

Gesetzesantrag
des Freistaats Thüringen

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten und des
Zwölften Buches Sozialgesetzbuch****A. Problem und Ziel**

Die Übernahme familiärer Verantwortung für Kinder als Ursache für den Bezug von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch ist mit Blick auf die vom Grundgesetz und den Länderverfassungen gebotene sozial angemessene Würdigung familiärer Erziehungsleistung und unter dem Gesichtspunkt einer Verhinderung von Kinderarmut in den vergangenen Jahren in der öffentlichen Diskussion und auch von staatlicher Seite, beispielsweise durch offizielle Berichte der Bundesregierung, als ein dringendes Problem erkannt worden, das alle staatlichen Ebenen betrifft. Überdies führen alle statistischen Modelle zur Bevölkerungsvorausberechnung zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerungszahl Deutschlands zukünftig zurückgehen wird. Auch in dieser Hinsicht wird eine Möglichkeit zur günstigen Beeinflussung allgemein darin gesehen, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen Familien leben, zu verbessern.

Nach der derzeitigen Rechtslage ist davon auszugehen, dass zum Zweck der Familienförderung bestimmte freiwillige Leistungen von Bund, Ländern und Kommunen auf staatliche Transferleistungen anzurechnen sind, sofern sie nicht aufgrund der bestehenden Ausnahmetatbestände davon befreit sind. Die bestehenden gesetzlichen Privilegierungen haben jedoch einen engen Anwendungsbereich. Sofern Länder und Kommunen für ihren Bereich finanziell wirksame Maßnahmen ergreifen möchten, die der Familienförderung dienen sollen, werden die Leistungen in der Regel Transferleistungsempfängern nicht zugute kommen, wobei Ausnahmen aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regeln abhängig von Höhe und Ausgestaltung der Maßnahmen denkbar sind. Die Beschränkungen der bestehenden Ausnahmetatbestände erscheinen unter bildungs- und sozialpolitischen Gesichtspunkten als problematisch, weil ein

dringendes staatliches Interesse an der Familienförderung unabhängig von Einkommensverhältnissen besteht. Zudem kann die in der politischen Diskussion in diesem Zusammenhang aufgeworfene Gerechtigkeitsfrage dazu führen, dass insbesondere Länder und Kommunen von der Einführung solcher Maßnahmen absehen. Dieser Effekt ist jedoch angesichts der genannten Zielsetzungen im Sinne des Gemeinwohls nicht wünschenswert.

Die Rechtsprechung zu diversen Fragen der Anrechnungsfreiheit ist vielfältig und teilweise auch widersprüchlich.

B. Lösung

Klarstellung der Rechtslage im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch dahingehend, dass familienfördernde Leistungen aufgrund von öffentlich-rechtlichen Vorschriften, deren Zweck die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Familien ist, nicht als Einkommen oder Vermögen bei der Feststellung der Leistungsberechtigung zu berücksichtigen sind.

C. Alternativen

Beibehaltung der gegenwärtigen unsicheren Rechtslage mit den oben beschriebenen Konsequenzen.

D. Finanzielle Auswirkungen der öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Die Höhe der Ausgaben richtet sich danach, ob, in welcher Höhe und für welchen Personenkreis die freiwilligen Leistungen jeweils vorgesehen werden. Der Verzicht auf die Anrechnung schließt allerdings Entlastungen der Haushalte des Bundes sowie der Sozialhilfeträger durch Anrechnung freiwilliger Leistungen anderer öffentlich-rechtlicher Rechtssubjekte auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe aus.

2. Vollzugsaufwand

Keiner, die Anrechnungsfreiheit führt vielmehr zu Ersparnissen im Verwaltungsvollzug in nicht bezifferbarer Höhe.

E. Sonstige Kosten

Keine.

F. Bürokratiekosten

Keine, die Anrechnungsfreiheit führt vielmehr zu Ersparnissen im Verwaltungsvollzug in nicht bezifferbarer Höhe.

