

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Drucksache 17/10748 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu Nummer 1 (Vorbemerkung)

Der Bundesrat begrüßt in seiner Stellungnahme grundsätzlich die noch ausstehenden Erhöhungsschritte für eine vollständige Umsetzung der zwischen Bund und Ländern im Jahr 2011 vereinbarten vollen Erstattung der Nettoausgaben in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) als wichtigen Beitrag zur nachhaltigen finanziellen Entlastung der Kommunen.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf sieht vor, dass aufbauend auf dem ersten Erhöhungsschritt für die Erstattungszahlungen des Bundes im Jahr 2012 von 16 auf 45 Prozent der Nettoausgaben des Vorvorjahres – enthalten im Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen – nunmehr die zugesagten weiteren Erhöhungsschritte für das Jahr 2013 auf 75 Prozent und ab dem Jahr 2014 auf 100 Prozent der Nettoausgaben in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vorgenommen werden. Ferner beinhaltet der Gesetzentwurf die Umsetzung einer weiteren Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Ländern, die im Juni 2012 im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts getroffen wurde. Dadurch wird ab dem Jahr 2013 die Berechnung der Höhe der jährlichen Erstattungszahlungen von den Nettoausgaben des Vorvorjahres auf die Nettoausgaben des jeweiligen Kalenderjahres umgestellt. Dies bedeutet eine Aktualisierung der Berechnungsgrundlage.

Mit den im Gesetzentwurf geregelten Erstattungszahlungen stellt der Bund den Ländern bereits in dem Vierjahreszeitraum von 2013 bis 2016 insgesamt 18,5 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung. Es liegt in der Verantwortung und Zuständigkeit der Länder, die ihnen zufließenden Erstattungszahlungen auch zur Entlastung der Kommunen einzusetzen. Allein durch Umstellung der Erstattungszahlungen von den Nettoausgaben des Vorvorjahres auf die Nettoausgaben des jeweiligen Kalenderjahres beläuft sich das zusätzlich entfallende Entlastungsvolumen im Jahr 2013 auf rund 0,5 Mrd. Euro.

Angesichts der Übereinstimmung zwischen Bundesregierung und Ländern zur Erreichung des gemeinsamen Ziels, die Kommunen nachhaltig von Sozialausgaben zu entlasten, hält die Bundesregierung eine rasche Verabschiedung des Gesetzentwurfs für geboten. Sie hat deshalb sorgfältig geprüft, ob und inwieweit den Änderungswünschen des Bundesrates Rechnung getragen werden kann.

Zu Nummer 2 (Festsetzung von Regelsätzen durch Länder oder Sozialhilfeträger
– §§ 42, 46a SGB XII)

Der Bundesrat fordert, dass auf die vorgesehene Änderung in dem den Leistungsumfang der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung regelnden § 42 SGB XII verzichtet wird und dadurch weiterhin eine Regelsatzfestsetzung durch die Länder oder durch die von ihnen hierzu ermächtigten Träger der Sozialhilfe möglich bleibt. Die Mehrausgaben für dadurch erhöhte Regelsätze sollen allerdings nicht vom Bund erstattet werden. Durch eine Änderung des durch den Gesetzentwurf neu gefassten § 46a SGB XII soll gewährleistet werden, dass der Bund nur die Nettoausgaben in der Höhe erstattet, wie sie sich aus den bundesdurchschnittlichen Regelsätzen ergeben.

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Durch das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz wurden die Regelbedarfsstufen auf der Grundlage bundesdurchschnittlicher Verbrauchsausgaben festgesetzt und durch die Fortschreibungsverordnungen nach der bundesdurchschnittlichen Veränderungsrate der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben und der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter fortgeschrieben. Durch die ab dem Jahr 2014 vorgesehene vollständige Erstattung der Nettoausgaben werden auch die Nettoausgaben der auf der Grundlage der Regelbedarfsstufen gezahlten Regelsätze vom Bund erstattet. Damit handelt es sich bei den Regelsätzen um bundesfinanzierte Leistungen. Ebenso wie bei den Regelbedarfen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bedingt dies auch eine bundeseinheitliche Leistungshöhe. Damit ist eine eigenständige Regelsatzfestsetzung durch die Länder oder von diesen hierzu ermächtigten Trägern der Sozialhilfe nicht vereinbar.

