

Münster 04.07.2019

Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Entlastung unterhaltsverpflichteter Angehöriger in der Sozialhilfe und in der Eingliederungshilfe (Angehörigen-Entlastungsgesetz)

I. Allgemeine Bewertung

Das Gesetz dient der Umsetzung einer Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode. Es soll Kinder und Eltern entlasten, die gegenüber Leistungsbeziehern nach dem SGB XII unterhaltsverpflichtet sind. Dazu soll die Unterhaltsheranziehung von Eltern und Kindern mit einem Jahresbruttoeinkommen von bis zu 100.000 Euro in der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Sofern dieser Weg beschritten wird, hält es die BAGüS für konsequent, auf die Unterhalts- und Beitragsheranziehung von Eltern volljähriger Kinder mit Behinderungen in der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX ab 2020 vollständig zu verzichten.

Zentraler Kritikpunkt der BAGüS an dem vorgelegten Gesetzentwurf ist, dass er keine Refinanzierungsvorschläge zur Deckung der bei Ländern und Gemeinden entstehenden Mindereinnahmen durch die Beschränkung bzw. den Wegfall des Unterhaltsrückgriffs beinhaltet. Im Entwurf werden die Mindereinnahmen auf rund 300 Mio. Euro jährlich geschätzt. Dies hält die BAGüS für zu gering.

Nach Auffassung der BAGüS berücksichtigt die Finanzfolgeschätzung neben dem unmittelbaren Effekt wegfallender Einnahmen aus Unterhaltszahlungen in sozialhilfrechtlichen Bestandsfällen nicht bzw. nicht ausreichend die Wirkungen, die sich wegen der unterhaltsrechtlichen Eigenbeteiligung bisher hemmend auf die Inanspruchnahme insbesondere pflegerischer Leistungen ergeben. Durch die gedeckelten Teilleistungen der Pflegeversicherung liegt die Verantwortung zur Zahlung verbleibender Kosten der ambulanten und stationären Pflege derzeit bei den Pflegebedürftigen und deren Angehörigen. Häufig werden die verbleibenden Kosten der Pflege in einem Mix aus Eigenmitteln der pflegebedürftigen Person und zusätzlichen finanziellen Mitteln der Angehörigen als Selbstzahler gestemmt. Sofern in diesen Mix eingegriffen wird, indem - wie beabsichtigt - unterhaltspflichtige Angehörige aus ihrer Verpflichtung

entlassen werden, sinkt die familiäre Pflegebereitschaft und damit auch die Schwelle zur Inanspruchnahme von Sozialhilfemitteln.

Die Anzahl der Selbstzahler in stationären Pflegeheimen, die heute je nach Region noch zwischen 50 und 70 Prozent liegt, wird erheblich sinken und die Fallzahlen und Kosten im Bereich der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ansteigen. Damit werden Länder und Gemeinden sowohl beim Sach- als auch beim Erfüllungsaufwand erheblich zusätzlich belastet.

Weitere Belastungen für Länder und Gemeinden sind durch die jüngst im Rahmen der Konzertierte Aktion Pflege (KAP) verabredeten Maßnahmen zur Sicherung der Pflege und zur Steigerung der Attraktivität der Pflegeberufe zu befürchten. Solange nämlich kein gesetzgeberisches Konzept zur Übernahme entstehender Mehrkosten durch höhere und dynamisierte Leistungen der Kranken- bzw. Pflegeversicherung besteht, sind finanziellen Mehrbelastungen durch die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen zu tragen. Bei Wegfall der Zahlungspflicht der letztgenannten Gruppe wird das Finanzierungsrisiko auf die Sozialhilfeträger verlagert und deutlich erhöht. In der Finanzfolgeschätzung des Gesetzentwurfes wird dieser Aspekt nicht berücksichtigt.

Gänzlich ausgeblendet werden in der Finanzfolgeschätzung auch die mit dem demografischen Wandel verbundenen Entwicklungen im Bereich der Pflege. Der erwartete deutliche Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten wird sich in Wechselwirkung mit der beabsichtigten finanziellen Freistellung der Angehörigen sowie bei unveränderten Teilleistungen der Pflegeversicherung erheblich kostensteigernd für Länder und Gemeinden auswirken.

Der im Gesetzentwurf hergestellte „Kontext der Zweiten und Dritten Pflegestärkungsgesetze“ sowie der Verweis auf kaum messbare Mehreinnahmen infolge geringerer Abzugsmöglichkeiten bei der Einkommensteuer sind verfehlt. Ein „Kontext“ des jetzigen Gesetzentwurfes zu den genannten Gesetzen ist nicht zu erkennen, zumal die wissenschaftliche Untersuchung nach § 18c SGB XI, die auch die Entwicklungen der Pflege-Vergütungen umfasst, noch nicht abgeschlossen ist. Zwar sind die Nettoausgaben der sozialhilferechtlichen Hilfe zur Pflege bundesweit tatsächlich von rund 3,8 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf rund 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2017 gesunken. Dieser Effekt ist auf das Pflegestärkungsgesetz II zurückzuführen. Mit diesem wurde in der Pflegeversicherung der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff eingeführt, der mehr Menschen anspruchsberechtigt machte, nämlich den Personenkreis der kognitiv beeinträchtigten Menschen. Zugleich wurden die Leistungen der Pflegekassen erhöht und obendrein bestimmt, dass Steigerungen der Pflegesätze im Jahr 2017 ausschließlich zulasten der Pflegekasse gingen. Dies alles führte im Ergebnis zunächst zu einer Entlastung der pflegebedürftigen Menschen und damit erwartungsgemäß zu sinkenden Ausgaben in der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.

Diese Entwicklung ist jedoch nur vorübergehender Natur. Aktuelle Daten belegen, dass die durchschnittliche Höhe des seit 2017 im Bereich der stationären Pflege zu bestimmenden einrichtungseinheitlichen Eigenbetrags (EEE), der als Indikator für die

finanzielle Belastung von pflegebedürftigen Menschen in Pflegeeinrichtungen und damit auch für die Entwicklung der Ausgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege herangezogen werden kann, in den Jahren 2018 und 2019 bundesweit deutlich angestiegen ist. Entsprechend liegen die Ausgaben der Hilfe zur Pflege nach aktuellen Daten für 2018 und 2019 schon wieder über dem Ausgangsniveau von 2016.

Die BAGüS mahnt an, dass die von der Bundesregierung im Rahmen der Konzertierten Aktion Pflege (KAP) mitgetragene Erklärung, Pflegebedürftige und ihre Familien vor einer Überforderung bei den Eigenanteilen in der Pflege zu schützen, nicht durch Verschiebung zusätzlicher Belastungen auf Länder und Gemeinden erfolgt, sondern durch eine auskömmliche und dynamische Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung.

Ebenso bittet die BAGüS die Bundesregierung im weiteren Verlauf der Gesetzgebung zu prüfen, wie ein Ausgleich der entstehenden Mehrkosten zum Beispiel durch eine (anteilige) Bundeserstattung von Leistungen nach dem SGB XII erfolgen kann.

Wegen der finanziellen Wirkungen der gesetzlichen Regelung, die derzeit nur auf Annahmen und Schätzungen gestützt werden, ist auch eine gesetzlich verankerte Evaluation mit Mehrbelastungsausgleich angezeigt.

Ferner regelt das Gesetz die Entfristung der Finanzierung der ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB). Dies sollte zum Anlass genommen werden, auch für die übrigen vom Bund veranlassten Interessensvertretungen eine gleiche, gesicherte und deutlich entbürokratisierte Finanzierung zu gewährleisten (siehe dazu II.6).

II. Zu einzelnen Regelungen

Im Einzelnen bestehen folgende Hinweise der BAGüS zum Referentenentwurf:

1. Zu Artikel 1 Nr. 2 AngEntlG - § 41 SGB XII (Grundsicherung im EV und BBB von WfbM)

Mit dem Gesetz erfolgt die längst überfällige Klarstellung, dass auch Menschen mit Behinderungen, die das Eingangsverfahren sowie den Berufsbildungsbereich einer WfbM durchlaufen, einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII haben.

Gleichzeitig wird noch auf redaktionellen Änderungsbedarf in § 45 S. 3 Nr. 3 SGB XII hingewiesen, den der RefE bisher nicht berücksichtigt (Ersetzung der Worte „den Eingangs- und Berufsbildungsbereich“ durch die Worte „das Eingangsverfahren oder den Berufsbildungsbereich“).

2. Zu Artikel 1 Nr. 5 AngEntlG - § 140 SGB XII („Rentenlücke“)

Die im Referentenentwurf vorgeschlagene gesetzliche Regelung erscheint der BAGüS grundsätzlich geeignet, um das Problem der sogenannten „Rentenlücke“ bei der Umsetzung der 3. Reformstufe des BTHG zu lösen.

Statt der vorgesehenen Nichtanrechnung der Rentenzahlung im Monat Januar 2020 könnte auch eine gesetzliche Regelung zur Nichtanrechnung der Rentenzahlungen im Monat Dezember 2019 in Betracht kommen. Bei diesem Modell ließe sich der Verwaltungsaufwand bei der Trennung der Leistungen in besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe für Bezieher auskömmlicher Renten durch eine Nichtanrechnung der Rentenzahlung im Monat Dezember 2019 noch weiter reduzieren.

