

**Stellungnahme des Diakonischen Werkes EKD zu dem
Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 25. Juli 2006**

und dem

Referentenentwurf einer ersten Verordnung zur Änderung der Regelsatzverordnung vom 24. Juli 2006

Mit dem Referentenentwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Regelsatzverordnung vom 24. Juli 2006 und dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch anderer Gesetze vom 25. Juli 2006 soll einerseits auf das Vorliegen der neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) reagiert und zudem Vorschläge der Praxis und der Bundesländer zur Änderung des SGB XII und anderer Gesetze berücksichtigt werden.

Kernelemente der vorgeschlagenen Änderungen betreffen u.a.

- die Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung,
- die Einführung des Nettoprinzips für die Eingliederungshilfe,
- die Änderung der Heranziehungsvorschriften für Ehegatten und Lebenspartner,
- die Beschränkung des notwendigen Lebensunterhalts auf stationäre Einrichtungen,
- die Neuordnung der Schiedsstellen,
- die Streichung der Definition der stationären Einrichtung
- die Gleichstellung der Grundsicherung mit der Sozialhilfe
- den Vertragsabschluss zwischen der Einrichtung und dem Träger der Sozialhilfe,
- den Leistungsbeginn für die Mehrbedarfszuschläge
- die Klarstellung von Zuständigkeitsregelungen.

Die mit den Referentenentwürfen verfolgte Absicht, die Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) in der Regelsatzverordnung abzubilden und Anregungen der Praxis nach den ersten Erfahrungen mit dem SGB XII aufzunehmen, wird grundsätzlich begrüßt. Ebenfalls wird die Absicht begrüßt, in einigen Bereichen Verbesserungen für die Leistungsberechtigten und Vereinfachungen für die Praxis zu erreichen

Einzelne Änderungsvorschläge müssten jedoch auf ihre Wirkung für den fachlich-konzeptionellen Ansatz der Hilfeleistungen evaluiert werden.

Im Hinblick auf die bereits avisierte Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe bietet es sich an, die damit im Zusammenhang stehenden Regelungen bis zur Erarbeitung eines fachlich – inhaltlich schlüssigen Gesamtkonzept zurückzustellen.

Im Einzelnen nehmen wir zu den wesentlichen vorgeschlagenen Änderungen wie folgt Stellung:

1. Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung

§ 28 Abs. 2 SGB XII

Regelsatzverordnung

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Landesregierungen in den bisher schon vorgegebenen Abständen die Höhe der monatlichen Regelsätze im Rahmen der Regelsatzverordnung festsetzen (§ 28 Abs. 2 S. 1 SGB XII). Die Festsetzung soll durch Rechtsverordnung erfolgen, wenn der Eckregelsatz nach § 2 der Regelsatzverordnung neu zu bestimmen oder nach § 4 der Regelsatzverordnung fortzuschreiben ist (§ 28 Abs. 2 S. 3 SGB XII). Der konkrete Bezug auf die Regelsatzverordnung des Bundes nach § 40 SGB XII ist entfallen.

Änderung des § 28 Abs. 2 SGB XII

Die Änderung des § 28 Abs. 2 S. 1 SGB XII ist missverständlich. Die Regelung könnte zum einen dahingehend verstanden werden, dass die Landesregierungen die Höhe der monatlichen Regelsätze im Rahmen der von ihnen erlassenen Regelsatzverordnungen festsetzt. Das hätte zur Folge, dass die Landesregierungen bei der Festsetzung der Regelsätze die Grundsätze der Regelsatzverordnung nach § 40 SGB XII nicht mehr zu beachten hätten. Zum anderen könnte man zu der Auffassung gelangen, dass die Regelsatzverordnung des Bundes durch die Landesregierung zwar zu berücksichtigen ist, die Regelsatzfestsetzung aber per Regierungserlass erfolgt. Mangels Begründung dieser Änderung kann nicht festgestellt werden, welche und ob diese Folgen beabsichtigt waren. Beide Interpretationsmöglichkeiten führen aber zu fragwürdigen Ergebnissen. Sollte in Zukunft jede Landesregierung selbst Regelsatzverordnungen erlassen, wäre die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet in Gefahr. Denn die Regelsatzverordnung des Bundes, die keine Wertangaben, sondern lediglich Kriterien für die durch die Regelsätze abzudeckenden Bedarfe enthält, wäre dann unerheblich. Sollten dagegen die Landesregierungen nach wie vor an die Regelsatzverordnung des Bundes gebunden sein, könnten sie die Umsetzung der Regelsatzfestsetzung außerhalb des parlamentarischen Verfahrens durchführen und die Regelsätze beschneiden. Die Nachvollziehbarkeit der Regelsätze würde mangels transparenten Verfahrens für die Betroffenen erschwert. Davon wäre ein Personenkreis betroffen, der im Gegensatz zu den Leistungsempfängern nach dem SGB II, nicht in der Lage ist, durch eigene Erwerbsarbeit Einkommen zu erzielen.

Die Änderung des § 28 Abs. 2 S. 3 SGB XII bindet die Festsetzung der Regelsätze durch Rechtsverordnung darüber hinaus an die nur alle fünf Jahre erhobene Einkommens- und Verbrauchsstatistik oder die jährlich zu prüfende Rentenanpassung. Wegen der entsprechenden Vorgaben der jeweiligen Ergebnisse ist davon auszugehen, dass trotz der Mehrwertsteuererhöhung und der gestiegenen Belastungen durch die nicht mehr von der gesetzlichen Krankenkasse zu finanzierenden Medikamente und die Zuzahlungen, jedenfalls bis einschließlich zum Jahr 2009 keine Regelsatzerhöhung mehr erfolgen wird. Es steht bereits jetzt fest, dass aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenversicherung selbst mögliche Einkommenssteigerungen durch die Verrechnung mit einer früheren Unterdeckung gestrichen werden. Davon ist wiederum ein Personenkreis betroffen, der im Gegensatz zu den Leistungsempfängern nach dem SGB II nicht in der Lage ist, durch eigene Erwerbsarbeit Einkommen zu erzielen. Selbst wenn die Bundesländer aufgrund einer Unterschreitung des soziokulturellen Existenzminimums eine Anhebung beabsichtigten, wäre dies nach der vorgeschlagenen Regelung vor der Auswertung der Einkommens und Verbrauchs Stichprobe 2008 nicht möglich, da bis zu diesem Zeitpunkt eine Verordnungsermächtigung fehlt.

Änderung der Regelsatzverordnung

Darüber hinaus bestehen auch gegen die vorgesehene Anpassung der Regelsatzverordnung und die Wertungen aus der Auswertung der EVS 2003 Bedenken.

Aufgabe der Sozialhilfe ist es, das soziokulturelle Existenzminimum für alle bedürftigen Menschen zu gewährleisten und den Leistungsberechtigten die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu er-

möglichen. Dazu gehört insbesondere, dass den Leistungsberechtigten nicht nur das zum Lebensunterhalt Unerlässliche gewährt wird, sondern sie in die Lage versetzt werden, in der Umgebung von Nichthilfempfängern ähnlich wie Personen mit geringem Einkommen leben zu können¹.

Der Regelsatz der Sozialhilfe muss dabei die monatlich notwendigen Ausgaben insbesondere für Ernährung, Bekleidung, Haushaltsgegenstände, Hygienebedarf usw. umfassen, die nicht wie Miete, Mietnebenkosten, Krankenversicherung u.a. über andere Wege übernommen werden.