Der Vorschlag, nur die auf die bundesdurchschnittlichen Regelbedarfsstufen entfallenden Nettoausgaben in die zu erstattenden Nettoausgaben einzurechnen, ist aus Sicht der Bundesregierung nicht durchführbar. Dies insbesondere auch deshalb, weil nicht nur die von Ländern oder Trägern der Sozialhilfe festgesetzten höheren Regelsätze unmittelbare Mehrausgaben zur Folge hätten. Hinzu kämen Mehrausgaben bei den Mehrbedarfen, da deren Höhe sich vorwiegend aus den Regelbedarfsstufen und damit auch aus höher festgesetzten Regelsätzen ergibt. Ferner würden höhere Regelsätze zu einem erhöhten Gesamtbedarf führen, weshalb auch Personen einen Leistungsanspruch erhalten, die nach den bundeseinheitlichen Regelbedarfsstufen ihren Bedarf aus eigenen Mitteln decken können. Folge ist eine Erhöhung der Zahl der leistungsberechtigten Personen und damit auch der vom Bund zu erstattenden Nettoausgaben. Zu einer Ausweitung der Leistungsberechtigten würden es auch über die als Folge erhöhter Regelsätze ansteigenden Hinzuverdienstgrenzen kommen. Die genannten Auswirkungen lassen sich mit vertretbarem Aufwand und zugleich mit einem aus Sicht des Bundes überprüfbaren Verfahren nicht ermitteln.

Sofern in einem Land höhere Regelsätze für erforderlich gehalten werden, besteht aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit, über eine landesgesetzliche Regelung zusätzliche Leistungen vorzusehen. Die landesrechtlichen Vorschriften haben dann die Bestimmung der Höhe der zusätzlichen Leistungen sowie deren Finanzierung zu regeln.

Zu Nummer 3 (Erstattung von Nettoausgaben, Begriff Geldleistungen
– §§ 46a, 131 SGB XII)

Nach dem Änderungswunsch des Bundesrates soll in der im neu zu fassenden § 46a SGX II enthaltenen Erstattungsregelung bei der Definition der zu erstattenden Nettoausgaben auf den Begriff Geldleistungen verzichtet werden. Gleiches sieht der Bundesrat in der Übergangsregelung für die Einnahmen- und Ausgabenstatistik in § 131 SGB XII vor. Begründet werden die Änderungen damit, dass der Begriff „Geldleistung“ im SGB XII nicht ausreichend definiert sei. Zu-

dem habe das Bundessozialgericht die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgegeben, dass Sozialhilfeleistungen in Einrichtungen Geldleistungen seien. Folge man dieser Rechtsprechung wäre nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs die Auslegung denkbar, dass die Ausgaben für Grundsicherungsleistungen in Einrichtungen nicht unter die Bundeserstattung fielen. Der Bundesrat geht davon aus, dass ein derartiger Abzug nicht gewollt und deshalb eine Klarstellung geboten sei.

Die Bundesregierung teilt die Bedenken des Bundesrates nicht.

Der Begriff der Geldleistung wird in der vorgesehenen Neufassung von § 46a SGB XII sowie in der vorgesehenen Übergangsregelung zur Statistik für Einnahmen und Ausgaben in § 131 SGB XII verwendet, da sich die Erstattungszahlungen des Bundes auf Artikel 104a Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) stützen. Danach können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden.

Bei den Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII handelt es sich grundsätzlich um Geldleistungen, also um betragsmäßig exakt bezifferte Leistungsansprüche. Reine Sachleistungen stellen ausschließlich die in der Begründung des Gesetzentwurfs in Nummer 8 (zu § 46a SGB XII) genannten einzelnen Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 42 Nummer 3 SGB XII in Verbindung mit den §§ 34 und 34a SGB XII dar. Ferner können im begründeten Einzelfall nach § 9 Absatz 1 und § 10 Absatz 3 SGB XII an Stelle von Geldleistungen auch Sachleistungen erbracht werden. Sachleistungen sind nach § 46a SGB XII nicht erstattungsfähig.

Eine andere Rechtslage ergibt sich auch nicht durch das in der Stellungnahme des Bundesrates zitierte Urteil des Bundessozialgerichts. Unabhängig von der Bewertung des Urteils ist festzustellen, dass sich die dadurch begründete „Sachleistungsverschaffung“ nur auf die in vollstationären Einrichtungen erbrachten Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Sechsten Kapitel des SGB XII bezieht. Eine Übertragung auf Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII ergibt sich daraus weder unmittelbar noch mittelbar. Der sich für Leistungsberechtigte nach dem Vierten Kapitel SGB XII ergebende notwendige Lebensunterhalt nach § 27b SGB XII stellt unter den oben genannten Voraussetzungen eine nach § 42 SGB XII zu gewährende Geldleistung dar; sie wird nicht zur Sachleistungen, weil sich die Leistungsberechtigten in einer stationären Einrichtung aufhalten.

