

Bundesverband

Sozialverband Deutschland · Stralauer Straße 63 · 10179 Berlin

Abteilung Sozialpolitik

Bei Rückfragen:

Tel. 030 72 62 0

Fax 030 72 62 22-328

sozialpolitik@sovd.de

sovd.de

4. Juli 2019

Stellungnahme des SoVD zum Referentenentwurf zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe (Angehörigen-Entlastungsgesetz)

A Vorbemerkung

Der SoVD erhielt am 13. Juni 2019 den Referentenentwurf für ein Angehörigen-Entlastungsgesetz. Die Möglichkeit zur Stellungnahme endet bereits am 4. Juli 2019.

Die kurze Stellungnahmefrist von nur 3 Wochen kritisiert der SoVD. Nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien gilt eine reguläre Frist für Stellungnahmen von mindestens vier Wochen. Ausnahmen davon sind zwar aus wichtigem Grund zulässig, im vorliegenden Fall jedoch weder ersichtlich noch dargetan.

Der SoVD erneuert seine Forderung nach ausreichenden Anhörungsfristen. Diese sichern eine Beteiligung der Verbände auf Augenhöhe und ermöglichen auch die notwendigen verband internen Meinungsbildungsprozesse.

Vor dem Hintergrund der kurzen Fristsetzung kann der SoVD vorliegend nur eine vorläufige Stellungnahme abgegeben; inhaltliche Modifizierungen bleiben den weiteren Beratungen in den verbandlichen Gremien des SoVD vorbehalten.

B Zu ausgewählten Neuregelungen im Einzelnen

1 Ausweitung des Berechtigtenkreises für Grundsicherungsleistungen

Artikel 1 Ziff. 2 (§ 41 Abs. 1-neu und Abs. 3a SGB XII) bestimmt, dass künftig auch Personen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen erhalten, die in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder bei einem anderen Leistungsanbieter das Eingangsverfahren und den Berufsbildungsbereich durchlaufen bzw. die in einem Ausbildungsverhältnis stehen, für das sie das Budget für Ausbildung erhalten.

Bewertung des SoVD: Die gesetzliche Klarstellung ist in der Sache richtig und notwendig, jedoch nicht ausreichend. Denn die vorgesehenen Änderungen beziehen nur Menschen ein, die im Eingangs- und Berufsbildungsbereich der Werkstätten beschäftigt sind bzw. werkstattberechtigt sind. Bei diesen war streitig, ob die dauerhafte volle Erwerbsminderung bereits angenommen werden kann und damit der Anspruch auf Grundsicherungsleistungen besteht. Zahlreiche Gerichte (vgl. insbesondere LSG Hessen, Beschluss vom 28.6.2018, AZ: L 4 SO 83/18 B ER) hatten bereits zugunsten der Betroffenen entschieden und Grundsicherungsleistungen zuerkannt. Insoweit ist es sachgerecht, dass dies nunmehr auch im SGB XII klargestellt wird.

Jedoch geht die Ausweitung nicht weit genug.

Der SoVD fordert, für erwerbsgeminderte Personen, deren dauerhafte Erwerbsunfähigkeit (noch) nicht festgestellt wurde, ebenfalls den Zugang zu Leistungen der Grundsicherung zu ermöglichen. Leistet die gesetzliche Rentenversicherung nur eine befristete Erwerbsminderungsrente, scheidet bislang ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung von vornherein aus. Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil Erwerbsminderungsrenten seit 2001 im Grundsatz nur noch als Zeitrenten gewährt werden. Unbefristete Erwerbsminderungsrenten sind der Ausnahmefall geworden, obwohl Zeitrenten in den weit überwiegenden Fällen nach Fristablauf weiterbewilligt werden und damit de facto Dauerrenten sind. Für die Betroffenen bedeutet die Feststellung, dass „vorerst nur“ eine zeitlich begrenzte Einschränkung der Erwerbsminderung vorliegt, dass sie keinen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung haben, sondern ggf. auf Leistungen der Hilfen zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Das bleibt für die Betroffenen mit erheblichen rechtlichen Nachteilen verbunden, selbst wenn die Heranziehung auf unterhaltsverpflichtete Kinder und Eltern in der Sozialhilfe mit dem vorliegenden Gesetzentwurf deutlich begrenzt werden soll. So gilt bei den Hilfen zum Lebensunterhalt die Vermutung, dass wer zusammen in einer Wohnung wohnt, auch gemeinsam im Haushalt wirtschaftet und die nachfragende Person von der mitwohnenden Person auch Leistungen zum Lebensunterhalt erhält (Vermutung der Bedarfsdeckung in der Haushaltsgemeinschaft; § 39 SGB XII) – diese Vermutung gilt in der Grundsicherung nicht, vgl. § 43 I HS 2 SGB XII. Ebenso gelten begünstigende Regelungen für Ehegatten in der Grundsicherung (vgl. § 43

Abs. 1 SGB XII), die für die Hilfen zum Lebensunterhalt nicht anwendbar sind (§ 27 Abs. 2 SGB XII).