Bundesrat

Drucksache 480/08

04.07.08

AS - FS - Fz - In

Gesetzesantrag
des Freistaats Thüringen

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten und des
Zwölften Buches Sozialgesetzbuch**

Freistaat Thüringen
Der Ministerpräsident

Erfurt, den 3. Juli 2008

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Ole von Beust

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierung des Freistaats Thüringen hat beschlossen, dem Bundesrat
den als Anlage mit Vorblatt und Begründung beigelegt

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten und des
Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß
Art. 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte, gemäß § 36 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates die Beratung
des Gesetzentwurfes in den Ausschüssen zu veranlassen.

Mit freundlichen Grüßen
Dieter Althaus

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches
Sozialgesetzbuch**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. April 2008 (BGBl. I S. 681), wird wie folgt geändert:

1. In § 11 Abs. 3 wird nach Nummer 1 folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. Zuwendungen, die auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften der Länder oder der Kommunen gewährt werden, die ausdrücklich dem Zweck dienen, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen Familien leben, zu verbessern,“
2. In § 12 Abs. 3 wird nach Nummer 5 folgende Nummer 5a eingefügt:

„5a. Vermögen, soweit dieses durch Zuwendungen auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften der Länder oder der Kommunen gebildet wurde und soweit die öffentlich-rechtliche Vorschrift ausdrücklich dem Zweck dient, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen Familien leben, zu verbessern,“

Artikel 2

Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 28. Mai 2008 (BGBl. I S. 874), wird wie folgt geändert:

1. In § 83 wird nach Absatz 1 folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Nicht als Einkommen zu berücksichtigen sind Leistungen, die auf Grund öffent-

lich-rechtlicher Vorschriften der Länder oder der Kommunen gewährt werden, die ausdrücklich dem Zweck dienen, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen Familien leben, zu verbessern.“

2. In § 90 Abs. 2 wird nach Nummer 1 folgende Nummer 1a eingefügt:

„1a. eines Vermögens, soweit dieses durch Zuwendungen auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften der Länder oder der Kommunen gebildet wurde und soweit die öffentlich-rechtliche Vorschrift ausdrücklich dem Zweck dient, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen Familien leben, zu verbessern,“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung:**Allgemeiner Teil:**

Ohne die grundlegenden kulturellen, sozialen und reproduktiven Leistungen der Familien können Staat und Gesellschaft ihre Aufgaben nicht erfüllen. Daher liegt eine Unterstützung von Familien, damit sie diese Leistungen erbringen können, im elementaren Interesse aller staatlichen Ebenen. Alle statistischen Modelle zur Bevölkerungsvorausberechnung führen jedoch zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerungszahl Deutschlands zukünftig zurückgehen wird. Hierfür ist nicht zuletzt der rapide Anstieg des Geburtendefizits ursächlich (vgl. Statistisches Bundesamt „Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“, S. 13). In diesem Phänomen muss auch eine unzureichende gesellschaftliche Teilhabe von Familien erkannt werden, der es durch staatliche und kommunale Maßnahmen zu begegnen gilt. Zur Erklärung der Ursachen gibt es ebenso verschiedene Ansätze und Modelle wie für die Entwicklung von Lösungen der Probleme. Eine Möglichkeit zur günstigen Beeinflussung wird allgemein darin gesehen, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen Familien leben, zu verbessern. Aus jüngster Zeit wird der Einführung des Elterngeldes durch den Bund eine entsprechende Wirkung bescheinigt. Aber auch die Landesregierungen und Kommunen haben in unterschiedlicher Form Initiativen zur Verbesserung der Familienfreundlichkeit der Gesellschaft ergriffen.

Sofern über die Einführung von finanziellen Leistungen zugunsten von Familien nachgedacht wird, stellt sich immer wieder die sozialpolitisch und rechtlich problematische Frage, inwieweit Leistungen zugunsten von Familien nach den §§ 10 und 11 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie den §§ 82 ff. und 90 ff. des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) als Einkommen oder als Vermögen auf staatliche Transferleistungen anzurechnen sind.