Dazu folgendes Beispiel:

Ausgangslage:

Ein Erwerbsminderungsrentner (900 Euro/mtl.) erhält im Dezember 2019 stationäre Leistung der Eingliederungshilfe einschließlich Hilfe zum Lebensunterhalt als Bruttohilfe nach § 92 Abs. 1 SGB XII. Die Rente wird wegen eines Erstattungsanspruches direkt vom Rentenversicherungsträger an den Sozialhilfeträger gezahlt.

Bei Nichtanrechnung der Rentenzahlung im Januar 2020 müsste dem Rentner - nach dem Konzept des RefE - einmalig im Monat Januar 2020 Grundsicherung bewilligt werden, obwohl er seinen Existenzsicherungsbedarf von beispielsweise 800 Euro eigentlich selber decken könnte. Ab Februar 2020 wäre er dann in der Lage, seinen Existenzsicherungsbedarf aus eigenem Einkommen zu bestreiten.

Bei Nichtanrechnung der Rentenzahlung im Dezember 2019 hätte dies auf die Höhe der als Leistung der Eingliederungshilfe einschließlich Hilfe zum Lebensunterhalt im Dezember 2019 keinen Einfluss, da die Leistung als Bruttoleistung nach § 92 Abs. 1 SGB XII unverändert erbracht wird. Bereits ab dem Monat Januar 2020 wäre der Rentner in der Lage seinen Existenzsicherungsbedarf aus eigenem Einkommen zu bestreiten (nämlich aus der nichtangerechneten Rentenzahlung im Dezember 2019). Eine einmalige Bewilligung von Grundsicherung im Januar 2020 wäre nicht erforderlich.

Voraussetzung für dieses Modell wäre allerdings, dass der Bund einen einfachen gesetzlichen Mechanismus zur Erstattung der entgangenen Rentenzahlungen und vergleichbarer Einnahmen im Dezember 2019 findet, der nicht nur Fälle der Grundsicherung sondern auch die Fälle der Hilfe zum Lebensunterhalt umfasst. In der Finanzfolge müsste der Aufwand des Bundes bei diesem Modell nicht höher sein, als im Referentenentwurf angegeben. Nachteil der Regelung wäre aber, dass die ohnehin knap-

pe Umsetzungszeit noch um einen weiteren Monat verkürzt würde und technisch kaum noch umsetzbar erscheint.

3. Zu Artikel 2 Nr. 2 AngEntlG - § 32 SGB IX (Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung)

Die unbefristete Übernahme der Kosten der ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung durch den Bund ist folgerichtig. Auch für die übrigen vom Bund veranlassten Interessensvertretungen sollte aber eine gleiche, gesicherte und deutlich entbürokratisierte Finanzierung gewährleistet werden (siehe dazu II.6).

4. Zu Artikel 2 Nr. 4 AngEntlG - § 61a SGB IX (Budget für Ausbildung)

Die beabsichtigte Einführung eines Budgets für Ausbildung ist längst überfällig. Die Praxis hat nachgewiesen, dass durch die Kombination sog. Minderleistungsausgleiche und beratender Unterstützung, etwa Jobcoaching, es Menschen mit Beeinträchtigungen gelingt, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen und letztlich, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. Damit wird ein erheblicher Beitrag zur Realisierung des in Art. 27 UN-BRK vorgegebenen Ziels geleistet. Das Budget für Ausbildung ist eine notwendige Maßnahme, um vor allem für junge Menschen eine ausdrückliche Rechtsgrundlage zu schaffen.

Die BAGüS bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob konkretisierende gesetzliche Regelungen für den nach bisherigen Erfahrungen mit dem Budget für Arbeit eher seltenen aber wegen des Grundsatzes der Personenzentrierung nicht vollständig auszuschließenden Fall des Abbruchs oder Scheiterns der Ausbildung und der Notwendigkeit der Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) erforderlich sind. So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob ein Anspruch auf Leistungen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich von WfbM nach Abbruch oder Scheitern einer Ausbildung im zeitlichen Regelumfang (§ 57 Abs. 2 und 3) oder unter Anrechnung von Zeiten (wie bei der unterstützten Beschäftigung nach § 57 Abs. 4) erfolgt.

5. Zu Artikel 2 Nr. 6 und 7 AngEntlG - §§ 138 Abs. 4 und 142 Abs. 3 SGB IX (Streichung der Regelung zum Unterhalt für volljährige Kinder)

Die Streichung von §§ 138 Abs. 4 und 142 Abs. 3 SGB IX hält die BAGüS für folgerichtig

Die BAGüS macht noch auf Folgendes aufmerksam:

Bei Leistungen über Tag und Nacht in den in § 134 SGB IX beschriebenen Sonderfällen umfasst die vertraglich zu erbringende Leistung und Vergütung auch den notwendigen Lebensunterhalt (§ 134 Abs. 3 SGB IX). Dieser Lebensunterhalt ist nach der gesetzlichen Systematik vom Träger der Eingliederungshilfe in vollem Umfang zu er-

bringen (§ 142 Abs. 2 SGB IX) und vom Träger der Sozialhilfe abzüglich der aufzubringenden Mittel nach § 142 Abs. 1 SGB IX und des Unterhalts nach § 142 Abs. 3 SGB IX zu erstatten (§ 27c Abs. 4 SGB XII).

Sofern Unterhalt vom Träger der Eingliederungshilfe nicht gefordert werden soll, ist neben der Streichung von § 142 Abs. 3 SGB IX auch eine Folgeänderung in § 27c Abs. 4 SGB XII erforderlich; die Worte „abzüglich des Unterhalts nach § 142 Absatz 3 des Neunten Buches“ sind dort zu streichen.

Die in den Sonderfällen nach §§ 134 und 142 SGB IX auch ab 2020 nach § 27c Abs. 3 i.V.m. § 27b Abs. 2 bis 4 SGB XII zu erbringenden Barbeiträge zuzüglich Bekleidungs-pauschale sind originär als Leistung nach dem Dritten Kapitel SGB XII vom Träger der Sozialhilfe zu erbringen. Diese Leistungen sind von der Streichung des Unterhalts-rückgriffs in § 142 Abs. 3 SGB IX nicht berührt. Vielmehr könnte hierfür nach § 94 SGB XII in der Fassung des Referentenentwurfs weiterhin ein Unterhaltsrückgriff gegen die Eltern im Umfang von 26,49 Euro/mtl. durch den Träger der Sozialhilfe für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erfolgen, sofern das Einkommen 100.000 Euro übersteigt. Die Begründung des Referentenentwurfes legt nahe, dass diese Rechtsfolge so nicht beabsichtigt ist und die Unterhaltsforderung gegen Eltern für volljährige Kinder in den Sonderfällen nach §§ 134, 142 SGB IX gänzlich entfallen soll.

Sofern in den Sonderfällen nach §§ 134 und 142 SGB IX weder vom Träger der Eingliederungshilfe noch vom Träger der Sozialhilfe Unterhalt gefordert werden soll, müsste § 27c SGB XII daher in der Weise ergänzt werden, dass § 94 SGB XII nicht anzuwenden ist.

6. Einfügung eines neuen Artikel 4a - Änderung der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung (WMVO) - Finanzierung der Interessenvertretung auf Bundesebene durch den Bund

Die Bundesvereinigung Werkstatträte Deutschland e.V. wurde bis einschließlich 2018 aus Projektmitteln des Bundesministeriums für Soziales (BMAS) gefördert. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Umstellung der Projektfinanzierung auf eine Vergütungsfinanzierung haben deutlich gemacht, dass letztere ohne erheblichen Aufwand bei der Beitragseinziehung wirtschaftlich nicht zu realisieren ist. Der vergleichsweise niedrige Betrag ist mit einer bürokratischen und komplizierten Finanzierungsregel verbunden. Das derzeitige Verfahren gewährleistet zudem nicht die erforderliche Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel, weil die Zahlungsverpflichteten (zunächst die Werkstätten und letztlich die Träger der Eingliederungshilfe) keine Möglichkeit haben, die Verwendung der Steuermittel zu prüfen.

Daher ist es erforderlich, die bisherige Form der Finanzierung durch den Bund fortzuführen und rechtlich abzusichern.

Gleiches gilt für die Finanzierung einer Bundesvertretung der Frauenbeauftragten in Werkstätten. Auch hier ist das vom Bund verfolgte Ziel, eine solche Vertretung einzurichten, um eine Finanzierung des Bundes zu ergänzen.

Die Interessenlage ist nicht anders als bei der ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB). Sie sollte daher auch für alle gleich gelöst werden.

Die BAGüS schlägt daher vor, in § 39 Abs. 1 WMVO („Die durch die Tätigkeit des Werkstattrats entstehenden Kosten trägt die Werkstatt. Das gleiche gilt für die Kosten, die durch die Teilnahme an Schulung- und Bildungsveranstaltungen nach § 37 Abs. 4 oder durch die Interessenvertretung auf Bundes- oder Landesebene entstehen.“) die Worte „Bundes- oder“ zu streichen und folgenden Satz zu ergänzen: „Die Kosten für die Interessenvertretung auf Bundesebene trägt der Bund.“