Vor diesem Hintergrund setzt sich der SoVD nachdrücklich dafür ein, Zugang zu den Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung nicht mehr nur dauerhaft voll erwerbsgeminderten Menschen vorzubehalten. Der SoVD fordert, die Grundsicherung bei Erwerbsminderung auch für zeitweise voll erwerbsgeminderte Menschen zu öffnen. So entfielen in der Praxis auch schwierige Abgrenzungsfragen zwischen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe.

Mit der vom SoVD vorgeschlagenen Neuregelung würde auch der geltende Koalitionsvertrag umgesetzt, der die Schnittstellenklärung eingeschränkte bzw. dauerhafte Erwerbsminderung ausdrücklich einfordert.¹ Die bislang beabsichtigte enge Neuregelung zugunsten von Werkstattbeschäftigten hingegen bleibt hinter dem Auftrag des Koalitionsvertrages deutlich zurück.

2 Kein Wechsel mehr vom 4. Kapitel SGB XII zum 3. Kapitel SGB XII

Artikel 1 Ziff. 3a (§ 43-neu SGB XII) und Ziff. 4 (§ 94 Abs. 1 S 3-neu SGB XII) bestimmt, dass ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung nicht mehr entfällt, wenn die Vermutung widerlegt ist, dass die Jahresbruttoeinkommensgrenze unterschritten ist. In diesem Fall müssen Betroffene nicht mehr aus dem 4. Kapitel des SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) ausscheiden und auf Leistungen nach dem 3. Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt) zurückgreifen – sie verweilen im Rechtskreis des 4. Kapitels SGB XII.

Bewertung des SoVD: Der SoVD begrüßt die Neuregelung. Die bisherige Schlechterstellung der Betroffenen durch den Wechsel vom 4. in das 3. Kapitel SGB XII in Folge des Unterhaltsrückgriffs bei (hohem) Einkommen der Angehörigen ist nicht zu rechtfertigen. Denn Betroffene bleiben – mit oder ohne gutverdienende Angehörige – aus demselben Grund bedürftig: Ihr Status als Altersrentner*in bzw. als Rentner*in wegen dauerhafter voller Erwerbsminderung besteht fort und ihr Existenzminimum ist nicht abdeckt. Ein Verschieben in den Rechtskreis des 3. Kapitels SGB XII, welches Leistungen für befristet voll erwerbsgeminderte Personen, für Personen in stationären Einrichtungen oder unter bestimmten Bedingungen für Kinder unter 15 Jahren regelt, ist nicht sachgerecht.

¹ Vgl. Zeilen 4410-4411 des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD „Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“
Dort heißt es: „Die unterschiedliche Gewährung existenzsichernder Leistungen bei Menschen mit befristeter und dauerhafter Erwerbsminderung werden wir prüfen.“

3 Begrenzung des Unterhaltsrückgriffs

Art. 1 Ziffer 4 (§ 94 Abs. 1a-neu SGB IX) bestimmt, dass Unterhaltsansprüche der leistungsberechtigten Person gegenüber ihren Kindern und Eltern nicht zu berücksichtigen sind, es sei denn deren jährliches Gesamteinkommen beträgt jeweils mehr als 100.000 € (Jahreseinkommensgrenze). Nach Satz 2 soll der Übergang von Ansprüchen der Leistungsberechtigten ausgeschlossen sein, sofern Unterhaltsansprüche nach Satz 1 nicht zu berücksichtigen sind.

Bewertung des SoVD: Der SoVD begrüßt die Neuregelung ganz ausdrücklich. Bislang galt die Beschränkung des Unterhaltsrückgriffs nur für Leistungen der Grundsicherung nach Kapitel 4. Nunmehr soll sie auf alle Leistungen nach SGB XII erstreckt werden. Dies ist ein sozialpolitisch richtiger und notwendiger Schritt.

