch Verankerung einer Norm entsprechend § 28 SGB XII im SGB II Rechnung getragen wird?

Ist es wirklich notwendig, bereits jetzt eine konkrete gesetzliche Regelung für eine Härtefallklausel vorzunehmen? Sollten nicht vielmehr die Erfahrungen aus der Praxis abgewartet werden, bevor eine entsprechende gesetzliche Norm formuliert wird?

Welche systematischen Gründe sprechen für eine Verankerung der vom Verfassungsgericht geforderten Härtefallregelung im § 21 SGB II und welche Gründe sprechen für eine - wie verschiedentlich gefordert - Verankerung in § 20 SGB II und welche inhaltlichen Implikationen hätte dies für die konkrete Umsetzung des Härtefallkatalogs?

Wie ist verfassungsrechtlich eine abweichende Formulierung bzw. Regelung im SGB II gegenüber dem SGB XII (§ 28 SGB XII) zu bewerten (Art. 3 GG - Gleichheitsgrundsatz) und folgt daraus nicht die Notwendigkeit, bei der Reform im SGB II auf die Regelung des § 28 Abs. 1 SGB XII zurückzugreifen?

Eine gesetzliche Regelung ist zeitnah notwendig, um den Sachbearbeitern und den betroffenen Menschen eine entsprechende Handlungsleitlinie vorzugeben. Der jetzige Härtefallkatalog der Bundesagentur für Arbeit umfasst einige Bedarfe nicht, wie zum Beispiel die Haushaltshilfe für stark gehbehinderte Menschen. Angesichts dieser restriktiven Auflistung im Härtefallkatalog ist davon auszugehen, dass Leistungsberechtigte weitere Härtefallgründe vor den Sozialgerichten vortragen werden. Eine offener formulierte Härtefallklausel würde dem vorbeugen.

Die vorgesehene Mehrbedarfsregelung in § 21 Abs. 6 SGB II erscheint grundsätzlich geeignet, den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts genüge zu tun. Wir bedauern allerdings, dass zwischen dem SGB II und dem SGB XII eine abweichende Regelungstechnik gewählt wurde. Im SGB XII ist in § 28 Abs. 1 Satz 2 vorgesehen, dass der notwendige Bedarf abweichend festgelegt wird, wenn im Einzelfall ein Bedarf unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht. Eine Härtefallregelung im SGB II, die der Regelung des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII nachgebildet wäre, wäre schon deshalb vorzuzugs-würdig, weil beide Gesetze auf die Absicherung des menschenwürdigen soziokulturellen Existenzminimums gerichtet sind. Es wäre daher wünschenswert, eine identische Härtefallregelung zu schaffen, um Auslegungsdifferenzen der Gerichte bei den zielgleichen Gesetzen SGB II und SGB XII zu vermeiden.

Der Gleichklang mit der entsprechenden Regelung des § 28 SGB XII würde dafür sprechen, die Härtefallregelung in § 20 SGB II aufzunehmen, da der Bedarf von vorneherein und längerfristig ein anderer ist. Der Vorteil dieses Weges wäre eine einheitliche Regelung im SGB II und SGB XII und die damit verbundene Hoffnung einer gleichlautenden Auslegung durch die Gerichte.

Verfassungsrechtlich erscheint eine Verankerung sowohl in § 20 SGB II als auch in § 21 SGB II (also die abweichende Bedarfsfeststellung bzw. die Zuerkennung eines Mehrbedarfes) grundsätzlich geeignet, den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen.

Die Frage 5 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP und die Fragen 1, 3 und 9 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werden zusammen beantwortet:

Welche Ansprüche könnten Ihrer Vorstellung nach einen unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarf begründen?

In seinem Urteil zu den Regelsätzen spricht das Bundesverfassungsgericht sinngemäß von laufenden atypischen Bedarfen. Können Sie uns erläutern, was hierunter zu verstehen ist? Wann kann von einem laufenden Bedarf gesprochen werden, der atypisch bzw. in den Regelsätzen nicht erfasst und der unabweisbar ist? Wie definiert die Rechtsprechung dies?