Er muss auch und gerade in jedem Einzelfall für die Menschen das soziokulturelle Existenzminimum sichern, die dies weder über

Erwerbsarbeit,

Ersparnisse oder

Unterhaltsleistungen Dritter

sichern können, darunter insbesondere alte und behinderte Menschen sowie für Kinder und Jugendliche.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum SGB XII hatten wir gefordert, dass das Verfahren zur Herleitung eines wesentlichen Wertes nicht nur der deutschen Sozial-, sondern auch der Finanzpolitik über den Weg der parlamentarischen Diskussion und nicht im Verordnungsweg bestimmt werden soll. Auch ein Statistikmodell kommt nicht ohne politische Bewertung aus. Diese politische Bewertung sollte der Gesetzgeber nach gründlicher und öffentlich geführter Debatte selbst treffen.

Das Statistikmodell zur Bestimmung des Eckregelsatzes aus § 28 SGB XII i.V.m. den Inhalten der Regelsatzverordnung ist aus unserer Sicht dem Warenkorbmodell vorzuziehen, da mindestens deutliche statistische Anhaltspunkte zur Regelsatzbestimmung aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ableitbar sind. Allerdings kommt ein Statistikmodell nicht ohne normative Entscheidungen aus. Die wesentlichen Fragen dabei sind:

Welche Vergleichsgruppe wird gewählt?

Die Vergleichsgruppe bestimmt sich bisher nach § 2 Abs. 3 der RSV. Demnach sind für die EVS-Auswertung die „Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe“ heranzuziehen. Zu den großen Gruppen innerhalb der Vergleichsgruppe zählen die Haushalte von Menschen mit niedrigen Löhnen, geringen Renten und Arbeitslosengeld oder -hilfe. Zum Nachdenken erheblichen Anlass gibt die Tatsache, dass die Vergleichsgruppe im Jahr 2003 monatlich etwa 70 Euro mehr Ausgaben als Einnahmen hatte!² Folglich wird entweder noch vorhandenes Vermögen ab- oder Schulden aufgebaut oder es bestehen weitere in den Haushaltsbüchern nicht angegebene Einnahmen etwa aus Erwerbseinkommen. Dies ist jedoch für Sozialhilfeberechtigte nicht möglich. Zwar bestimmen sich die Sozialhilfesätze nach den Summen der Vergleichsausgaben in den jeweiligen Abteilungen der Verbrauchsausgaben, diese lägen jedoch zweifelsfrei höher, wenn die Haushaltseinkommen der Vergleichshaushalte höher gewählt würden.

Die problematische Entwicklung im unteren Einkommensbereich ist bereits wissenschaftlich belegt. Aus dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung ging erst vor kurzem hervor, dass zwar die oberen Einkommen steigen, die unteren jedoch deutlich sinken.³ Dadurch kam es zu einem Anstieg des mtl. durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens um 12,9 % von 1.541 Euro in 1998 auf 1.740 Euro in 2003 sowie der Schwelle für das Armutsrisiko nach den „Laeken-Indikatoren“ in Deutschland um 13,7 % von 825 Euro in 1998 auf 938 Euro in 2004.

¹ BVerwGE 36 S. 258.

² Irene Becker: Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum. 2006, S. 6

³ Bundestagsdrucksache 15/5150, S.43 ff.

⁴ s. [2. Nationaler Armuts- und Reichtumsbericht](#), S. 263

Welche Bedarfe werden anerkannt?

Zunächst einmal ist es richtig, dass Abschläge in den Ausgabepositionen vorgenommen werden, die ganz oder teilweise gesondert übernommen werden (insbesondere die Kosten der Unterkunft). Zudem kann es der Wille des Gesetz- bzw. des Ordnungsgebers sein, dass Sozialhilfeempfänger keinen Anspruch auf Kostenübernahme für Gegenstände oder Leistungen haben, die auch im unteren Einkommensbereich eher die Regel als die Ausnahme sind (z.B. KFZ oder Verpflegungsdienstleistungen). Gerade die angemessene Lösung der letzten Frage war durch die noch geltende Regelsatzverordnung völlig unzureichend beantwortet. Abschläge aufgrund der Vermutung von Ausgaben für Maßkleidung und Pelze oder Sportboote und Segelflugzeuge bei der Vergleichsgruppe waren schon früher fern jeder Realität. Wir begrüßen, dass dies die Bundesregierung inzwischen anhand der verbesserten Auswertung auch als belegt ansieht und einige Abschläge auf ein in dieser Hinsicht realistisches Maß zurückgeführt hat. Anzumerken ist jedoch, dass die Abschläge z.B. für die KFZ-Kosten dann nicht angemessen sind, wenn nicht im Vergleich dazu mindestens eine Schätzung dazu vorgenommen wird, welche Ausgaben alternativ getätigt worden wären (in den genannten Beispielen: Nutzung des Öffentlichen Personennah- und Fernverkehrs sowie Einkauf von Nahrungsmitteln). Vergleichbares gilt auch im Hinblick auf andere Abschläge.

Systematisch ergibt sich aber auch durch die gemeinsame Betrachtung dieser beiden Fragen ein Problem:

Entweder es müsste ein unteres Vergleichseinkommen herangezogen werden, bei dem sich Einnahmen und Ausgaben mindestens annähernd die Waage halten, und davon werden dann Abschläge aufgrund normativer Erwägungen vorgenommen, oder es wird ein Vergleichseinkommen herangezogen, das die Bedingung gleicher Einnahmen und Ausgaben nicht erfüllt. Dann muss aber eine deutlich größere Zurückhaltung bei den normativ bedingten Abschlägen bestehen.

Regelsätze für Haushaltsangehörige

Die gleichartige Festsetzung der Regelsatzanteile für Ehegatten oder Lebenspartner wie im SGB II (§ 3 Abs. 3 RSV) wird begrüßt.

Unbestritten bestehen noch Lücken in der Herleitung der Regelsätze für Haushaltsangehörige, insbesondere für Kinder in den verschiedenen Altersklassen. Zwar kann von Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften in einem Haushalt ausgegangen werden. Allerdings besteht gerade bei Kindern in der Phase der Schulbildung und des Heranwachsens im Vergleich zu Erwachsenen ein besonderer Bedarf etwa für häufigeren Kauf von Kleidung und Schuhen sowie für Bildung und Integration. Der Vergleich zu Ausgaben von Familien ohne Anspruch auf Fürsorgeleistungen ist zumindest in der Hinsicht zu problematisieren, dass diese gegenüber Haushalten ohne Kinder auch nur über ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen verfügen. Insofern wäre auch an dieser Stelle stärker über die Abschläge in den einzelnen Abteilungen der Verbrauchsausgaben zu diskutieren. Festzustellen bleibt auch, dass die Regelleistungen für Kinder, die älter als sieben Jahre sind, mit der Einführung des SGB II und des SGB XII um mehr als 14 % gegenüber dem Bundessozialhilfegesetz gesenkt worden sind.

Probleme der Fortschreibung!

Nach § 4 der Regelsatzverordnung verändert sich der Eckregelsatz jeweils zum 1. Juli eines Jahres, in dem keine Neubemessung der Regelsätze erfolgt, um den Vomhundertsatz, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert.

Nach [§ 68 Abs. 1 SGB VI](#) ist der aktuelle Rentenwert „der Betrag, der einer monatlichen Rente wegen Alters der allgemeinen Rentenversicherung entspricht, wenn für ein Kalenderjahr Beiträge aufgrund des Durchschnittsentgelts gezahlt worden sind. Am 30. Juni 2005 beträgt der aktuelle Rentenwert 26,13 Euro. Er verändert sich zum 1. Juli eines jeden Jahres, indem der bisherige aktuelle Rentenwert mit den Faktoren für die Veränderung

1. der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer,
2. des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung und
3. dem Nachhaltigkeitsfaktor

vervielfältigt wird“.