Für die Einordnung einer Leistung als Geldleistung ist es unerheblich, wenn die Geldleistung nicht an den Leistungsberechtigten, sondern an Dritte, etwa einen Einrichtungsträger, gezahlt wird. Dies ergibt sich auch daraus, dass es sich zweifelsfrei um Geldleistungen handelt, wenn beispielsweise zu übernehmende Unterkunftskosten vom Träger der Sozialhilfe nicht an den Leistungsberechtigten, sondern an den Vermieter gezahlt werden. Gleiches gilt, wenn zu übernehmende Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung unmittelbar an einen Versicherungsträger oder ein Versicherungsunternehmen gezahlt werden.

Voraussetzung für eine nach § 46a SGB XII zu erstattende Geldleistung ist deshalb allein, dass es sich um einen betragsmäßig exakt bestimmten und in dieser Höhe an eine leistungsberechtigte Person oder an deren Stelle an einen Dritten zu zahlenden Leistungsanspruch handelt. Ein solcher Nettoanspruch besteht dann, wenn ein Bedarf nach § 42 SGB XII nicht oder nicht vollständig aus eigenen Mitteln gedeckt werden kann. Dem Nettoanspruch steht ein entsprechender Mittelabfluss des die Leistung gewährenden Trägers der Sozialhilfe gegenüber (Bruttoausgaben). Saldiert um eventuelle und nicht zeitgleich mit der Zahlung des Leistungsanspruchs dem die Leistung gewährenden Träger zufließenden Einnahmen gehen die Mittelabflüsse in die zu erstattenden Nettoausgaben ein.

Zu Nummer 4 (Erstattungsregelung, Mittelabruf durch Länder – § 46a SGB XII)

Der Bundesrat schlägt vor, dass die Länder die für die Erstattung der Nettoausgaben in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung benötigten Mittel aus dem Bundeshaushalt nicht nur – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – quartalsweise abrufen können, sondern zusätzlich auch zur Monatsmitte oder zum Monatsende.

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Bundesregierung sieht ihre Zusage, die laufenden Nettoausgaben eines Kalenderjahres in dem neu zu fassenden § 46a SGB XII durch einen quartalsweisen Mittelabruf als in vollem Umfang als erfüllt an. Für einen monatlichen Mittelabruf besteht kein Erfordernis. Da die Anzahl der in einem Kalenderjahr zulässigen Mittelabrufe in unmittelbarem Zusammenhang mit der Forderung des Bundesrates hinsichtlich einer Reduzierung von Anzahl und Umfang der Nachweise in Nummer 5 steht, wird ergänzend auf die Stellungnahme der Bundesregierung zu Nummer 5 verwiesen.

Zu Nummer 5 (Erstattungsregelung, Nachweise – § 46a SGB XII)

Der Änderungsvorschlag des Bundesrates im neu zu fassenden § 46a SGB XII sieht vor, dass die nachträglich zu einem Mittelabruf von den Ländern zu erbringenden Nachweise nicht mehr zu jedem quartalsweisen Mittelabruf vorzulegen sind, sondern nur halbjährlich. Der für die Mittelabrufe eines Kalenderjahres im Folgejahr zu erstellende detaillierte jährliche Nachweis soll ersatzlos entfallen.

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Der Änderungsvorschlag des Bundesrates steht im Zusammenhang mit dessen Wunsch nach einem monatlichen Mittelabruf durch die Länder (Nummer 4). Bei Umsetzung beider Änderungsvorschläge hätten die Länder für bis zu sechs Mittelabrufe nur einen Nachweis zu erbringen und der für die Ermittlung der jährlichen Nettoausgaben erforderliche Jahresnachweis würde entfallen. Nach dem Haushaltsrecht ist für jeden Mittelabruf ein Nachweis zu erbringen. Dies hätte unter Einbeziehung der vom Bundesrat nach Nummer 4 zusätzlich gewünschten monatlichen Mittelabrufe bis zu zwölf Nachweise im Kalenderjahr zur Folge und zusätzlich einen Jahresnachweis. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der damit verbundene Verwaltungsaufwand für Kommunen, Länder und Bund den vertretbaren und begründbaren Umfang überschreiten würde.