Nach der derzeitigen Rechtslage ist davon auszugehen, dass auch ausdrücklich zum Zweck der Familienförderung bestimmte freiwillige Leistungen von Ländern und Kommunen auf staatliche Transferleistungen anzurechnen sind, sofern sie nicht aufgrund der bestehenden Ausnahmetatbestände davon befreit sind. Ein derartiger Ausnahmetatbestand findet sich

beispielsweise in § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung vom 17. Dezember 2007, BGBl. I. S. 2942, für geringfügige einmalige Leistungen (nicht mehr als 50 EUR jährlich). Auf Grundlage dieser Vorschrift soll nach Auffassung der Bundesregierung ein von einer Gemeinde für Neugeborene gezahltes „Begrüßungsgeld“ nicht als Einkommen auf die Regelleistungen und die Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen des Arbeitslosengeldes II angerechnet werden. Ein weiteres Beispiel ist § 83 Abs. 1 SGB XII, wonach Leistungen, die auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften zu einem ausdrücklich genannten Zweck erbracht werden, so weit als Einkommen anzurechnen sind, als die Sozialhilfe im Einzelfall demselben Zweck dient. Der letztgenannte Ausnahmetatbestand scheint auf den ersten Blick auch die Privilegierung familienpolitischer Leistungen zuzulassen. Dies ist jedoch mindestens zweifelhaft, da finanzielle Leistungen an Sozialhilfeempfänger im Regelfall für Zwecke verwendet werden dürften, denen auch die Sozialhilfe dient (Sicherung des Lebensunterhalts). Die bestehenden gesetzlichen Privilegierungen haben immer einen sehr engen Anwendungsbereich. Sofern Länder und Kommunen für ihren Bereich finanziell wirksame Maßnahmen ergreifen möchten, die generell die Bereitschaft zur Familiengründung fördern sollen, entsteht im Regelfall das Problem, dass derartige Leistungen Transferleistungsempfängern nicht zugute kommen. Dies erscheint unter sozialpolitischen Gesichtspunkten wenig sinnvoll, weil staatliches Interesse an der Familienförderung unabhängig von Einkommensverhältnissen besteht. Zudem stellt sich in der politischen Diskussion auch immer wieder die Gerechtigkeitsfrage, die unter Umständen dahingehend beantwortet wird, dass besondere familienpolitische Leistungen allen Bürgern unterschiedslos gewährt werden sollen, andernfalls insbesondere Länder und Kommunen von der Einführung solcher Maßnahmen absehen könnten.

Dieser Effekt ist angesichts der dringenden familienpolitischen Handlungsnotwendigkeiten nicht wünschenswert.

Die Rechtsprechung zu diversen Fragen der Anrechnungsfreiheit ist vielfältig und teilweise auch widersprüchlich, was in der Vergangenheit auch dazu geführt hat, dass bestimmte politisch erwünschte Anrechnungsprivilegien ausdrücklich geregelt wurden, wie beispielsweise für die Eigenheimzulage nach § 1 Abs. 1 Nr. 7 der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung. Dies verdeutlicht, dass eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung der Anrech-

nung für bestimmte Leistungen sinnvoll ist. Zu diesem Zweck sollen die entsprechenden Regelungen im SGB II und im SGB XII dahingehend ergänzt werden, dass familienfördernde Leistungen aufgrund von öffentlich-rechtlichen Vorschriften, deren Zweck die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Familien ist, anrechnungsfrei gestellt werden.

Besonderer Teil:

Zu Artikel 1 Nummer 1:

Sofern familienfördernde Leistungen einem Leistungsberechtigten nach dem SGB II zufließen, sind sie nach der gegenwärtigen Rechtslage als Einkommen nach Maßgabe des § 11 SGB II zu berücksichtigen. Zwar werden in der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung vom 17. Dezember 2007, BGBl. I. S. 2942, auch Freibeträge und andere Ausnahmetatbestände festgesetzt. Es besteht jedoch keine generelle Ausnahme für familienfördernde Leistungen. Die Einfügung eines neuen Ausnahmetatbestandes für familienfördernde Leistungen in § 11 Abs. 3 SGB II soll die Berücksichtigung künftig ausschließen.