Dieser Wert wäre ggf. früher, als sich die Renten noch mit dem steigenden Wohlstand entwickelt haben, ein angemessener Fortschreibungsfaktor gewesen. Der Nachhaltigkeitsfaktor und die Abschläge aufgrund vermuteter privater Altersvorsorge (Riesterrente) führen jedoch dazu, dass die Bindung der Regelsätze an die Rentenentwicklung keine Lösung ist, um näherungsweise Einkommen und Verbrauch zu bestimmen, wenn keine Neubemessung erfolgt. Heute kann aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung, der hohen Arbeitslosigkeit, des Rückgangs der versicherungspflichtigen Beschäftigung und der Kürzung von Lohnbestandteilen verstärkt durch die Wirkung der „Ein-Euro-Jobs“ und der Kürzung der Rentenbeiträge für die SGB II-Berechtigten eine Minderung dieses Wertes nur durch gesondertes Handeln des Gesetzgebers ausgeschlossen werden.⁵

In ihrem aktuellen [Rentenversicherungsbericht](#) geht die Bundesregierung inzwischen davon aus, dass sich der aktuelle Rentenwert bis zum 1.7.2009 nicht erhöht!⁶ D.h., würde man den derzeitigen Überlegungen der Bundesregierung folgen, stiege das soziokulturelle Existenzminimum trotz Mehrwertsteuererhöhung und steigender Energiepreise mindestens in den kommenden drei Jahren nicht mehr.

Unabhängig davon ist auch der Zeitraum von bis zu acht Jahren von der Datenaufnahme der Einkommens- und Verbrauchstatistik bis zur Neufestlegung der Regelsätze zu groß, um auf aktuelle Herausforderungen – etwa deutlich steigende Energiepreise – mit der Erhöhung des Existenzminimums zeitnah zu reagieren.

Sonderproblem Mehrwertsteuererhöhung!

Die für 2007 beschlossene Anhebung des vollen Mehrwertsteuersatzes um 3 Prozentpunkte wird die notwendigen Ausgaben der Fürsorgeberechtigten für die Bedarfe, die aus dem Regelsatz zu finanzieren sind, erhöhen.

Bei der aktuellen Neufestsetzung der Regelsätze sprechen zusammenfassend eine Reihe von Argumenten für eine angemessene Erhöhung:

- die Suche nach einer angemessenen Vergleichsgruppe verbunden mit zum Teil zu hohen Abschläge für einzelne Ausgabegruppen auch im Zusammenhang mit der Hereinnahme der früheren „einmaligen Beihilfen“ in den Regelsatz;
- die seit der Erhebung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 eingetretenen Preissteigerungen und Ausgabeentwicklungen in den für das Existenzminimum relevanten Bereichen (insbesondere Stromkosten und Ausgaben für Gesundheit, darunter insbesondere die Zuzahlungen und Eigenleistungen bei der Krankenversicherung);
- die vereinbarte Mehrwertsteuererhöhung.

Der Fortschreibungsfaktor zwischen den Auswertungen der EVS kann nicht mehr die Rentenentwicklung sein. Ein deutlich nachvollziehbarer Faktor ist insbesondere die Preisentwicklung im regelsatzrelevanten Bereich. Damit würde wieder dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz bei der Einführung des Statistikmodells gefolgt.

Schließlich muss die Diskussion über ein angemessenes Existenzminimum verstärkt Bestandteil der öffentlichen Diskussion werden. Daran sind – wie früher im BSHG festgelegt – wieder gesetzlich vorgeschrieben Sachverständige insbesondere aus den Selbsthilfeorganisationen und den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege heranzuziehen.

Einem Vorschlag der Länder, die Neufestlegung nur dann zu treffen, wenn die Auswertung der neuen EVS vorliegt oder der Anpassungsfaktor zu Änderungen führt, ist abzulehnen – auch da die Länder

⁵ siehe Bundestags-Drucksache [16/794](#)

⁶ [Rentenversicherungsbericht 2005](#), S. 73

nach § 2 Abs. 4 RSV jährlich bei der Festsetzung des Eckregelsatzes auf ihr Land bezogene besondere Umstände, die die Deckung des Bedarfs betreffen, berücksichtigen können.

Darüber hinaus wäre von dem Gesetzgeber bzw. der Bundesregierung zu überlegen, das soziokulturelle Existenzminimum auch durch eine Verbesserung der sozialen Infrastruktur sicher zu stellen. Dafür würde sich insbesondere das Festschreiben eines Rechtsanspruchs in folgenden Gebieten anbieten:

freie Gewährung aller Bildungskosten für Kinder und Jugendliche in aller Bundesländern
(Lernmittel, notwendiger Schülertransport)

kostenlose Mahlzeiten im Rahmen der Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten und Schulen
oder Kostenheranziehung höchstens bis zur „häuslichen Ersparnis“

(Im Regelsatz für Kinder unter 14 Jahren ist rechnerisch für ein Mittagessen ein Betrag von 1,00 Euro vorgesehen. Die Kostenbeteiligung für ein Mittagessen in einem Kindergarten, einem Hort oder einer Ganztagschule liegt i.d.R. deutlich höher.)

freie Gewährung aller notwendigen Leistungen für die gesundheitliche Versorgung für Bedürftige
ohne Zuzahlungen u.ä.

Gewährung angemessener Unterkunftskosten
„Sozialrabatte“ (Schwimmbad, Bibliothek usw.)

2. Einführung des Nettoprinzips in der Eingliederungshilfe

§ 92 Abs. 1 SGB XII

§ 19 Abs. 5 SGB XII

Auf Anregung der Bundesländer sieht der Referentenentwurf die Streichung des Bruttoprinzips in der Eingliederungshilfe als Regelform der Leistungsgewährung für Leistungen in stationären Einrichtungen, Tageseinrichtungen oder für ärztliche oder ärztlich verordnete Maßnahmen (§ 92 Abs. 1 SGB XII) vor. Gleichzeitig wird § 19 Abs. 5 SGB XII um die Möglichkeit ergänzt, das Bruttoprinzip in begründeten Fällen durch den Sozialhilfeträger aufrecht zu erhalten.

Bruttoprinzip

Durch das in § 92 Abs. 1 SGB XII geregelte Bruttoprinzip wurde bisher sichergestellt, dass die rechtzeitige und umfassende Erbringung erforderlicher Teilhabe- und Rehabilitationsleistungen für Menschen mit Behinderungen in stationären Einrichtungen, Tageseinrichtungen oder für ärztliche oder ärztlich verordnete Maßnahmen unabhängig von ihrer Eigenbeteiligung erfolgt, um die Leistungsanspruchnahme von finanziellen Erwägungen der Menschen mit Behinderungen oder ihrer Angehörigen abzulösen. Damit der Sozialhilfeträger die Eigenbeteiligung auf jeden Fall einziehen kann, wurden ihm umfangreiche Überleitungs- und Übergangsrechte eingeräumt. Den Sozialhilfeträger traf damit im Ergebnis zwar eine Vorleistungspflicht gegenüber dem Leistungsberechtigten, dem stand aber eine Sicherstellung der Beitreibung der Eigenbeteiligung der Leistungsberechtigten und ihrer Angehörigen durch die gesetzliche Einräumung von Überleitungs- und Übergangsrechten gegenüber.

Nettoprinzip

Aus der Streichung des Bruttoprinzips folgt die Einführung des Nettoprinzips. Das Nettoprinzip bedeutet, dass der Sozialhilfeträger als Primärkostenträger für Leistungen in stationären Einrichtungen, Tageseinrichtungen oder für ärztliche oder ärztlich verordnete Maßnahmen ausscheidet. Besteht ein Bedarf an diesen Leistungen wird er eventuell zum Selbstzahler. Der Leistungsberechtigte selbst muss das einzusetzende Einkommen, wie z.B.

- Erwerbsunfähigkeitsrente,
- Altersrente,

- Waisenrente,
- Kindergeld,
- Wohngeld,
- Grundsicherungsleistungen,
- Leistungen der Pflegeversicherung,
- Leistungen privater Versicherungen oder
- sonstige Einkommensarten

zusammenstellen, geltend machen, prüfen, durchsetzen, den Zahlungseingang verfolgen und seinen Kostenanteil an die Einrichtung oder den Dienst weiterleiten. Der Sozialhilfeträger, der wie bisher nur die Restkosten übernimmt, erteilt die Kostenzusage entgegen der bisherigen Praxis nur noch in Höhe des Restbetrages.

Folgen für die Betroffenen

Die Folgen sind insbesondere für die Betroffenen gravierend. Denn der Aufwand zur Geltendmachung und Überwachung der einzelnen Geldströme wird dem Menschen mit Behinderung übertragen, der sich mit der ganzen Vielfalt der unterschiedlichen Sozialleistungs- und Transferleistungsansprüche auseinandersetzen muss. Es trifft dabei einen Personenkreis, der auf Hilfe in stationären Einrichtungen oder Tageseinrichtungen angewiesen und damit besonders benachteiligt ist. Da die Einrichtungen die Leistungsberechtigten erst nach einer abschließenden Klärung der Finanzierung aufnehmen können, wird der Zugang zu den Leistungen für Menschen mit Behinderungen massiv erschwert. Das gilt insbesondere in den Fällen, in denen der Leistungsberechtigte sich gegen eine aus seiner Sicht zu geringen Kostenzusage des Sozialhilfeträgers wegen möglicherweise unrichtiger Einkommensanrechnung zur Wehr setzen muss. Der von dem Leistungsberechtigten zu leistende Aufwand zur Geltendmachung notwendiger Rehabilitationsleistungen kann ihn davon abhalten, notwendige Leistungen in Anspruch zu nehmen.

Besonders problematisch wird die Situation, wenn der Leistungsberechtigte überschuldet ist. Während der Sozialhilfeträger nach dem Bruttoprinzip seine aus dem Recht der Leistungsberechtigten abgeleiteten Ansprüche gegen andere Leistungsträger, wie z.B. Rentenversicherungsträger, Pflegeversicherungsträger, etc. gem. § 113 SGB XII auch dann durchsetzen konnte, wenn die Ansprüche des Leistungsberechtigten verpfändet oder übertragen waren, hat nun eine Prüfung des einzusetzenden Einkommens des Leistungsberechtigten stattzufinden. Verpfändung und Abtretung hindert die Anrechenbarkeit als Einkommen gem. § 82 SGB XII grundsätzlich nicht. Nur wenn die Pfändung dazu führt, dass der Leistungsberechtigte nicht in der Lage ist, sich die notwendigen Mittel zu beschaffen und die Abwehr der Pfändung aus Rechtsgründen oder nur im Wege eines langwierigen Rechtsmittelverfahrens möglich ist, unterbleibt die Anrechnung als Einkommen im Rahmen des Notwendigen. Das führt entweder dazu, dass dem überschuldeten Leistungsberechtigten trotz der privatrechtlichen Abtretung oder Verpfändung seiner regelmäßigen Einkünfte mangels Berücksichtigung als Abzugsposten bei der Einkommensberechnung ein Eigenanteil verbleibt, den er tatsächlich nicht bezahlen kann. Oder der Sozialhilfeträger muss die verpfändeten und abgetretenen Einkommensteile bei Einkommensberechnung abziehen und damit mehr zahlen als bisher. Letztendlich wird auch diese Rechtsfrage auf dem Rücken der Betroffenen ausgetragen, die solange keinen Zugang zu den Einrichtungen haben, bis die Finanzierungsfragen zwischen ihnen und den Sozialhilfeträgern geklärt sind.

Zwar mag dem entgegengehalten werden, dass durch die ausdrücklich zu begrüßende Änderung des § 19 Abs. 5 SGB XII es immer noch vorgesehen ist, in begründeten Fällen das Bruttoprinzip aufrecht zu erhalten und die oben beschriebenen Fälle dazugehören. Zu berücksichtigen ist aber, dass auch der bisherige § 92 Abs. 1 SGB XII nur für bestimmte Leistungsbereiche konzipiert war und dadurch sichergestellt war, dass das Bruttoprinzip nur Menschen mit Behinderungen zugute kommt, die einen erhöhten Unterstützungsbedarf haben.

Folgen für die Einrichtungen

Auch für die Einrichtungen führt die Einführung des Nettoprinzips zu einem erhöhten Kosten- und Verwaltungsaufwand. Zur Sicherstellung der Refinanzierung der Leistungen ist die Einrichtung auf die regelmäßige und pünktliche Leistung des Sozialhilfeträgers und des Leistungsberechtigten angewiesen. Ist das Konto des Leistungsberechtigten überzogen oder hat er Einkommensteile verpfändet, hat die Einrichtung entgegen dem Sozialhilfeträger keine Möglichkeit, das Einkommen zur Sicherstellung der Leistungsgewährung heranzuziehen. Dadurch sind Leistungsausfälle zu befürchten, die je nach Aufstellung der Einrichtung, die als Arbeitgeber auch ein Wirtschaftsfaktor sind, die wirtschaftliche Existenz bedrohen können. Darüber hinaus verursacht die vorgeschlagene Neuregelung einen erheblichen Abrechnungsaufwand bei der jeweiligen Einrichtung. Sollte von den Einrichtungen die Unterstützung der Leistungsberechtigten in Finanzierungsfragen und der Überwachung erwartet werden, wie es derzeit in der Pflege praktiziert wird, erhöht sich der Abrechnungsaufwand erheblich. Abrechnungstechnisch wären hierbei Teilrechnungen für das Grundsicherungsamt, für Pflegekassen, für Sozialhilfeträger usw. notwendig. Alle anderen an der Finanzierung der Leistungsentgelte beteiligten Träger könnten die Beträge an Einrichtungen, an Bewohner oder an gesetzliche Betreuer überweisen. Die Prüfungen, ob Sozialhilfeleistungen gewährt werden müssen und wer die notwendigen Vermögensprüfungen durchführt, sind dabei völlig unklar. Der erhöhte Verwaltungsaufwand wird sich in einem deutlich höheren Personalbedarf der Sozialdienste, Abrechnungsstellen und der Finanzbuchhaltung niederschlagen. Durch die Einrichtung der notwendigen Änderungsdienste mit Leistungsträgern entsteht ein enormer Überwachungsaufwand seitens der Kostenzusage, Rentenbescheide, Zahlungseinstellungen etc. Der Debitorenabgleich in der Finanzbuchhaltung wird durch die verschiedensten Zahlungen für eine Person um ein Vielfaches ansteigen. Insgesamt kommt es durch die Neuregelung zu einer Kostenverlagerung von der Ebene des Staates auf die Ebene der Einrichtungen, ohne dass die Refinanzierung gesichert ist.

Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einführung des Nettoprinzips zu einer Zersplitterung der Finanzströme führt und das im SGB IX / SGB XII verfolgte Prinzip der Hilfen aus einer Hand erschwert. Die eigenständige Beitreibung von Einkommensbestandteilen und die Abrechnung mit den Einrichtungen müssten zukünftig durch die Leistungsberechtigten oder die sie betreuenden Angehörigen und Betreuer erfolgen. Die Frage nach dem Brutto- oder Nettoprinzip betrifft daher elementare Fragen der fachlich-inhaltlichen Ausgestaltung der Eingliederungshilfe. Darüber hinaus muss der Leistungsberechtigte sich mit seinen Leistungsansprüchen an die unterschiedlichen Leistungsträger einzeln wenden, obwohl bisher insbesondere im SGB II aber auch im SGB IX gerade für Menschen mit Behinderung das Prinzip verfolgt wird, dass durch eine Vernetzung der unterschiedlichen Leistungsansprüche im Ergebnis Leistungen aus einer Hand gewährt werden sollen.

Forderung

Das Diakonische Werk fordert, auf die Einführung des Nettoprinzips zu verzichten. Die Änderung des § 19 Abs. 5 SGB XII wird dagegen ausdrücklich begrüßt. Bei der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe müssen die fachlich konzeptionellen Inhalte mit den notwendigen Finanzierungsmodellen ausgewogen aufeinander abgestimmt werden.

3. Änderung der Heranziehungsvorschriften für Ehegatten und Lebenspartner

§ 82 SGB XII

§ 92a SGB XII

§ 88 Abs. 1 SGB XII

Mit der Änderung von § 82 Abs. 1 SGB XII soll klargestellt werden, dass der befristete Zuschlag nach § 24 SGB II nicht mehr als Einkommen angerechnet wird. Gleichzeitig wird in § 82 Abs. 3 S. 1 SGB XII die Einkommensheranziehung aus Erwerbseinkommen bei Hilfe zum Lebensunterhalt von 30% des Einkommens auf höchstens 50% des Eckregelsatzes beschränkt. § 82 Abs. 4 SGB XII wird dagegen

gestrichen und durch § 92a SGB XII ersetzt. Die Heranziehung der Ehe- und Lebenspartner und der Leistungsberechtigten über die häusliche Ersparnis hinaus soll entgegen der bisherigen Regelung zukünftig bei jeder längeren Inanspruchnahme von Leistungen in einer Einrichtung erfolgen. Neu eingeführt wird die Vorschrift, dass bei der Prüfung, welcher Umfang angemessen ist, auch der bisherigen Lebenssituation des im Haushalt verbliebenen Ehe- oder Lebenspartners und der im Haushalt lebenden minderjährigen unverheirateten Kinder Rechnung zu tragen ist. In § 88 Abs. 1 SGB XII wird Ziffer 3 gestrichen und Satz 2 angefügt, wonach in angemessenem Umfang die Aufbringung der Mittel unterhalb der Einkommensgrenze verlangt werden soll, wenn eine Person für voraussichtlich längere Zeit Leistungen in einer Einrichtung bedarf.

Freistellung des befristeten Zuschlages zum Arbeitslosengeld II in der Sozialhilfe

Die Änderung von § 82 Abs. 1 SGB XII wird ausdrücklich begrüßt. Damit wird sichergestellt, dass auch bei Bedarfsgemeinschaften, in den Grundsicherungs- und SGB II-Leistungsempfänger zusammenleben, der befristet gezahlte Zuschlag zum Arbeitslosengeld II nicht bei der Ermittlung des Anspruchs auf Grundsicherung als Einkommen zu berücksichtigen ist und damit entsprechend dem Leistungszweck den Leistungsberechtigten und nicht dem Sozialhilfeträger zufließt.

Begrenzung der Freilassung von Erwerbseinkünften auf die Hälfte des Eckregelsatzes

Die Notwendigkeit für eine Änderung des § 82 Abs. 3 S. 1 SGB XII erschließt sich nicht. Der Gesetzgeber ging bei der Fassung des § 82 Abs. 3 SGB XII davon aus, dass nur eine geringe Anzahl von Personen, die Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII haben, Erwerbseinkommen erzielen, da erwerbsfähige Personen einen Leistungsanspruch nach dem SGB II haben. Deshalb ist die differenzierte Regelung über die Freilassung eines Teils der Erwerbseinkünfte nach § 76 BSHG durch eine einfache, pauschalierte Regelung ersetzt worden. Die Änderung begrenzt die Anrechnungsfreiheit von Erwerbseinkommen von generell 30% des Einkommens auf höchstens 50% des Eckregelsatzes, also 162,50 Euro. Ob damit für einen Personenkreis, der nicht erwerbsfähig ist und trotzdem arbeitet, der Arbeitsanreiz erhalten bleibt, ist fraglich. Eine für diesen Personenkreis immer zulässige Arbeitsreduzierung kann vielmehr dazu führen, dass weniger gearbeitet und damit auch für den Sozialhilfeträger weniger an anrechenbarem Einkommen verbleibt. Die Ausnahmeregelung des § 82 Abs. 3 S. 3 SGB XII, wonach auch höhere Anteile des Erwerbseinkommens anrechnungsfrei bleiben können, wird als auf den Einzelfall abstellende Regelung die Einschränkung nicht ausgleichen können.

Einkommenseinsatz bei Leistungen für Einrichtungen

Die Neuregelung des § 92a SGB XII zum Einkommenseinsatz bei Leistungen für Einrichtungen, der § 82 Abs. 4 SGB XII ersetzt, sollte überdacht werden. Die angestrebte Verbesserung der Situation der Leistungsberechtigten und ihrer Ehe- bzw. Lebenspartner wird dabei grundsätzlich begrüßt. Einige Gesetzesformulierungen werden jedoch zu einer weiteren Belastung der Leistungsberechtigten und ihren Ehe- bzw. Lebenspartnern führen.

Häusliche Ersparnis (§ 92a Abs. 1 SGB XII)

Grundsätzlich begrüßt werden die Ausführungen in der Gesetzesbegründung, wonach die häusliche Ersparnis in der Regel jedenfalls auf die Höhe des Regelsatzes beschränkt sein soll. Systematisch zutreffender wäre es allerdings, nicht auf den Eckregelsatz, sondern den Familienzuschlag in § 85 Abs. 1 Nr. 3 SGB XII abzustellen, in dem der Gesetzgeber die Kosten für das gemeinsame Zusammenleben für das Leistungsrecht und damit im Umkehrschluss auch die häusliche Ersparnis abgebildet hat. Schellhorn führt zur Höhe der häuslichen Ersparnis (in Schellhorn, Schellhorn, Hohm, Kommentar zum SGB XII Sozialhilfe, 17. Auflage, § 82 Rdnr. 54) aus, dass die häusliche Ersparnis regelmäßig in ihrem Betrag unter dem Familienzuschlag der Einkommensgrenze liegen sollte, um der Bedarfs- und Einsatzgemeinschaft einen gewissen finanziellen Ausgleich und auch Anreiz dafür zu geben, dass auch während des Aufenthalts in einer Einrichtung Beziehungen zu dem Leistungsempfänger gepflegt werden. Der Familienzuschlag beträgt derzeit 70% des Eckregelsatzes.