Zu Nummer 6 (Landesrechtliche Trägerbestimmung und Zuständigkeitsregelung – §§ 46b und 98 SGB XII und Folgeänderungen in den §§ 43, 45, 46, 46a und 128g SGB XII)

Der Bundesrat lehnt die Einfügung eines § 46b SGB XII, nach dem die Länder die für die Ausführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII zuständigen Träger bestimmen, ab. Er verweist ferner darauf, dass die nach dem Gesetzentwurf für das Vierte Kapitel SGB XII vorgesehene Nichtanwendbarkeit der Zuständigkeitsvorschriften des Zwölften Kapitels zur Folge habe, dass es ab Inkrafttreten des Gesetzes keine bundesgesetzlichen Zuständigkeitsvorschriften für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mehr gebe. Eine Notwendigkeit für die landesrechtliche Trägerbestimmung und die damit im Zusammenhang stehenden Folgeänderungen wird vom Bundesrat verneint und eine Streichung der genannten Vorschriften gefordert.

Die Bundesregierung nimmt die Besorgnis der Länder zu Kenntnis, die sich aus einer landesrechtlichen Bestimmung der das Vierte Kapitel SGB XII ausführenden Träger und deren Zuständigkeiten ergibt. Sie verweist aber darauf, dass die Länder grundsätzlich für die Regelung der Behördenorganisation bei der Aus-

führung der Bundesgesetze sowohl im Falle einer Eigenverwaltung (Artikel 84 Absatz 1 GG) als auch im Falle einer Bundesauftragsverwaltung (Artikel 85 Absatz 1 GG) zuständig sind. Vor diesem Hintergrund prüft die Bundesregierung, ob Alternativen bestehen, beziehungsweise mit welchen Folgewirkungen diese im Falle einer Umsetzung verbunden wären.

Zu Nummer 7 (Grundsicherungsstatistik – Einfügung der §§ 128a bis 128h SGB XII)

Nach Auffassung des Bundesrates sollen die im Gesetzentwurf enthaltenen neuen Statistikvorschriften für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung aus dem Gesetzentwurf herausgelöst werden. Stattdessen soll die Weiterentwicklung der Grundsicherungsstatistik im Rahmen einer Reform der gesamten Sozialhilfestatistik eingebettet werden, die von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorzubereiten ist. Ferner wird die nach dem Gesetzentwurf vorgesehene Zentralisierung der statistischen Auswertungen beim Statistischen Bundesamt abgelehnt. Letzteres führt nach Auffassung der Länder zudem zur Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzentwurfs.

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die erforderliche Weiterentwicklung der Statistik für das Vierte Kapitel SGB XII im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs vorzunehmen. Wegen der sich aus den Erstattungszahlungen ergebenden finanziellen Verantwortung des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist ein höheres Maß an Transparenz in der Leistungsgewährung erforderlich als es die bisherige Bundesstatistik ermöglicht. Erforderlich ist deshalb punktuell eine verbesserte Detaillierung und vor allem eine größere Aktualität der Statistikdaten. Der bisherige zeitliche Abstand zwischen dem Ende des Berichtsjahres (31. Dezember) und der Vorlage der Bundesstatistik (Herbst des Folgejahres) kann nur durch eine zentrale Durchführung der Statistik deutlich verkürzt werden.

Die Bewertung des Bundesrates, dass die Einführung neuer Statistikvorschriften und die Übertragung der zentralen Erfassung und Auswertung der Daten auf das Statistische Bundesamt die Zustimmungspflicht des Gesetzentwurfs mit sich bringe, teilt die Bundesregierung ausdrücklich nicht. Soweit die Statistikvorschriften durch das Statistische Bundesamt vollzogen werden, wird das Gesetz gerade nicht im Wege der Bundesauftragsverwaltung (Artikel 85 GG) oder gar der Landeseigenverwaltung (Artikel 84 GG) vollzogen, sondern im Wege der bundeseigenen Verwaltung. Die Zustimmung des Bundesrates sieht Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG nicht vor.

Zu Nummer 8 (Änderung des Sozialgerichtsgesetzes)

Der Bundesrat fordert eine Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (§ 85 Absatz 2 Satz 2 SGG), die im Gesetzentwurf nicht enthalten ist. Begründet wird dies damit, dass bislang für Leistungen nach dem SGB XII die einen Leistungsbescheid erlassende Behörde auch Widerspruchsbehörde ist. Bei einem in Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 85 GG ausgeführten Bundesgesetz entscheidet nach dem Sozialgerichtsgesetz die nächsthöhere Behörde über einen Widerspruch. Danach würde ab 1. Januar 2013 die Entscheidung über den Widerspruch für Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII und für Leistungen nach den übrigen Kapiteln des SGB XII auseinanderfallen. Dies lehnt der Bundesrat ab.

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Eine Änderung bei der über einen Widerspruch entscheidenden Behörde ist auch aus Sicht der Bundesregierung nicht angezeigt, der Änderungswunsch des Bundesrates soll deshalb nach Auffassung der Bundesregierung umgesetzt werden.