Die Tatbestandsmerkmale der neu einzufügenden Regelung berücksichtigen folgende Umstände und Zielsetzungen:

Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Vorschriften umfasst nicht nur Gesetze, Verordnungen und Satzungen, sondern auch Verwaltungsvorschriften. Durch die Voraussetzung, dass die familienfördernde Leistung durch öffentlich-rechtlichen Vorschrift zu gewähren ist, werden zwei Ziele erreicht: Einerseits ermöglicht die Vorschrift somit Bund, Ländern und Kommunen, in unbürokratischer Weise – auch durch Verwaltungsvorschrift – Leistungen zu gewähren, die allen Familien, auch den Empfängern von Transferleistungen nach dem SGB II, zugute kommen können. Zum anderen wird durch den Begriff der öffentlich-rechtlichen Vorschrift sichergestellt, dass nur öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte Leistungen gewähren können, die nicht auf Leistungen nach dem SGB II anzurechnen sind.

Die als weitere Tatbestandsmerkmale definierten Zweckbestimmung – zur Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen Familien leben – enthält einerseits eine hinreichend klare Bestimmung des Anwendungsbereichs des Ausnahmetatbestands, lässt aber andererseits den Urhebern der entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften vergleichsweise großen Spielraum für die Entscheidung, welche Arten von Leistungen sie zu Zwecken der Familienförderung ausreichen wollen. Entscheidend für die Anwendbarkeit des Ausnahmetatbestands wird die Definition des Verwendungszwecks in den entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften unter Berücksichtigung des Wortlauts des Ausnahmetatbestands sein.

Zu Artikel 1 Nummer 2:

Sofern familienfördernde Leistungen vor dem Eintritt der Bedürftigkeit bzw. der Leistungsberechtigung nach dem SGB II zur Bildung eines Vermögens geführt haben, sind sie nach der gegenwärtigen Rechtslage als Vermögen nach Maßgabe des § 12 SGB II zu berücksichtigen. Zwar werden in der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung vom 17. Dezember 2007, BGBl. I. S. 2942, auch Freibeträge und andere Ausnahmetatbestände festgesetzt. Es besteht jedoch keine generelle Ausnahme für familienfördernde Leistungen. Die Einfügung eines neuen Ausnahmetatbestandes für familienfördernde Leistungen in § 12 Abs. 3 SGB II soll die Berücksichtigung künftig ausschließen. Im Übrigen kann auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 verwiesen werden.

Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchst. a:

Sofern familienfördernde Leistungen einem Leistungsberechtigten nach dem SGB XII zufließen, sind sie nach der gegenwärtigen Rechtslage als Einkommen nach Maßgabe der §§ 82 ff. SGB XII zu berücksichtigen. Die Einfügung eines neuen Ausnahmetatbestandes für familienfördernde Leistungen in § 83 Abs. 2 SGB XII soll die Berücksichtigung künftig ausschließen.

Im Übrigen kann auf die Begründung zu Artikel 1 Nr. 1 Bezug genommen werden.

Zu Artikel 2 Nummer 2:

Sofern familienfördernde Leistungen vor dem Eintritt der Bedürftigkeit bzw. der Leistungsberechtigung nach dem SGB II oder dem SGB XII zur Bildung eines Vermögens geführt haben, sind sie nach der gegenwärtigen Rechtslage als Vermögen nach Maßgabe der §§ 90 ff. SGB XII zu berücksichtigen. Zwar werden in der Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch auch Freibeträge und andere Ausnahmetatbestände festgesetzt. Auch hier besteht jedoch keine generelle Ausnahme für familienfördernde Leistungen. Die Einfügung eines neuen Ausnahmetatbestandes für familienfördernde Leistungen in § 90 Abs. 2 SGB XII soll die Berücksichtigung künftig ausschließen. Im Übrigen kann auf die Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 verwiesen werden.

Zu Artikel 3:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.