Erweiterte Heranziehung (§ 92a Abs. 2 SGB XII)

Ebenfalls begrüßt wird der in der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis, dass dem Ehe- bzw. Lebenspartner bei der erweiterten Heranziehung jedenfalls ein Selbstbehalt oberhalb des sozialhilferechtlich notwendigen Lebensunterhalts verbleiben soll. Die in § 92a Abs. 2 SGB XII vorgeschlagene Formulierung stellt aber in Abweichung zu der Absicht, die Situation für die Leistungsempfänger und ihre Ehe- und Lebenspartner zu verbessern, eine Verschlechterung dar. Zum einen eröffnet die Neuregelung die erweiterte Heranziehung der Leistungsberechtigten und ihrer Ehe- bzw. Lebenspartner über die häusliche Ersparnis hinaus auch für die Fälle, in denen für längere Zeit Leistungen in nicht stationären Einrichtungen erforderlich sind. Zum anderen wird durch die Neuregelung das Einkommen des Ehe- und Lebenspartners genauso herangezogen, wie das Einkommen des Leistungsberechtigten.

Die Heranziehung der Leistungsberechtigten für Leistungen in nicht stationären Einrichtungen war bisher dadurch ausgeschlossen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die jetzt aufgegebenen Formulierung „Pflege in einer Einrichtung“ auf Leistungen die vollständige Betreuung in stationären Einrichtungen bezogen wurde. Die Neuregelung könnte selbst bei ambulanten Leistungen in Einrichtungen zu einer Heranziehung des Leistungsberechtigten und der Ehe- oder Lebenspartner führen. Das würde nicht zu einer Verbesserung sondern im Gegenteil zu einer massiven Verschlechterung für die Leistungsberechtigten und ihrer Ehe- bzw. Lebenspartner führen, die durch die Notwendigkeit der Inanspruchnahme der Leistung bereits genug belastet sind. Die ausufernde Wirkung der Neuregelung könnte nur dadurch auf ihren ursprünglichen Anwendungsbereich beschränkt werden, wenn sie auf stationäre Einrichtung beschränkt würde.

Ebenfalls war es bisher ausgeschlossen, dass das Einkommen der Ehe- und Lebenspartner zur Finanzierung der Leistung an den Betroffenen herangezogen wurde. Nur in den Fällen, in denen der Leistungsberechtigte den Ehe- bzw. Lebenspartner unterhalten hat, kam es zu einem Herausrechnen des Unterhaltsanspruchs des Ehe- bzw. Lebenspartners. Das führte nicht zu einer Ungleichbehandlung zwischen Doppel- und Einverdienererehen bzw. -partnerschaften, weil der Unterhaltsanspruch des Ehe- bzw. Lebenspartners ohne Einkommen durch die Berechnung gewahrt wurde. Die nunmehr beabsichtigte Ausweitung der Einkommensheranziehung des Ehe- bzw. Lebenspartners benachteiligt dagegen die Partner von Doppelverdienererehen bzw. -partnerschaften, weil der Sozialhilfeträger Zugriff auf ein Einkommen erhält, was in Einverdienererehen bzw. -partnerschaften überhaupt nicht erwirtschaftet wird. Um eine Ungleichbehandlung von Doppel- und Einverdienererehen bzw. -partnerschaften auszuschließen, müsste daher die Einkommensheranziehung über die häusliche Ersparnis hinaus auf alleinstehende Personen beschränkt werden. Alles andere würde zu einer Verschlechterung der Situation von Leistungsberechtigten und ihren Ehe- bzw. Lebenspartner führen. Überdies könnte die Neuregelung dazu führen, dass finanzielle Arbeitsanreize für den Ehe- bzw. Lebenspartner verloren gehen.

Angemessenheitskriterien

Darüber hinaus sind die neu in § 92a Abs. 3 SGB XII aufgenommenen Kriterien für die Prüfung der Angemessenheit der Heranziehung zu unpräzise, um eine einheitliche Heranziehung der Leistungsberechtigten und ihrer Ehe- und Lebenspartner zu gewährleisten. Das eröffnet den Sozialhilfeträgern in nicht unerheblichem Umfang Beurteilungsspielräume, die zu erheblichen Unterschieden in der Praxis führen können. Um die Unterschiede jedenfalls in der Untergrenze möglichst gering zu halten, sollte überlegt werden, konkrete Mindestbeträge zu benennen, die auf jeden Fall dem Ehe- bzw. Lebenspartner und den im Haushalt lebenden minderjährigen unverheirateten Kindern verbleiben müssen, wenn nicht die Heranziehung nur auf alleinstehende Personen begrenzt wird.

Einsatz des Einkommens unter der Einkommensgrenze

Die Streichung der Einkommensheranziehung unter der Einkommensgrenze bei stationären und teilstationären Leistungen entspricht der Rechtssystematik und wird ausdrücklich begrüßt.

Wie schon bei der Formulierung von § 92a Abs. 2 SGB XII ist aber auch hier klarzustellen, dass sich die erweiterte Heranziehung § 88 Abs. 1 S. 2 SGB XII nur auf stationäre Einrichtungen bezieht. Ansonsten wäre damit eine massive Schlechterstellung der Leistungsberechtigten verbunden, die jedenfalls nach der Begründung zur Neuregelung wohl nicht beabsichtigt war.

Forderung

Es wird vorgeschlagen, § 82 Abs. 3 und 4 SGB XII in ihrer jetzigen Form zu belassen. § 82 Abs. 4 S. 2 SGB XII sollte auf alleinstehende Personen beschränkt werden. Die Begründung sollte dahingehend ergänzt werden, dass die häusliche Ersparnis nicht oberhalb des Familienzuschlages in § 85 Abs. 1 Nr. 3 SGB XII liegen kann.

Sollte es bei der vorgeschlagenen Regelung in § 92a SGB XII bleiben, ist § 92a Abs. 2 SGB XII durch Ergänzung des Wortes „alleinstehende“ vor dem Begriff „Person“ und „stationären“ vor dem Begriff „Einrichtung“ zu beschränken. Darüber hinaus sollte in § 92a Abs. 3 SGB XII unter Beibehaltung des Beurteilungsspielraums für die Sozialhilfeträger eine feste Größe als Untergrenze für die anrechnungsfrei zu stellenden Einkommen von Ehe- und Lebenspartnern festgelegt werden.

§ 88 Abs. 1 S. 2 SGB XII sollte wie § 92a SGB XII um das Wort „stationär“ vor „Einrichtung“ ergänzt werden.

4. Beschränkung des notwendigen Lebensunterhalts auf stationäre Einrichtungen § 35 Abs. 1 SGB XII

Der notwendige Lebensunterhalt in Einrichtungen soll in § 35 Abs. 1 S. 2 SGB XII zukünftig nur noch für stationäre Einrichtungen definiert werden. Gleichzeitig wurde in der Gesetzesbegründung klar gestellt, dass es sich bei der Pauschale „nicht um den tatsächlichen Grundsicherungsanspruch nach dem 4. Kapitel handelt, sondern nur um einen bloßen Rechenbetrag“ zur Ermittlung der Bedürftigkeit.