Wie müsste ein Fallkatalog ausgestaltet sein, der den von dem Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen gerecht wird? Welche Bedarfe müssen durch eine solche Härtefallklausel unbedingt abgedeckt werden? Gehören hierzu beispielsweise auch Brillen, verschreibungsfreie Medikamente, Zahnersatz, krankheitsbedingter Ernährungsaufwand, orthopädische Schuhe, Bekleidung bzw. Schuhe in Über- oder Untergröße oder Schulmaterialien?

Wie bewerten Sie den vorläufigen Katalog möglicher Härtefälle, wie er durch die Bundesagentur für Arbeit definiert wurde? Wie bewerten Sie konkrete und/oder prinzipielle Ausschlüsse (u.a. Kleidung - Über- und Untergröße; Schulmaterialien; Schulverpflegung)? Inwieweit wurde im Vorfeld ausreichend der Sachverstand der Sozialverbände einbezogen und der Stand der Rechtsprechung zum § 28 SGB XII hinreichend berücksichtigt? Sehen Sie einen Bedarf nach einer grundlegenden Revision der Umsetzung der Härtefallregelung (BA-Anweisung) und welches Verfahren wäre hierfür sachgerecht?

Die Regelsätze beruhen auf der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). In die Regelsatzbemessung fließen daher nur die tatsächlichen Ausgaben ein, die in statistisch relevantem Maße von der entsprechenden Vergleichsgruppe auch getätigt werden. Sonderfälle, wie zum Beispiel HIV-Erkrankungen mit ihren besonderen Bedarfen, finden in der Statistik keine Berücksichtigung. Nach den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts ist dies jedoch nicht zulässig. Für den Spezialfall muss daher eine Sonderregelung geschaffen werden.

Der vorläufige Katalog möglicher Härtefälle war ein erster Schritt, der für die Sachbearbeitung eine gute erste Hilfestellung darstellte. Es ist jetzt notwendig, eine klare gesetzliche Regelung zu schaffen, die einen Gleichklang mit den Regelungen des SGB XII herbeiführt. Der Ausschluss bestimmter Bedarfe kann sinnvoll sein, wenn diese Bedarfe Regelbedarfe sind und entsprechend durch die Statistik in die Regelsatzbemessung auch einfließen.

Ein abschließender Fallkatalog erscheint angesichts der Vielschichtigkeit menschlicher Lebenslagen problematisch. Sinnvoller erscheint eine Möglichkeit zur abweichenden Bedarfsfeststellung, wie sie in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII auch vorgesehen ist. Angesichts der gleichlautenden Zielrichtung, nämlich der Absicherung des menschenwürdigen soziokulturellen Existenzminimums in SGB II und SGB XII wäre es sinnvoll, den im SGB XII vorhandenen Sachverstand und Erfahrungsschatz einzubeziehen.

Ob etwa verschreibungsfreien Medikamente etc. als Härtefall anzuerkennen sind, hängt von der zukünftig gewählten Konstruktion ab. Wenn auch der „Durchschnittsbürger“ Brillen, verschreibungsfreie Medikamente, Zahnersatz etc. aus seinem Einkommen und Vermögen bezahlen muss, werden die entsprechenden Ausgaben in die Einkommens- und Verbrauchsstatistik einfließen. Am Beispiel der verschreibungsfreien Medikamente wird deutlich, dass diese aller Voraussicht nach keinen Härtefall, sondern vielmehr den Regelfall darstellen würden, es sei denn, im Einzelfall würden aus weiteren Gründen verschreibungsfreie Medikamente über das durchschnittliche Maß hinaus in erheblichem Umfang benötigt. Das Beispiel zeigt aber auch, dass es eine Ermessensklausel geben muss.