Ein (drohender) Unterhaltsrückgriff bedeutet für Angehörige von pflegebedürftigen und behinderten Menschen im Alltag eine enorme Belastung, die zusätzlich neben die Sorge um die angehörige Person selbst tritt. Diese belastenden Sorgen treffen besonders Angehörige mit kleinen oder mittleren Einkommen. Bei einem Jahresbruttoeinkommen von unter 100.000 € sollte die finanzielle Heranziehung von (unterhaltsverpflichteten) Angehörigen zur Finanzierung von Sozialhilfeleistungen daher ausgeschlossen werden.

Es ist auch richtig, die Beschränkung des Unterhaltsrückgriffs nicht nur auf die Hilfen zur Pflege zu erstrecken, wie dies im Koalitionsvertrag vereinbart wurde, sondern auf sämtliche Leistungen der Sozialhilfe. Denn sind Betroffene auf nachrangige Sozialhilfeleistungen angewiesen, ist von vergleichbaren Belastungsmomenten für deren Angehörige auszugehen. Diesen Belastungen sollte der Gesetzgeber im Sozialhilferecht insgesamt auch einheitlich begegnen und insoweit den Unterhaltsrückgriff für Angehörige in der vorgeschlagenen Form einheitlich begrenzen.

Die Neuregelung setzt ein enorm wichtiges sozialpolitisches Signal, dass die Gesellschaft die Belastung von Angehörigen, beispielsweise bei der Unterstützung von pflegebedürftigen Menschen, anerkennt und insofern eine echte solidarische – steuerfinanzierte – Entlastung erfolgt. Dieses Signal unterstützt der SoVD mit Nachdruck und uneingeschränkt.

Um die Entlastungswirkung für die Angehörigen möglichst zügig zu erreichen, sollte die Regelung zur Beschränkung des Unterhaltsrückgriffs nicht erst zum 1.1.2020 (vgl. Artikel 5 Abs. 2), sondern zumindest am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Der SoVD regt an zu prüfen, ob nicht sogar ein noch früheres Inkrafttreten ermöglicht werden könnte, um den Betroffenen schnellstmöglich Rechtssicherheit zu geben.

4 Übergangsregelung zur Nichtanrechnung von Renten im Januar 2020

Nach Art. 1 Ziffer 5 (§ 140-neu SGB XII) sollen Renten, die eingliederungshilfeberechtigte Personen bzw. Leistungsberechtigte nach dem 3. oder 4. Kapitel im Januar 2020 beziehen, nicht für den laufenden Lebensunterhalt nach dem 3. oder 4. Kapitel in diesem Monat einzusetzen sein.

Bewertung des SoVD: Die Regelung sichert die Systemumstellung nach dem Bundesteilhabegesetz zum 1.1.2020 und hilft, Finanzierungslücken zu vermeiden.

Denn während Einkommen, insbesondere Renten, der Leistungsberechtigten erst zum Monatsende gezahlt werden, sind diese bei den – bereits am Monatsanfang zu zahlenden - existenzsichernden Leistungen zu berücksichtigen. Ohne die vorgesehene Neuregelung entstünde zulasten der Betroffenen eine Finanzierungslücke der existenzsichernden Leistungen im Januar 2020. Daher ist die vorgesehene Regelung notwendig.

5 Verstetigung der Ergänzenden Unabhängigen Teilhabeberatung

Art. 2 Ziffer 2 (§ 32 SGB XII-neu) sieht die Verstetigung der Ergänzenden Unabhängigen Teilhabeberatung vor.

Bewertung des SoVD: Der SoVD begrüßt das in der Neureglung erkennbare Ziel, die Ergänzende Unabhängige Teilhabeberatung (EUTB), die mit dem Bundesteilhabegesetz neu geschaffen wurde, zu verstetigen. Denn sie stellt ein wichtiges, niedrighschwelliges Beratungsangebot für Menschen mit Behinderungen dar, das sich inzwischen bundesweit etablieren konnte.

Die Verstetigung der EUTB ist notwendig und entspricht auch den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages. Da bereits 2022 die befristete Projektfinanzierung ausläuft, ist die jetzt beabsichtigte, frühzeitige gesetzliche (Folge-) Regelung notwendig und richtig; allerdings muss die finanzielle Förderung langfristig ausgerichtet werden.