Die in die Gesetzesbegründung eingefügte Klarstellung, dass § 35 SGB XII lediglich eine Rechengröße zur Berechnung der Eigenbeteiligung ist, wird grundsätzlich begrüßt. Die Regelung sollte aber im Übrigen mangels Vorliegen von Praxisproblemen in der bisherigen Ausgestaltung beibehalten werden. Denn der notwendige Lebensunterhalt bedarf für stationäre wie für teilstationäre Einrichtungen einer Definition, um eine Rechengröße für die Bedürftigkeitsprüfung und Einkommensheranziehung vorzuhalten. Die Begrenzung der Definition des notwendigen Lebensunterhalts in § 35 Abs. 1 S. 2 SGB XII auf stationäre Einrichtungen könnte für Leistungsberechtigte, die sowohl in einer stationären Einrichtung (Heim) als auch in einer teilstationären Einrichtung (Tageseinrichtung) Leistungen erhalten, zur Folge haben, dass ggf. unterschiedliche Regelungen für die Aufwendungen zum Lebensunterhalt gelten. Während für die Einkommensheranziehung für die stationäre Einrichtung von den festgelegten Pauschalen der Grundsicherung ausgegangen würde, könnten für die Einkommensheranziehung zu den teilstationären Leistungen die tatsächlichen Kosten zugrundegelegt werden. Im Verbund mit der Einführung des § 92a Abs. 2 SGB XII, der nach dem derzeitigen Vorschlag eine erweiterte Heranziehung zu den Kosten über die häusliche Ersparnis hinaus auch für Leistungen in nicht stationären Einrichtungen vorsieht, könnten die Leistungsberechtigten und ihre Ehe- oder Lebenspartner erheblich belastet werden.

Das Diakonische Werk der EKD schlägt deshalb vor, die bisherige Regelung bis zu einer grundsätzlichen Überarbeitung der Finanzierungsstrukturen des SGB XII, zu belassen und nur die Klarstellung aufzunehmen, dass es sich bei § 35 SGB XII um eine Rechengröße für die Einkommensheranziehung handelt.

5. Neuordnung der Schiedsstellen

§ 80 SGB XII

Es wird durch Änderung von § 80 SGB XII die Verortung der Schiedsstellen bei der zuständigen Landesbehörde beseitigt und zur Disposition der Bundesländer gestellt.

Die Aufhebung der Verortung der Schiedsstellen bei den Landesbehörden könnte im Zuge der zunehmenden Kommunalisierung von den Bundesländern dazu genutzt werden, dass die Schiedsstellen bei den Landkreisen verortet werden. Damit könnte der öffentliche Rechtsträger zum einen potentielle Partei eines Schiedsstellenverfahrens und zum anderen zuständig für den Aufbau und die Organisation der Schiedsstelle sein. Selbst wenn die Schiedsstellen bei den in einigen Bundesländern bestehenden Landeswohlfahrtsverbänden angesiedelt werden sollten, entstünden ähnliche Verwerfungen, wenn die Landeswohlfahrtsverbände von den Landkreisen getragen werden. Darüber hinaus könnte die gesamte Vorschrift auf Grund der noch nicht absehbaren Auswirkungen der Föderalismusreform damit zur Disposition durch die Bundesländer gestellt werden.

Wegen der besonderen Bedeutung der Schiedsstellen im Kontext der Vereinbarungen nach dem SGB XII sollte von einer Änderung Abstand genommen werden.

6. Streichung der Definition der stationären Einrichtung

§ 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII

Im Referentenentwurf ist vorgesehen, die Definition der stationären Einrichtung in § 13 Abs. 1 S. 2 SGB XII zu streichen.

Zutreffend wird davon ausgegangen, dass die derzeitige Definition der stationären Einrichtungen keine konkreten, sach- und fachbezogenen Kriterien beinhaltet, die das Profil stationärer Einrichtungen kennzeichnen. Die bestehende Regelung bildet weder die Rechtsprechung zum Begriff der stationären Einrichtung ab, noch genügt sie den Erfordernissen einer differenzierten Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Angebotsformen.

Dennoch kann auf eine Definition der stationären Einrichtung nicht verzichtet werden. Da die Finanzierung von Leistungen und die Heranziehung zu den Kosten im SGB XII an die Form der Leistung als stationär, teilstationär oder ambulant anknüpft, sind vielmehr bundesweit einheitliche Definitionen der Begriffe erforderlich, um ein Definitionsvakuum zu verhindern. Anstatt die Definition ersatzlos zu streichen, müsste eine Definition anhand der vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Prüfkriterien erfolgen.

Wegen der Tragweite der Streichung der Definition der stationären Einrichtungen wird deshalb vorgeschlagen, die Regelung bis zu einer fachlich diskutierten neuen Definition des Begriffs in ihrer jetzigen Form zu belassen.

7. Gleichstellung der Grundsicherung mit der Sozialhilfe

Der Gesetzentwurf hebt die Differenzierung zwischen den Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII und der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII insbesondere bei den Vorschriften der Einkommensanrechnung und der Einzelfallprüfung (§§ 22 Abs. 1, 92a Abs. 1, 93 Abs. 1, 94 Abs. 1 und 3, 105 Abs. 2 SGB XII) auf.

Die bisherige Differenzierung beruhte auf der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers bei der Einführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Zweck des Gesetzes war es, „für alte und dauerhaft voll erwerbsgeminderte Menschen eine eigenständige soziale Leistung vorzusehen, die den grundlegenden Bedarf für den Lebensunterhalt sicherstellt. ... Durch diese Leistung soll im Regelfall die Notwendigkeit für die Gewährung von Sozialhilfe vermieden werden.“⁷ „Die Leistung wird so bemessen, dass sie im Wesentlichen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz entspricht.“⁸ Die Leistungen sollten „ortsnah, teilweise pauschaliert und möglichst unbürokratisch abgewickelt“ werden.⁹

Die Integration der „Grundsicherung“ im Alter und bei Erwerbsminderung in das SGB XII hat an der Sonderstellung der Grundsicherung gegenüber der Sozialhilfe nichts geändert. Die Regelung in einem eigenen Kapitel und die bewusst nicht vorgenommene Gleichsetzung von Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt und Grundsicherungsleistungen in den übrigen Kapiteln haben den eigenständigen Charakter und die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe aufrechterhalten.

Die Gleichsetzung von Grundsicherung und Sozialhilfe im vorliegenden Gesetzentwurf beseitigt den Unterschied. Als einzige Besonderheit verbleibt derzeit nur die begrenzte Heranziehung von Kindern für die Altersabsicherung der Eltern. Im Übrigen sollen nach der Neuregelung die Heranziehungsregelungen der Sozialhilfe ohne Differenzierung auf die Grundsicherung übertragen werden. Besonders nachteilig erscheint diese Regelung z.B. im Zusammenhang mit § 22 SGB XII.

Durch die Änderung von § 22 Abs. 1 S. 1 sollen Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes oder der §§ 60 bis 62 SGB III gefördert werden, vom Anspruch auf Sozialhilfe und Grundsicherungsleistungen ausgeschlossen werden. Lediglich in Härtefällen sollen diese Leistungen gewährt werden können. Die Regelung bestand bisher schon für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Im Hinblick auf die in § 30 SGB XII genannten Mehrbedarfe wurde für bestimmte Personengruppen bereits unter Umgehung des Gesetzeswortlauts ein Leistungsbedarf von der Rechtsprechung neben den Leistungen der Berufsausbildungsförderung erkannt. Für die Grundsicherungsleistungen dürften diese zusätzlichen Bedarfe schon deshalb regelmäßig vorliegen, weil diese Leistungen nur Personen erhalten, die entweder wegen Alters aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind oder voll erwerbsgemindert im Sinne des § 43 Abs. 2 SGB VI sind. Falls gerade der letztgenannte Personenkreis eine Ausbildungsförderung erhält, ist es hier zwingend, dass daneben die Grundsicherungsleistungen gezahlt werden. Eine Änderung der Vorschrift sollte daher – wenn überhaupt Änderungsbedarf gesehen wird – den Systembruch beseitigen und klarstellen, dass Sozialhilfe geleistet wird, sofern der Bedarf nicht durch die vorrangigen Fördersysteme der Berufsausbildungsförderung (BAFöG und SGB III) sichergestellt wird. Grundsicherungsleistungen dürfen dagegen durch die Vorschrift nicht eingeschränkt werden.