Die Frage 6 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP und die Frage 2 der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werden zusammen beantwortet:

Welche Möglichkeiten sehen Sie, Voraussetzungen für die Behandlung eines Anspruch aus einem unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarf für die damit befassten Verwaltungsmitarbeiter soweit zu konkretisieren, dass Gerichtsverfahren um diese Ansprüche möglichst gering gehalten werden, jedoch ein notwendiger ausreichender Spielraum für Ermessensentscheidungen im Einzelfall freigehalten wird? Wie hoch schätzen Sie die voraussichtlich aus diesen Ansprüchen entstehenden zusätzlichen Kosten für den Leistungserbringer ein?

Das Bundesverfassungsgericht hat die Art und Weise, wie die Regelsätze hergeleitet werden, moniert. Diese muss daher auf eine neue Grundlage gestellt werden. Welche Auswirkungen hat dies aus Ihrer Sicht auf die Anwendung der zur Diskussion stehenden Härtefallregelung? Wird es künftig mehr und andere Praxisfälle geben als noch dieses Jahr?

Es ist noch nicht absehbar, wie die Regelsätze zukünftig ermittelt werden sollen. Fest steht, dass es eine gesicherte statistische Grundlage sowohl für die Kinderregelsätze als auch für die

Erwachsenenregelsätze geben muss. Es ist davon auszugehen, dass weiterhin die Ableitung aus einer Statistik erfolgen wird. Voraussichtlich werden hier Sonderbedarfe, wie zum Beispiel HIV-erkrankungsbedingte Bedarfe, nicht für den tatsächlich erkrankten Menschen in ausreichendem Maße in den Regelsatz einfließen. Es wird daher weiterhin Härtefallregelungen geben müssen. In der Sozialhilfe (SGB XII) gibt es gute Erfahrungen mit einer vom Regelfall abweichenden Bedarfsfeststellung. Der § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII sieht eine abweichende Bedarfsfestlegung vor, wenn im Einzelfall ein Bedarf seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht. Auf die Erfahrungen in der Sozialhilfe sollte zurückgegriffen werden. Die Richtlinien bzw. Empfehlungen zum Sozialhilferecht bieten hier gute Anhaltspunkte.

Wichtig erscheint, dass die Regelungen des SGB XII und des SGB II aufeinander abgestimmt werden und die Neubemessung der Regelsätze unter Einbeziehung des Sachverständigen der Sozialhilfeträger und damit des Deutschen Städtetages erfolgt.

Themenkomplex: Fragen zur Abschaffung des Finanzplanungsrats

Frage 1 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP: Ist die Abschaffung des Finanzplanungsrates und teilweise Übertragung von Aufgaben auf den Stabilitätsrat in Hinblick auf die Stabilität der öffentlichen Finanzen sinnvoll oder sollte der Finanzplanungsrat beibehalten werden?


Frage 2 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP: Inwieweit ist es notwendig, dass bisherige Ausgaben des Finanzplanungsrates auf den Stabilitätsrat übertragen werden?

Frage 3 der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP: Muss befürchtet werden, dass mit der Abschaffung des Finanzplanungsrates negative Folgen für die gesamtwirtschaftliche und finanzpolitische Koordinierung der öffentlichen Haushalte verbunden sind?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammen beantwortet.

Die Abschaffung des Finanzplanungsrates ist vor dem Hintergrund der Einrichtung des Stabilitätsrates zur Vermeidung von Doppelstrukturen sinnvoll. Dies beinhaltet auch die Übertragung von bislang durch den Finanzplanungsrat durchgeführten Aufgaben auf den Stabilitätsrat. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Zusammensetzung der beiden Gremien deutliche Unterschiede aufweist. So sind z.B. die kommunalen Spitzenverbände als Mitglieder des Finanzplanungsrates im Stabilitätsrat lediglich in einem vorbereitenden Arbeitskreis auf Arbeitsebene vertreten. Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Einbeziehung der Kommunalhaushalte in die finanzpolitische Koordinierung der öffentlichen Haushalte schwächer ausfällt als bislang.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus