

Deutscher Städtetag
Deutscher Landkreistag
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Bundesvereinigung komm. Spitzenverbände · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Gesundheit und
Soziale Sicherung
des Deutschen Bundestages
Herrn Klaus Kirschner

Platz der Republik 1

11011 Berlin

per e-mail: baerbel.gross@bundestag.de

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

16.09.2003 /lk

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-2 194
Telefax (02 21) 37 71-1 28
E-Mail ludwig.fuchs@staedtetag.de

Bearbeitet von
Ursula Friedrich/DLT
Ludwig Fuchs/DST

Aktenzeichen
50.05.02

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0276
vom 16.09.2003
15. Wahlperiode**

Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (BT-Drucksache 15/1514)

Sehr geehrter Herr Kirschner,

die Einbeziehung des BSHG in das Sozialgesetzbuch wird grundsätzlich begrüßt. Sie muss jedoch einhergehen mit strukturellen Veränderungen. Die Neuregelungen müssen zu einer Kostenbegrenzung und zur Verwaltungsvereinfachung führen. Eine Sozialhilfereform muss die Leistungskürzungen in originären Sozialversicherungssystemen berücksichtigen. Wenn Leistungen für Arbeitslose, Rentner und andere gekürzt werden, muss die Sozialhilfe in angemessener Weise in die Sparkonzepte einbezogen werden.

Diese Voraussetzungen erfüllt der vorliegende Gesetzentwurf nicht. Die Reform des BSHG und seine Einbeziehung in das Sozialgesetzbuch bedarf einer gründlichen Auseinandersetzung mit den aktuellen Erfordernissen eines modernen Fürsorgerechts. Die Voraussetzungen hierfür sind in dem vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren in Folge der gesetzten kurzen Fristen nicht gegeben. Daher ist eine Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens dringend geboten. Die Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens ist aber auch deshalb erforderlich, weil zunächst die gesetzlichen Regelungen zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, zur Gesundheitsreform und evtl. auch der Grundsicherung

für Ältere und Erwerbsgeminderte abgewartet werden müssen. Die gleichzeitige Umsetzung des sog. Hartz IV-Gesetzes (Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) mit einer Sozialhilfereform zum 01.07.2004 zusammen mit einer Wohngeldreform und den nach wie vor ungelösten Problemen der Grundsicherung sind von den Sozialämtern nicht zu bewältigen. Die Folge wären nicht zu verantwortende Vollzugsdefizite.

Der Gesetzentwurf weist im übrigen eine Reihe von Ungereimtheiten, ungeklärten Fachfragen und Problemen auf, die im vorgesehenen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht zufriedenstellend zu klären sind. Die folgende Auflistung muss als vorläufig betrachtet werden:

§ 2, § 9 Welche Bedeutung hat die Einstellung der zwei tragenden Prinzipien des Sozialhilferechts – Nachrang und individuelle Bedarfsdeckung – in unterschiedliche Kapitel für die Gesetzesanwendung?

§ 7 Welche Bedeutung hat die Übertragung von Aufgaben auf die Länder für die eigenverantwortliche Erfüllung der Sozialhilfaufgaben durch die Kommunen?

§ 9 Abs. 1 Welche Auswirkung hat es auf die Hilfe in Einrichtungen, wenn die bisherige Einschränkung des individuellen Bedarfsdeckungsgrundsatzes, die die pauschalierte Vergütung zuließ, aus dem geltenden Recht nicht übernommen wird?

§ 10 Abs. 1 Welche Folgerungen sind aus der Änderung des Anspruchs auf persönliche Hilfe in Dienstleistung zu ziehen?

§ 11

- Welche Aufgaben für den Sozialhilfeträger sind mit der Pflicht verbunden, den Leistungsberechtigten für den Erhalt von Sozialleistungen zu befähigen?
- Sowohl die Definition der Zumutbarkeit einer Tätigkeit als auch die Pflicht des Sozialhilfeträgers, eine solche Tätigkeit zwingend anzubieten, gehen an der Realität der künftigen Leistungsberechtigten, die sich vor allem aus dem Personenkreis der Menschen mit Behinderungen und der Pflegebedürftigen zusammensetzen, vorbei. Nur ein Bruchteil der heutigen Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt soll künftig Leistungen nach SGB XII erhalten. Ist jedoch diesen Personen eine Tätigkeit zumutbar, gehören sie in das neue aus Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengeführte Leistungsrecht des SGB II-Entwurfs.
- Für den Sozialhilfeträger werden hier neue Aufgaben mit beachtlichen Kostenfolgen kreiert, deren Sinnhaftigkeit fragwürdig ist.