Der SoVD betont die Notwendigkeit, nicht nur der EUTB insgesamt, sondern ganz konkret auch den bereits etablierten, einzelnen Beratungsstellen nach 2022 eine Fortführung zu ermöglichen, selbst wenn für jede einzelne Beratungsstelle eine neue Antragstellung und Verbescheidung erforderlich wird. Die dort entwickelte Fachlichkeit, auch im Hinblick auf den Peer-Counseling-Ansatz (Menschen mit Behinderungen beraten Menschen mit Behinderungen), ist unverzichtbar und bedarf der kontinuierlichen Fortsetzung. Der SoVD geht davon aus, dass dies beabsichtigt ist, denn in der Gesetzesbegründung wird explizit auf die nötige Rechtssicherheit für die Weiterbeschäftigung des Personals und die Fortsetzung eingegangener Mietverhältnisse hingewiesen.

6 Option abweichender Personalschlüssel für andere Leistungsanbieter

Art. 2 Ziffer 3 c (§ 60 Abs. 2 Nr. 8 SGB IX-neu) eröffnet für die so genannten anderen Leistungsanbieter die Möglichkeit, bei Leistungen im Eingangs-, Berufsbildungs- oder Arbeitsbereich, die in betrieblicher Form erfolgen, von den Personalschlüsseln, wie sie nach § 9 Abs. 3 Werkstättenverordnung gelten, nach oben hin abzuweichen, wenn dies für die individuelle Förderung des Leistungsberechtigten erforderlich ist.

Bewertung des SoVD: Die Regelung wäre sachgerecht, sofern sie ein Abweichen zugunsten der Betroffenen ermöglicht, d.h. dass Fachkräfte auch weniger Menschen mit Behinderungen betreuen können als in der WVO vorgegeben. Denn gerade in Betrieben kann es notwendig sein, dass Fachkräfte nicht nur im Verhältnis 1:6, sondern in geringerem Verhältnis (z.B. 1:3) behinderte Menschen betreuen und die entsprechende Finanzierung gesichert ist. Ob dies mit der Formulierung des „Abweichens nach oben hin“ jedoch gemeint ist, bleibt fraglich. Eine entsprechende Klarstellung wird angeregt.

7 Budget für Ausbildung

Art. 2 Ziffer 4 (§ 61a SGB XII-neu) sieht die Einführung eines Budgets für Ausbildung vor. Bislang konnten Menschen, die Anspruch auf Leistungen einer WfbM haben, Leistungen der beruflichen Bildung nur in der WfbM sowie bei einem anderen Leistungsanbieter erhalten. Mit dem Budget für Ausbildung soll für diesen Personenkreis die Möglichkeit geschaffen werden, eine Förderung zu erhalten, wenn die Betroffenen eine reguläre Ausbildung bei einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber mit dem Ziel eines regulären Berufsabschlusses aufnehmen.

Bewertung des SoVD: Der SoVD unterstützt die Einführung eines Budgets für Ausbildung. Denn es kann dazu beitragen, dass mehr Menschen mit Behinderungen, die Anspruch auf Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen haben, auch außerhalb der WfbM die Möglichkeit einer Ausbildung erhalten. Zu Recht wurde daher die Einführung des Budgets für Ausbildung bereits im Koalitionsvertrag vereinbart. Die jetzt beabsichtigte gesetzliche Umsetzung trägt dem Rechnung. Damit das Budget für Ausbildung und ebenso das Budget für Arbeit aber auch in der Praxis endlich breite Anwendung und Nutzung erfährt, reicht die rechtliche Verankerung nicht. Die Leistungsträger müssen auch verstärkt zur Akquise passender Arbeits- und Ausbildungsstellen verpflichtet werden. In der Praxis könnte dies über die Beauftragung der vor Ort gut verankerten Integrationsfachdienste erfolgen.

Sachgerecht ist Abs. 2 Satz 2, wonach der schulische Teil der Ausbildung in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation erfolgen kann, wenn der Besuch der Berufsschule am Ort des Ausbildungsplatzes wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht möglich ist. Zwar stehen gerade auch Berufsschulen in der dringenden Pflicht, sich für Menschen mit Behinderungen zu öffnen und inklusive Bildung auch dort endlich zielgerichtet umzusetzen. Jedoch bestehen in

der Praxis nach wie vor enorme Defizite und Barrieren. Um jungen Menschen gleichwohl betriebliche Ausbildungsoptionen nicht zu versagen und das Budget für Ausbildung in die Praxis zu bringen, ist die Nutzung vorhandener Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation eine gute Option.

Kritisch bewertet der SoVD die in Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit, Anleitung und Begleitung von mehreren Leistungsberechtigten zu „poolen“. Die Regelung schließt nicht aus, dass Leistungen gegen den Willen des Betroffenen gemeinschaftlich an mehrere Personen erbracht werden könnten („Zwangspoolen“). Ein solches Zwangspoolen lehnt der SoVD, wie auch schon beim Bundesteilhabegesetz, mit Nachdruck ab. Der SoVD sieht die große Gefahr und warnt mit Nachdruck davor, dass Betroffenen Leistungen versagt werden könnten, wenn diese nicht „gepoolt“ in Anspruch genommen werden. Es ist zu betonen: Der individuelle Rechtsanspruch der Betroffenen auf Leistungen der Anleitung und Begleitung muss sichergestellt werden. Er muss auch dann eingelöst werden, wenn es z. B. nur einen Leistungsberechtigten im Betrieb gibt. Anlässlich der vorliegenden Regelung erneuert der SoVD seine Forderung, das „Zwangspoolen“ zulasten behinderter Menschen insgesamt, insbesondere nach § 116 Abs. 2 SGB IX, zu streichen. Denn dies schränkt die Selbstbestimmungsrechte der Betroffenen erheblich ein, behindert individuelle Unterstützungsangebote und fördert stationäre Settings.

8 Kosten der Arbeitsassistenz durch Integrationsämter

Mit Art. 2 Ziffer 8b (§ 185 Abs. 5 SGB IX-neu) soll klargestellt werden, dass die Integrationsämter bei der Übernahme der Kosten für eine Arbeitsassistenz keinen Ermessensspielraum hinsichtlich der Kostenhöhe haben.

Bewertung des SoVD: Die vorgesehene Regelung ist sachgerecht. Denn sie hilft, die Ansprüche der Betroffenen in der Praxis umzusetzen, einer restriktiven Bewilligungspraxis der Integrationsämter entgegenzuwirken und erforderliche Assistenzleistungen verlässlich zur Verfügung zu stellen. Allerdings müssen die Integrationsämter finanziell so ausgestattet sein, dass sie die Leistungen auch tatsächlich erbringen können. Die Gewährung dieser Leistungen darf nicht zulasten anderer, notwendiger Leistungen seitens der Integrationsämter – z. B. zulasten der finanziellen Unterstützung für Inklusionsbetriebe – gehen.

Der SoVD erneuert vor dem Hintergrund

- a) der steigenden Zahl schwerbehinderter Menschen in erwerbsfähigem Alter,
- b) der nach wie vor nachteiligen Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt sowie
- c) der richtigen und von der BRK geforderten Zielsetzung, mehr Menschen mit Behinderungen Teilhabemöglichkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu eröffnen

seine Forderung nach Anhebung der Ausgleichabgabe. Konkret ist die gestufte Ausgleichabgabe jeweils auf das Doppelte anzuheben. Zudem ist für Unternehmen, die entgegen ihrer

gesetzlichen Pflicht gar keinen schwerbehinderten Menschen beschäftigen, eine (neue) 4. Stufe der Ausgleichsabgabe vorzusehen und diese mit 750 € zu bemessen. Damit wird nicht nur der Anreizfunktion der Ausgleichsabgabe Rechnung getragen, sondern auch ihrer Ausgleichsfunktion, die in den (zunehmenden) Aufgaben und Leistungen der Integrationsämter umgesetzt wird.

Zugleich fordert der SoVD angesichts der demografischen Entwicklung die bedarfsgerechte Anhebung der Beschäftigungspflichtquote auf mindestens 6 Prozent. Ihre Erfüllung muss politisch eingefordert und rechtlich, z. B. mittels Ordnungswidrigkeitenrecht, durchgesetzt werden. Darüber hinaus sieht der SoVD weitergehenden Handlungsbedarf, um die nach wie vor bestehenden erheblichen Defizite bei der Teilhabe schwer-/behinderter Menschen am Arbeitsleben endlich spürbar anzugehen, z. B. durch verbesserte Beratungs- und Vermittlungsangebote der Jobcenter für behinderte Menschen und besseren Zugang zu Leistungen der Rehabilitation im Rechtskreis SGB II. Hier bleibt die Bundesregierung in der Handlungspflicht.

Berlin, den 4. Juli 2019

DER BUNDESVORSTAND