Das Diakonische Werk der EKD lehnt eine weitere Entfernung von der ursprünglichen Gesetzesintention ab. Vielmehr wird in Umsetzung des ursprünglich verfolgten Gesetzesziels angeregt, Freibeträge bei der Einkommensanrechnung für Grundsicherungsleistungsempfänger einzuführen. Denn Menschen, deren Einkommen trotz langjähriger Beitragszahlung in die gesetzliche Rentenversicherung nicht das Existenzminimum erreicht, sollten jedenfalls im Alter ein Auskommen oberhalb des Existenzminimums erhalten, ohne dass ihre Angehörigen herangezogen werden.

8. Vertragsabschluss zwischen der Einrichtung und dem Träger der Sozialhilfe

§ 77 Abs. 1 SGB XII

⁷ Bundestagsdrucksache 14/5150, S.48

⁸ Bundestagsdrucksache 14/5150, S.49

⁹ ebenda

§ 77 Abs. 1 soll nach Satz 1 dahingehend ergänzt werden, dass Vertragspartei der Vereinbarungen zukünftig der Träger der Einrichtung und der für den Sitz der Einrichtung zuständige Träger der Sozialhilfe ist und die Vereinbarungen für alle übrigen Träger der Sozialhilfe bindend sind.

Die Regelung ist grundsätzlich erfreulich und wird die Vertragsabschlüsse und die Einheitlichkeit der Leistungsgewährung in der Praxis erheblich erleichtern. Dabei wird davon ausgegangen, dass die in § 97 SGB XII und ggf. in den entsprechenden Landesgesetzen geregelte sachliche Zuständigkeit des örtlichen bzw. überörtlichen Sozialhilfeträgers von der Neuregelung nicht betroffen sein soll. Um Missverständnissen in der Praxis vorzubeugen, wird angeregt wie in der Begründung zur Änderung des § 98 Abs. 5 SGB XII, eine entsprechende Klarstellung in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

9. Leistungsbeginn für die Mehrbedarfszuschläge

§ 30 Abs. 1 SGB XII

§ 30 Abs. 1 SGB XII wird dahingehend ergänzt, dass zum Nachweis des Leistungsanspruchs auf Mehrbedarf die Feststellung des Merkzeichens G durch einen entsprechenden Bescheid der zuständigen Behörde ausreicht und nicht die Ausstellung des entsprechenden Ausweises abgewartet werden muss.

Die Neuregelung wird ausdrücklich begrüßt. Durch die bisherige Regelung konnten Personen, deren Leistungsberechtigung durch die zuständige Behörde bereits durch Bescheid festgestellt, ihren Anspruch auf Mehrbedarfsleistungen nach § 30 SGB XII solange nicht durchsetzen, bis der entsprechende Ausweis ausgestellt worden war. Das hat insbesondere für die Leistungsberechtigten zu nicht nachvollziehbaren Wartezeiten geführt, in denen zwar der Bedarf nachgewiesen war aber die Bedarfsdeckung aus nicht formalen Gründen abgelehnt wurde.

10. Klarstellung von Zuständigkeitsregelungen

§ 98 Abs. 5 SGB XII

Die Neufassung des § 98 Abs. 5 SGB XII führt zu einer Ausweitung seines Anwendungsbereiches auf alle Leistungen in Formen ambulant betreuter Wohnmöglichkeiten nach dem Sechsten bis Achten Kapitel und verdeutlicht die Anknüpfung an die vorhergehenden Aufenthaltsverhältnisse der nachfragenden Person vor Beginn der Leistungen in ambulant betreuten Wohnmöglichkeiten.

Bisher wurde § 98 Abs. 5 SGB XII lediglich für den Bereich der Eingliederungshilfe (Sechstes Kapitel SGB XII) angewandt. Die Einschränkung ergab sich zwar nicht aus dem Gesetzeswortlaut aber aus der einschlägigen Entwurfsfassung der ursprünglichen Gesetzesbegründung zu § 93 SGB XII.

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs könnte insbesondere für den Bereich der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Achstes Kapitel SGB XII) dazu führen, dass die örtliche Zuständigkeit nicht oder nur mit erheblichem Aufwand festgestellt werden kann. Die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten kommen insbesondere auch Wohnungslosen zugute. Viele von ihnen nehmen ambulante betreute Wohnmöglichkeiten als niedrigschwellige Hilfe in Anspruch. Ein Teil der Leistungsberechtigten legt den Lebensmittelpunkt aber nicht an einem bestimmten Ort fest, sondern wechselt den Aufenthaltsort regelmäßig in kurzen Zeitabständen. Aufgrund des steten Ortswechsels kann ein ursprünglich örtlich zuständiger Sozialhilfeträger kaum festgestellt werden. Jeder Sozialhilfeträger, der dem Leistungsempfänger nachweislich eine Leistung bewilligt hat, käme in die Situation, selbst dann dauerhaft für den Leistungsberechtigten aufkommen zu müssen, wenn der Leistungsberechtigte seinen Aufenthaltsort stetig verändert. Das wird die Leistungsbereitschaft der örtlich zuständigen Sozialhilfeträger weiter einschränken. Bereits heute be-

steht trotz der restriktiven Auslegung des § 98 Abs. 5 SGB XII eine zunehmende Leistungsunwilligkeit gegenüber diesem Personenkreis, weil die Kostenzuständigkeit nicht eindeutig geregelt ist.

Hilfreich wäre deshalb eine Klarstellung, dass für den Bereich der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 98 Abs. 5 SGB XII ausschließlich der Sozialhilfeträger zuständig ist, in dessen Bereich sich die Leistungsberechtigten tatsächlich aufhalten.

Für die übrigen Regelungsfelder bestehen gegen die Neuregelung keine Bedenken.

11. Zusammenfassung

Die beabsichtigten Neuregelungen führen teilweise zu Verbesserungen für die Leistungsberechtigten und sprechen Fragestellungen an, die in der Praxis nicht immer einheitlich gehandhabt werden. Es wird ausdrücklich begrüßt, dass sich der Gesetzgeber dieser wichtigen Fragestellungen annimmt.

Dennoch sind nicht alle Vorschläge geeignet, den in der Praxis bestehenden Regelungsbedarf abschließend zu klären. Gerade in den Bereichen, in denen die Auswirkungen in ihrer Tragweite die Leistungsberechtigten belasten, erscheint es uns sinnvoller, eine Neuregelung zurückzustellen, bis ein fachlich-schlüssiges Gesamtkonzept entwickelt wurde. Dabei wird auch vom Diakonischen Werk der EKD nicht verkannt, dass die Weiterentwicklung der Eingliederungs- wie der Sozialhilfe im Interesse der Finanzierbarkeit der Leistungen dringend geboten ist. Partielle Änderungen in dem bisherigen Finanzierungskonzept führen jedoch zu negativen Konsequenzen für die Seiten der Leistungsempfänger, die von ihnen ohne ein schlüssiges fachliches Gesamtkonzept nicht nachvollzogen werden können. Es wird vom Diakonischen Werk der EKD ausdrücklich angeboten, sich an der Neugestaltung der Sozial- und Eingliederungshilfe zu beteiligen, um langfristig die Finanzierung angemessener Leistungen für die Betroffenen sicherzustellen.

Gez. Dr. Teske

Berlin, 08.08.2006

Rückfragen an Marie-Luise Schiffer-Werneburg (030) 83001-352 o. schiffer-werneburg@diakonie.de
Roland Klose (030) 83001-369 o. klose@diakonie.de