§ 12 Eine Leistungsabsprache ist angesichts der zu erstellenden Hilfepläne bei der Eingliederungshilfe für Behinderte, aber insbesondere bei der Hilfe zur Pflege, überflüssige Bürokratie.

§ 13 Abs. 1 Die neue Definition der stationären Hilfe ist verunglückt und erfasst nicht alle bisherigen Fälle. Bereits der einfache Fall eines stationären Krankenhausaufenthaltes würde falsch zugeordnet. Die Definition

orientiert sich nicht mehr an der Hilfeart, sondern am Leistungsberechtigten. Sie ist in dieser Form nicht ausreichend, um die bisher an verschiedenen Stellen des BSHG zu unterschiedlichen Zuordnungszielen enthaltenen Definitionen zu ersetzen.

- § 17 Abs. 2** Der Sinn dieser Vorschrift erschließt sich nicht. Wie Ermessensentscheidungen zu treffen sind, wird im SGB X geregelt.
- § 18** Inwieweit die Sozialhilfe auch künftig ohne Antrag gewährt werden sollte, ist angesichts der vielfältigen Probleme in der Praxis noch fachlich zu diskutieren.
- § 19**
- Die Umbenennung des Sozialhilfeempfängers zum Leistungsberechtigten ist fragwürdig angesichts der Beibehaltung des Begriffs des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II-Entwurf, in dem Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengeführt wird. Zur Vermeidung von Begriffsverwirrungen sollte deshalb im Fürsorgerecht einheitlich von Hilfebedürftigen in Abgrenzung zu den Leistungsberechtigten im Sozialversicherungsrecht gesprochen werden.
 - In Abs. 4 fehlt eine entsprechende Regelung der bisherigen §§ 11 Abs. 2, 29 Satz 1 BSHG, die die Voraussetzung der Hilfestellung trotz vorhandener Mittel regeln.
- § 20** Es fehlt die Ergänzung um Lebenspartnerschaften nach dem Gesetz zur Beendigung der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Gemeinschaften: Lebenspartnerschaften – vom 16. Februar 2001.
- § 21** In dem neuen System der Grundsicherung für Arbeitsuchende – SGB II-Entwurf, in dem Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem neuen Leistungsbereich zusammengeführt werden soll, müssen die Leistungen für das soziokulturelle Existenzminimum bedarfsdeckend ausgestaltet sein, damit das angestrebte Ziel der Vermeidung von Doppelbürokratie erreicht wird. Eine Auffangvorschrift wie § 21, die darüber hinaus eigene Leistungstatbestände konstituiert, steht diesem Ziel diametral entgegen.
- § 24** Sozialleistungen für Deutsche im Ausland ist keine Aufgabe der kommunalfinanzierten Sozialhilfe. Solche Leistungen sind in dem auf das Territorium der Bundesrepublik beschränkten Fürsorgerecht sachfremd und gehören in das vom Bund zu verantwortende Konsularrecht. Bei einer Reform des Sozialhilferechts müssen derart sachfremde Leistungen ersatzlos gestrichen werden.
- § 26** Die vorgesehene Kürzungsmöglichkeit der Hilfe bei falschen oder unvollständigen Angaben des Vertreters ist hinsichtlich der erfassten Fälle und der Auswirkungen zu überprüfen (z. B. Eltern handeln in Vertretung für ihre Kinder).
- §§ 28 ff.**
- Vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zum SGB II (Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem neuen

Leistungssystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende) ist vollkommen offen, ob überhaupt und ggf. in welchem Umfang ein leistungsberechtigter Personenkreis für das SGB XII übrigbleibt. Davon hängt die Notwendigkeit von Regelungen der Hilfe zum Lebensunterhalt im SGB XII und ihre Ausgestaltung maßgeblich ab.

- Die Auswirkungen der materiellen Gleichstellung von Hilfe zum Lebensunterhalt mit den Hilfen in besonderen Lebenslagen ist derzeit noch nicht abschätzbar. Eine damit verbundene Ausweitung der Hilfen und Kostenmehrungen sind zu befürchten.

§ 29

- Das neue Regelsatzsystem wird nur in Grundzügen erkennbar, da die angekündigte Regelsatzverordnung mit der neuen Struktur der Regelsätze fehlt. Derzeit ist also noch vollkommen offen, wie die Regelsätze abgeleitet und bemessen werden. Demzufolge sind keine Kostenschätzungen und schon gar nicht eine Prognose von Kosteneinsparungen (wie im Finanztableau mit 5 Mio. € angegeben) möglich. Das BMGS hat dazu bisher noch keinerlei Vorstellungen vorgelegt. Ohne Vorlage des Entwurfs einer Regelsatzverordnung fehlt das Kernstück für eine Neugestaltung der Regelsatzbemessung. Der Gesetzentwurf ist in diesem Punkt unvollständig und nicht beratungs- oder beschlussfähig.

- Die Auswirkungen der neu in das Gesetz aufgenommenen Regelung im Abs. 5 muss insbesondere auf seine Vereinbarkeit mit SGB VIII noch fachlich geprüft werden.

§ 31

Künftig werden fast ausschließlich die für den Mehrbedarf vorgesehenen Personenkreise Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben, so dass bei einem pauschalierten neuen Regelsatzsystem der Mehrbedarf in den notwendigen Lebensunterhalt einzurechnen ist, ggf. kann eine Korrektur über eine Öffnungsklausel bei den Regelsätzen erfolgen. Die Vorschrift über Mehrbedarf ist daher überflüssig.

§ 33

Es ist zu prüfen, ob der Anspruch auf Übernahme der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung sachlich in das Kapitel der Gesundheitshilfe gehört.

§ 36

- Der Sinn des Abs. 1 erschließt sich nicht und ist zu streichen.
- Die Vorschrift lässt offen, wie der notwendige Lebensunterhalt in Einrichtungen zu bemessen ist, ob der Investitionsbetrag ganz oder nur z. T. zu den Vergütungen zum Lebensunterhalt gehört.
- Es fehlt eine dem § 87 BSHG entsprechende Vorschrift über die Berechnung des Einkommenseinsatzes und des notwendigen Lebensunterhaltsbedarfs, wenn ein Partner in eine Einrichtung aufgenommen wird. Wie ist der Bedarf zum Lebensunterhalt bei der Resthaushaltsgemeinschaft zu berechnen?

§ 37

Die Neuformulierung über die Vermutung der Bedarfsdeckung bei Haushaltsgemeinschaften wirft vielfältige Probleme auf. Sie ist in zweifacher Hinsicht zu weit gefasst: Nicht jedes Zusammenwohnen hat eine Wirtschaftsgemeinschaft zur Folge (z. B. von Studenten).

Zum anderen werden generell alle Minderjährigen, Schwangere, Personen mit Kindern bis zum 6. Lebensjahr, Behinderte und Pflegebedürftige von der Vermutungswirkung ausgenommen. In dieser Formulierung ist eine Kostendynamik enthalten, die mit den veranschlagten Mehrkosten von 30 Mio. € nicht erfasst und offensichtlich nicht gesehen wurde. Mit dieser Vorschrift würden ganz neue Personengruppen - Minderjährige, Behinderte und Pflegebedürftige - einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten. Bei einer rein fiktiven Annahme, dass davon ca. 100 Tsd. Personen anspruchsberechtigt werden, entstünden Mehrkosten von ca. 0,5 Mrd. €. Im Finanztableau sind dafür Mehrkosten in Höhe von 30 Mio. € angesetzt. Damit wird die Kostendynamik dieser Regelung nicht erfasst.

§§ 42 bis 47

Die Auswirkungen der anstehenden Gesundheitsreform sind noch nicht berücksichtigt wie z. B. der Ausschluss von Zahnersatz oder von nichtverordnungspflichtigen Medikamenten von den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine Reform des Sozialhilferechts muss auf diese sozialpolitischen Entwicklungen eine sozial- und kostenverträgliche Antwort geben.

§§ 48 bis 55

Es werden die geltenden Vorschriften des BSHG mit einem neuen Leistungstatbestand eines trägerübergreifenden persönlichen Budgets übernommen. Das bedeutet, dass auf den unbegrenzten Anstieg der Ausgaben in diesem Leistungsbereich von durchschnittlich jährlich 7 % überhaupt nicht reagiert wird. Kostensteigerungen in diesem Ausmaß können bei einem Rückgang der Einnahmen von den kommunalen Haushalten nicht mehr verkräftet werden, schon gar nicht neue Leistungstatbestände. Damit wird die Gefahr herauf beschworen, dass die Leistungen insgesamt unfinanzierbar werden.

§§ 56 bis 64

Unverändert wird das geltende Recht übernommen, notwendige Änderungen aus der Sozialhilfepraxis sind nicht eingearbeitet.

§ 70 Abs. 3

Es ist zwar zu begrüßen, dass neu die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte angemessen bei der Vereinbarung von Einrichtungsvergütungen zu berücksichtigen ist. Sowohl die rechtliche Zulässigkeit als auch die Wirkungen einer solchen Regelung müssen jedoch noch fachlich geprüft werden. Im Augenblick ist eher zu verneinen, dass damit die davon laufenden Kosten in den Einrichtungen entscheidend gebremst werden könnten. Unverzichtbar ist deshalb eine weitergehende Regelung, die den ungebremsten Kostenanstieg in Einrichtungen wirksam begrenzt und die Absenkung von Vergütungen rechtlich ermöglicht.

§ 72

Die Ausdehnung der Schiedsstellenanrufung auf die Leistungsvereinbarung wird zu erheblichen neuen praktischen Problemen führen. Sie ist nicht akzeptabel, da nach der Rechtsprechung nicht die Einrichtungsträger oder die Schiedsstelle Inhalt, Umfang und Qualität der nach dem Gesetz zu erbringenden Leistung festlegen können. Die Verantwortung der Sozialhilfeträger für die Einrichtungs-Leistung

würde mit erheblichen Kostfolgen eingeschränkt. Auch die Betroffenen würden davon tangiert, da der Leistungsanspruch gegen den Sozialhilfeträger und nicht gegen die Schiedsstelle oder die Einrichtung geltend zu machen ist.

§§ 74, 76

Der Abschluss von Rahmenverträgen und die Ermächtigung zu Länderverordnungen sind keine geeigneten Perspektiven, die Einrichtungsfinanzierung zu einem Instrument fort zu entwickeln, das Leistungen und Vergütungen der Sozialhilfe finanzierten Einrichtungen vergleichbar macht und zu dem erhofften und notwendigen Qualitäts- und Leistungswettbewerb unter den Einrichtungen führt. Hierzu ist es notwendig, dass der Bundesgesetzgeber die Hürden dazu, wie Bildung von Hilfeempfängergruppen und die Kostenabgrenzung der Vergütungsbestandteile, bundeseinheitlich beseitigt. Letzteres gilt um so mehr, als die Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen nur bei eindeutiger Zuordnung von Kostenbestandteilen von den Hilfen zur Eingliederung und zur Pflege rechtlich abgrenzt und gewährt werden kann.

§ 77 Abs. 2

- Die nunmehr generelle Freilassung des Arbeitsförderungsgeldes bei Werkstattbeschäftigung nicht hinnehmbar. Mit der Freistellung des Arbeitsförderungsgeldes von der Einkommensanrechnung wird die bisherige Privilegierung der Werkstattbeschäftigten bei der Einrichtungshilfe auf die Hilfe zum Lebensunterhalt ausgedehnt. Hätte der Werkstattbeschäftigte das Arbeitsförderungsgeld zur Deckung seines Lebensunterhalts nicht mehr einzusetzen, würde er gegenüber anderen behinderten Beschäftigten besser gestellt. Auch diese Regelung beinhaltet eine Leistungsausweitung mit nicht abschätzbaren Kostenfolgen.
- Auch muss näher geprüft bzw. dargelegt werden, zu welchen Leistungsansprüchen und Kostenfolgen die Freilassung von 30 % des Einkommens aus selbstständiger und nicht selbstständiger Tätigkeit gegenüber dem geltenden Recht führt. Die Freilassung von Einkommen muss mit den Vorschriften über den Einsatz des Einkommens nach dem SGB II-Entwurf übereinstimmen. Eine vollkommen andere Berechnung des einzusetzenden Einkommens wäre verwaltungsaufwendig, intransparent und anwenderfeindlich.

§ 80

Die Einkommensgrenze für Hilfe in besonderen Lebenslagen wird mit einem Grundbetrag auf das zweifache des Regelsatzes vereinheitlicht. Mit der Mittlung sind Mehrausgaben verbunden, die auch unter Berücksichtigung der Beschränkung des Unterhaltsrückgriffs nicht zu den Einsparungen in Höhe von 45 Mio. €, sondern zu Mehrausgaben führen. Die Berechnungen hierzu sollten vorgelegt werden.

§ 87 Abs. 1

Die Anordnung der umfassenden Hilfegewährung trotz zumutbarer Eigenleistung erfasst nun alle Leistungen der Sozialhilfe an Behinderte und ist nicht mehr wie bisher auf die Eingliederungshilfeleistungen beschränkt. Die Folgen der Ausweitung für die Praxis und die Kostenfolgen müssen noch ausgelotet werden.

- § 87 Abs. 2**
- Durch die unveränderte Übernahme des Satzes 1 aus dem geltenden Recht bleibt die kritisierte und ungerechtfertigte Privilegierung der Integrationskindergärten fortbestehen. Die unterschiedliche Behandlung von Eltern mit behinderten und nicht behinderten Kindern muss unabhängig davon, in welcher Einrichtung sich das Kind befindet, beseitigt werden.
 - Nunmehr sollen die Leistungen der Eingliederungshilfe nicht nur bei Minderjährigen, sondern auch für Volljährige vollkommen vom Vermögenseinsatz frei gestellt werden. Dies betrifft die Behinderten selbst, schränkt aber auch die Unterhaltspflicht ein. Damit wird die schon geltende „Millionärsvorschrift“ auf alle Eingliederungsleistungen ausgedehnt. Das bedeutet auch Vermögens-Millionäre können bei Behinderung Anspruch auf Eingliederungsleistungen gegenüber dem Sozialhilfeträger geltend machen. Damit ist eine unkalkulierbare Ausweitung der Fallzahlen und der Kostensteigerung verbunden. Diese Leistungsausweitung ist im Finanztableau vollkommen unberücksichtigt geblieben.
- § 89 Abs. 1**
- Der Übergang des Unterhaltsanspruchs wird abweichend zu dem neuen Leistungsrecht des Arbeitslosengeldes II im SGB II-Entwurf für Leistungsberechtigte, die ihr Kind betreuen, geregelt. Für eine unterschiedliche Regelung liegen keine Sachgründe vor.
- § 89 Abs. 2**
- Die Beschränkung des Unterhaltsrückgriffs für volljährige Behinderte und Pflegebedürftige bei Leistungen der Eingliederungshilfe und zur Pflege von bisher auf 26 € wird auf alle Leistungen zum Lebensunterhalt ausgedehnt und auf einen Unterhaltsbetrag von 20 € monatlich beschränkt. Damit sind Eltern für behinderte Kinder nur noch mit einem Betrag von 46 € unterhaltspflichtig, obwohl sie Kindergeld in Höhe von 154 € erhalten und ungeachtet ihrer eigenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von einer Eigenbeteiligung freigestellt.
 - Die weitere Einschränkung der Unterhaltspflicht von Eltern volljähriger behinderter Kinder hat erhebliche Kostenausweitungen zur Folge, die mit 65 Mio. € viel zu gering veranschlagt sind. Die komplizierte Übergangsvorschrift muss durch eine einheitliche Zuordnung des Kindergeldes beim anspruchsauslösenden Kind abgelöst werden. Die Pflicht von Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht, den notwendigen Lebensunterhalt auch bei Volljährigkeit sicher zu stellen, hat auch bei Behinderung des Kindes weiterhin uneingeschränkt zu gelten. Eine Einschränkung der Unterhaltspflicht zu Lasten der kommunalfinanzierten Sozialhilfe ist abzulehnen.
- § 89 Abs. 3**
- Die Vorschrift wird von der Praxis nicht verstanden und der Gesetztext als im Widerspruch stehend zur Begründung gesehen.
- § 93 Abs. 2**
- Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe wird auf alle Hilfen in besonderen Lebenslagen ausgeweitet. Dies steht im Widerspruch zu den Entwicklungen in der Praxis, wonach

sich die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe immer mehr auf die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen konzentriert und dem örtlichen Träger der Sozialhilfe eine Aufgangzuständigkeit für alle übrigen Aufgaben zukommt. Es macht wenig Sinn, eine der Praxis gegenläufige Entwicklung der Aufgabenzuordnung von örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe im Gesetz festzuschreiben.

§ 93 Abs. 5

- Mit der jetzigen Formulierung wird das gesetzgeberische Ziel, ein sog. Anstaltsschutz des örtlichen Trägers der Sozialhilfe für betreute Wohnformen, nicht erreicht. In einer Vielzahl nicht bedachter Fallgestaltungen kann nicht allein auf die Zuständigkeit des örtlichen Sozialhilfeträger vor Eintritt in eine Wohnform abgestellt werden. Schon bei einem dazwischen geschalteten Aufenthalt im Krankenhaus würden ganz zufällige, nicht gewollte Zuständigkeiten eintreten.
- Die Vorschrift ist zudem mit dem Grundsicherungsgesetz nicht kompatibel.

§§ 98, 99

Es fehlen notwendige Gesetzesverweise auf anzuwendende Vorschriften des SGB XII (z. B. § 87).

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städtetages

Prof. Dr. Günter Henneke
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages

Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes