

Udo Steinmetz

Stadt Karlsruhe
Sozial- und Jugendbehörde
Sozialamtsleiter
R 50 30
Karlsruhe, 23.09.2003

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0296
vom 23.09.03

15. Wahlperiode**

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechtes in das Sozialgesetzbuch

Die Einbeziehung des BSHG in das Sozialgesetzbuch wird begrüßt. Neuregelungen müssen aber auch zu einer Verwaltungsvereinfachung führen. Deshalb sind aus der Sicht des Verwaltungsvollzuges eines städtischen Sozialamtes einige Anmerkungen und Vorschläge zu machen.

1. Übergang von Unterhaltsansprüchen

Nach § 89 Abs. 3 soll ein Unterhaltsanspruch nicht übergehen, soweit die unterhaltspflichtige Person selbst Leistungsberechtigte nach dem 3. Kapitel ist oder bei Erfüllung des Anspruches würde (Hilfe zum Lebensunterhalt). Der Träger hat diese Einschränkung zu berücksichtigen, wenn er durch vorgelegte Nachweise oder auf andere Weise Kenntnis hat.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Fassung führt zwar dazu, dass eine öffentlich-rechtliche Vergleichsberechnung in aller Regel nicht mehr erforderlich ist.

Die in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit aufgetretenen Probleme bei der Umschreibung von Titeln auf den Sozialhilfeträger werden dadurch vermutlich nicht gelöst. Die Oberlandesgerichte Stuttgart und Karlsruhe sind der Meinung, dass der Forderungsübergang durch öffentliche oder öffentlich beglaubigte Urkunden nachgewiesen werden muss, räumen aber gleichzeitig ein, dass der Sozialhilfeträger diese Nachweise in der durch § 727 ZPO erforderten Form kaum erbringen können.

Dass eine öffentlich-rechtliche Vergleichsberechnung in aller Regel nicht mehr erforderlich ist, folgt bereits aus der Beachtung der Selbstbehaltssätze nach den unterhaltsrechtlichen Leitlinien der Oberlandesgerichte.

Beim Kindesunterhalt oder beim Trennungs- oder nachehelichen Unterhalt kann es jedoch wegen der Rangvorschriften des BGB Probleme geben, die dazu führen, dass der derzeitige Ehegatte eines Unterhaltspflichtigen beim nachehelichen Unterhalt für den früheren Ehegatten des Unterhaltspflichtigen in aller Regel nicht berücksichtigt wird und deshalb möglicherweise trotzdem Hilfebedürftigkeit eintritt.

Die vorgeschlagene Fassung schützt auch nur die unterhaltspflichtige Person selbst und nicht die zu seinem Haushalt gehörenden Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft.

Hinzu kommen alle Fälle, in denen unterhaltsrechtlich eine Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung einer Erwerbsobliegenheit angenommen und fiktives Einkommen berücksichtigt wird. Dies darf aber nach der Rechtsprechung des BGH zum bisherigen § 91 und wohl auch nach der vorgeschlagenen Fassung nicht als Einkommen berücksichtigt werden.

Schließlich gibt es Fälle, in denen bei Berechnung des Unterhaltsanspruches bereits feststeht, dass der Unterhaltspflichtige in Zukunft nicht mehr bedürftig sein wird und dies nur möglicherweise in der Vergangenheit bei Erfüllung des Unterhaltsanspruches geworden wäre.

Der Unterhaltsanspruch sollte deshalb in jedem Falle auf den Sozialhilfeträger in vollem Umfang übergehen. Im Gegenzug soll der Unterhaltspflichtige in der Weise einen Schutz erhalten, dass der Sozialhilfeträger aus einem Unterhaltstitel nur vollstrecken darf, soweit dadurch für den Unterhaltspflichtigen und die im Zeitpunkt der Vollstreckung zur Bedarfsgemeinschaft des § 19 Abs. 1 SGB-XII gehörenden Personen keine Bedürftigkeit für eine Hilfe zum Lebensunterhalt eintritt.

Außerdem sollte § 89 Abs. 4 des Entwurfes dahingehend ergänzt werden, dass der Sozialhilfeträger auch berechtigt sein soll, einen bereits vorhandenen Vollstreckungstitel für die Zukunft auf sich umschreiben zu lassen. Vielfach ist nämlich bei Beginn der Hilfefgewährung zwar ein Unterhaltstitel erforderlich, aber der Unterhaltsschuldner leistet keine Zahlungen. Titelumreibungen für die dann gewährte Sozialhilfe sind bisher - wenn überhaupt - nur zeitabschnittsweise für vergangene Zeiträume möglich.

Eine solche Verbesserung der Rückgriffsmöglichkeiten hätte auch Auswirkungen auf das Verjährungsrecht. In § 207 BGB müsste dargestellt werden, dass eine Verjährung von Unterhaltsansprüchen auch gehemmt ist, soweit der Unterhaltsanspruch auf den Träger einer Sozialleistung übergegangen ist. Dies wird bisher nach der Rechtsprechung verneint. In § 212 BGB müsste geregelt werden, dass eine Verjährung neu beginnt, wenn der Schuldner vom Sozialleistungsträger zum Zwecke der Prüfung der Verhältnisse zur Auskunft über sein Einkommen und Vermögen aufgefordert wird, da sonst auch bei der aus der Sicht der Sozialhilfe notwendigen Änderung der Vorschriften des § 89 die Sozialhilfeträger gezwungen wären,

Vollstreckungsmaßnahmen einzuleiten, um einen Neubeginn der Verjährung auszulösen.

Im Gegenzug müsste zum Schutz des Schuldners in die ZPO eine Regelung eingefügt werden, wonach das Vollstreckungsgericht Maßnahmen der Zwangsvollstreckung ganz oder teilweise aufheben oder einstellen kann, wenn es sich um übergegangene Unterhaltsansprüche handelt und sonst Hilfebedürftigkeit bezüglich der Hilfe zum Lebensunterhalt eintreten würde.

Schließlich sollte auch endgültig durch den Gesetzgeber geklärt werden, dass der Freistellungsanspruch nach § 89 Abs. 5 SGB XII im Falle der Rückübertragung des Unterhaltsanspruches zur Geltendmachung an den Unterhaltsberechtigten die Bewilligung von Prozesskostenhilfe nicht ausschließt. Dies wird in der Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt.

Nach dem derzeitigen Wortlaut von § 89 Abs. 4 Satz 1, der der bisherigen Vorschrift des § 91 entspricht, ist davon auszugehen, dass erst eine Leistung erbracht werden muss, bevor eine schriftliche Mitteilung erfolgen kann. In der Praxis ist es insbesondere bei Heimfällen oftmals nicht möglich, über die Leistung sofort zu entscheiden. Wenn die Entscheidung erst nach Wochen erfolgt, gehen Unterhaltsansprüche für die öffentliche Hand verloren. Der Bundesgerichtshof hatte zum früheren Recht entschieden, dass eine Rückwirkung bis zu zwei Monaten zumutbar sei. Dem Sozialhilfeträger sollte deshalb die Möglichkeit der so genannten Rechtswahrungsanzeige bereits dann eingeräumt werden, wenn er von einer möglichen Leistungsgewährung Kenntnis erlangt und dies unverzüglich dem Unterhaltspflichtigen schriftlich mitteilt. Klargestellt werden sollte auch, dass diese Mitteilung bereits mit einer Aufforderung zur Auskunft nach § 112 SGB XII Entwurf verbunden werden kann.

2. Kostenersatz durch Erben

Der Kostenersatzanspruch gegenüber den Erben erlischt nach der bisherigen Regelung des BSHG und nach § 97 des Entwurfes in drei Jahren nach dem Tod der leistungsberechtigten Person, während der Kostenersatz bei schuldhaftem Verhalten in drei Jahren vom Ablauf des Jahres an, in dem die Leistung erbracht worden ist, erlischt. Auch beim Kostenersatz durch die Erben sollte die Erlöschensfrist mit Ablauf des Jahres beginnen, in dem die leistungsberechtigte Person, ihr Ehegatte oder ihr Lebenspartner verstorben ist.

Auch mehren sich Fällen, in denen bei verstorbenen Sozialhilfeempfängern gesetzliche Erben nicht vorhanden sind oder von diesen die Erbschaft ausgeschlagen wurde, so dass der Landesfiskus Erbe wird. Dieser beruft sich auf die Schutzgrenzen des § 97 Abs. 3 des Entwurfes. Es ist nicht einzusehen, dass der Landesfiskus hier Geldbeträge erhält, die bei langjährigen Hilfeempfängern meist aus der Sozialhilfeleistung angesammelt wurden, insbesondere aus dem Barbetrag zur persönlichen Verfügung bei Heimbewohnern. Diese Schutzgrenzen sollten nur natürlichen Personen zustehen.

Schließlich sind in § 97 SGB XII die Worte mit Ausnahme der vor dem 01. Januar 1987 entstandenen Kosten der Tuberkulosehilfe ersatzlos zu streichen.

3. Kostenersatz nach §§ 98 und 99 SGB XII

Die beiden Vorschriften vermengen den Kostenersatz von rechtmäßig gewährter, aber sozialwidriger Leistung und rechtswidriger Leistung (bisher § 92 a Abs. 1 rechtmäßige, aber sozialwidrige Leistung) und § 92 a Abs. 4 (rechtswidrige Leistung). Hier ist eine klare Trennung erforderlich. In § 98 sollte nur die rechtmäßig gewährte Hilfe und deren Ersatz wegen eines sozialwidrigen Verhaltens geregelt werden, während § 99 ausschließlich eine rechtswidrig gewährte Hilfe regeln sollte. Im letzteren Falle sollte aber klargestellt werden, dass eine Rücknahme oder Aufhebung der rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakte gegenüber den Leistungsempfängern nicht erforderlich ist.

Die Rechtsprechung fordert seither vor Anwendung des § 92 Abs. 4 BSHG zunächst die Rücknahme der rechtswidrigen Bescheide gegenüber den Empfängern der Hilfe. Dabei ergeben sich in der Praxis bei länger zurückliegenden Abrechnungszeiträumen tatsächlich erhebliche Schwierigkeiten bei der Aufteilung der einzelnen Leistungen auf die einzelnen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft. Erst nach Bestandskraft dieser Rücknahmebescheide kann dann der Bescheid gegenüber dem Verursacher ergehen.

4. Zu § 100 SGB XII Entwurf

Die vorgeschlagene Regelung schließt eine seit langem bekannten Lücke.

Allerdings kann dieser Fall nicht nur beim Sozialhilfeträger, sondern bei allen nachrangigen Sozialleistungsträgern, also insbesondere auch beim vorgesehenen Arbeitslosengeld II oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, eintreten, so dass diese Vorschrift an geeigneter Stelle in das SGB X eingefügt werden sollte.

Die Vorschriften zum Kostenersatz bei schuldhaftem Verhalten und Kostenersatz durch Erben bedürfen auch entweder im SGB XII oder im SGB II einer Ergänzung dahingehend, wie zu verfahren ist, wenn sowohl der Sozialhilfeträger als auch der Träger des Arbeitslosengeldes II entsprechende Ansprüche haben. Dieses ist künftig nach den vorliegenden Gesetzentwürfen ohne weiteres vorstellbar. Deshalb ist eine Regelung erforderlich, in welchem Umfang der Kostenersatz zwischen den beteiligten Leistungsträgern aufzuteilen ist. Sinnvoll könnte es auch sein, eine gesetzliche Ermächtigung dahingehend vorzusehen, dass in einem solchen Falle im Außenverhältnis nur einer der beteiligten Leistungsträger den Anspruch geltend macht und durchsetzt und die erlangten Ersätze dann intern aufteilt.

5. § 9 des Entwurfes sollte dahingehend geändert werden, dass der Begriff Haushalt gestrichen wird und dagegen auf die eigenen Kräfte und Mittel der um die Leistung nachsuchenden Personen und der übrigen in § 19 (Bedarfsgemeinschaft) genannten Personen abgestellt wird. Ein Haushalt kann keine eigenen Kräfte und Mittel haben, eigene Kräfte und Mittel haben

nur die zum Haushalt oder zur Bedarfs- oder Einstandsgemeinschaft gehörenden Personen.

6. § 19 sollte ausdrücklich vorsehen, dass in begründeten Fällen über die Absätze 1 und 2 hinaus Leistungen auch insoweit gewährt werden können, als den dort genannten Personen die Aufbringung der Mittel aus dem Einkommen und Vermögen zuzumuten ist. Selbstverständlich ist dann, dass in diesem Umfang wie vorgesehen dem Träger der Sozialhilfe die Aufwendungen zu ersetzen sind. Es fehlt aber die ausdrückliche Ermächtigung, derartige Leistungen zu gewähren.

7. Zu § 19 Abs. 5

Der Anspruch des Berechtigten auf Leistungen soll nach dem Tode auch den Trägern ambulanter Dienste zustehen, soweit die übrigen Voraussetzungen dieser Vorschrift gegeben sind. Die Begrenzung nur auf Leistungserbringer in Einrichtungen oder auf Pflegegeld ist im Hinblick auf den Vorrang der ambulanten Hilfe unbefriedigend.

8. Zu § 38

Bei den Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt sollte die Darlehens-tilgung in Höhe von bis zu 5 v. H. der Summe der Regelsätze in der Bedarfs-gemeinschaft zulässig sein. Außerdem soll der Umfang der Tilgung durch Einbehaltung im Bescheid über die darlehensweise Leistung bestimmt werden können. Schließlich sollten mit dem Betroffenen höhere Tilgungsbeträge vereinbart werden dürfen. Bei Mehrpersonenhaushalten muss es möglich sein, eine Tilgung von bis zu 5 % aus der Summe aller Regelsätze vorzunehmen, zumal die Praxis damit rechnet, dass diese Vorschrift vielfach bei der Beschaffung von Gegenständen oder Geräten in Betracht kommen wird, die dem gesamten Haushalt dienen.

9. Zu § 57 SGB XII Entwurf

§ 57 SGB XII Entwurf enthält die Bindung des Sozialhilfeträgers an die Ent-scheidung der Pflegekasse. Die bisherige Rechtslage und vorgeschlagene Fassung führt dazu, dass eine rückwirkende Einstufung von Pflegebedürftigen nach dem SGB XI zwar Leistungen der Pflegekasse ab diesem Zeitpunkt bewirkt, der Sozialhilfeträger nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes jedoch gehindert ist, rückwirkend andere Leistungen zu gewähren. Dies ist insbesondere bei Fällen der Heimpflege von Bedeutung und wird derzeit arbeitsaufwändig dadurch umgangen, dass von Heimen, Hilfeempfängern, Betreuern von Hilfeempfängern bei jedem Antrag auf Änderung der Einstufung, der an die Pflegekasse gerichtet wird, eine Nachricht an den Sozialhilfeträger übersandt wird.

10. Bestattungskosten

Die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sieht als Verpflichtete im Sinne des § 15 BSHG nur die Personen an, deren Verpflichtung durch Erbrecht oder Unterhaltsrecht begründet ist oder aus landesrechtlichen Bestattungsvorschriften oder dem Recht oder Pflicht der Totenfürsorge herrührt. Dies ist unbefriedigend, weil es beispielsweise den

überlebenden Partner einer langjährigen nicht ehelichen Lebensgemeinschaft, der aus anzuerkennenden sittlichen Gründen die Bestattung regelt, von einem Anspruch ausschließt.

Verpflichteter im Sinne des Absatzes 1 sollten deshalb natürliche Personen sein, welche die Bestattung besorgt haben, weil sie nach Landesrecht oder anderen Bestimmungen über die Totenfürsorge zur Besorgung der Bestattung verpflichtet oder berechtigt sind, als Erbe oder Unterhaltspflichtiger zur Kostentragung verpflichtet sind oder aus anderen Gründen, insbesondere aus sittlichen Beweggründen oder Geschäftsführung ohne Auftrag, weil die an sich zum Tätigwerden berufenen Personen selbst nicht tätig geworden sind oder nicht werden konnten, die Bestattung besorgt haben. In diesem Falle selbstverständlich nur, soweit gegenüber den Erben, Unterhaltspflichtigen oder Bestattungspflichtigen ein Rückgriff nicht möglich ist. Bei mehreren zur Besorgung der Bestattung gleichrangig Verpflichteten sollte jeder nur Anspruch auf Erstattung der auf ihn anteilig entfallenden Kosten haben.

11. In § 47 Abs. 4 sind die Worte „des zweiten Abschnittes des dritten Titels“ zu ändern in „des dritten Titels des zweiten Abschnittes“. Die im Entwurf vorgesehene Formulierung wurde aus § 38 Abs. 4 BSHG entnommen. Sie ist aber auch dort nicht zutreffend. Das SGB V ist in Kapitel unterteilt, die wiederum in Abschnitte unterteilt werden. Letztere werden in Titel unterteilt. Klargestellt werden sollte in diesem Zusammenhang auch, dass die von den Apotheken, den Krankenkassen bei der Abgabe von Arzneimitteln zu gewährenden Rabatte kraft der gesetzlichen Verweisung auch für die Sozialhilfeträger gelten, was teilweise von den Apothekerverbänden bestritten wird.
12. Die bisherige Vorschrift des § 27 Abs. 3 BSHG, wonach die Hilfe in besonderen Lebenslagen in einer Einrichtung auch den Lebensunterhalt umfasst, wird nicht übernommen. Dies hat zur Folge, dass in allen Heimfällen neben der Hilfe in besonderen Lebenslagen auch Hilfe zum Lebensunterhalt zu gewähren ist. Deshalb sollte § 84 Abs. 1 dahingehend ergänzt werden, dass bei mehrfachem Bedarf das Einkommen vorrangig für den Bedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel einzusetzen ist. Außerdem erscheint eine gesetzliche Festlegung, wie der Lebensunterhalt in Einrichtungen zu bemessen ist, dringend geboten. Hier gab es in der Vergangenheit größte Schwierigkeiten, etwa aus Pflegesätzen die auf den Lebensunterhalt entfallenden Anteile herauszurechnen. Fiktiv könnte vielleicht vom Regelsatz eines Haushaltsangehörigen und ähnlich wie bisher beim Wohngeld hinsichtlich der Unterkunftskosten von der jeweiligen Mietobergrenze ausgegangen werden.
13. Die Zuständigkeitsvorschriften für die Übernahme von Bestattungskosten sollten geändert werden. Die kreisfreien Städte mit großen Krankenanstalten stellen zunehmend fest, dass sie bei Personen, die in den Krankenanstalten verstorben sind, auch für Auswärtige die Bestattungskosten zu übernehmen haben. Es sollte deshalb folgende Reihenfolge für den Ersatz der Bestattungskosten an die zur Kostentragung Verpflichteten bei der örtlichen Zuständigkeit vorgesehen werden:

1. Träger der Sozialhilfe, der an den Verstorbenen Hilfe gewährt hat

2. Träger der Sozialhilfe des gewöhnlichen Aufenthaltes des Verstorbenen
3. Träger des Sterbeortes

Die steigenden Bestattungskosten und der endgültige Wegfall eines Sterbegeldes im Zuge der Gesundheitsreform werden vermehrt Anträge auf Erstattung von Bestattungskosten im Rahmen der Sozialhilfe zur Folge haben.

14. Zu § 113 SGB XII Datenübermittlung

Die nach § 113 Abs. 4 Buchstabe f SGB XII Entwurf zulässige Datenübermittlung über die Eigenschaft eines Leistungsberechtigten als Fahrzeughalters sollte auf die Zulässigkeit der Ermittlung der Daten des Fahrzeuges (Kennzeichen, Hersteller, Typ, Baujahr, Erstzulassung, Datum der Zulassung durch den Leistungsberechtigten) erweitert werden. Die bisherige Regelung erlaubt nur die Mitteilung an den Sozialhilfeträger, dass ein Leistungsberechtigter Fahrzeughalter ist, und macht im Hinblick auf den Wert eines Fahrzeuges als einzusetzenden Vermögensgegenstand umfangreiche zusätzliche Ermittlungen erforderlich. Die Erweiterung würde es auch zumindest den Stadt- und Landkreisen ermöglichen, dass der Sozialhilfeträger online auf die Datenbestände der Kraftfahrzeugzulassungsstelle zugreift, was beim gegenwärtigen Rechtszustand und der diesen entsprechenden vorgesehenen Regelung nicht zulässig ist.

15. Zu § 121 SGB XII Entwurf

Die statistischen Ämter der Länder sollten verpflichtet werden, den Sozialhilfeträgern alle für diese möglichen Auswertungen regelmäßig zur Verfügung zu stellen, und zwar soweit der Sozialhilfeträger dies wünscht, auch in digitalisierter Form.

Die statistischen Landesämter entscheiden bislang selbst, welche Auswertungen sie zur Verfügung stellen. Teilweise wird aus Kostengründen eine Reduzierung vorgenommen, so dass den Sozialhilfeträgern in wichtigen Bereichen Daten fehlen.

16. Besonderer Mietzuschuss nach dem Wohngeldgesetz

Die Begründung geht im Teil C davon aus, dass 90 % der bisherigen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nicht mehr Leistungsberechtigte der Sozialhilfe sein werden, sondern Arbeitslosengeld II erhalten. Die bisherigen Ermittlungen hierzu bei den Sozialhilfeträgern gehen eher von einem Anteil von 80 % aus.

Der Entwurf zu Hartz IV sieht zwar den Wegfall des Wohngeldes vor. Ob dieses aber rechtlich haltbar ist, ist in Frage zu stellen. Für den Fall, dass auch weiterhin für diese Personen Wohngeld in Betracht kommt, sollte aber der besondere Mietzuschuss gestrichen werden und auch für die Sozialhilfeempfänger nur Tabellenwohngeld bewilligt werden.

Der Einbau der Vorschriften über den besonderen Mietzuschuss in die zur Anpassung an das neue Sozialhilferecht zu überarbeitenden Sozialhilfeprogramme, deren Pflege und die Schulung der Mitarbeiter der Sozialhilfe in

Fragen des besonderen Mietzuschusses würde für die nur noch wenigen Fälle einen viel zu hohen Aufwand verursachen und wäre deshalb letztlich unwirtschaftlich.

17. Zu § 17 Abs. 2 Satz 2

Wie Ermessensentscheidungen zu treffen sind, ist eine Verfahrensfrage und ist im SGB X geregelt. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass nach wie vor Sozialhilfe keine rentengleiche Dauerleistung ist und in der Regel entsprechend der seitherigen Rechtsprechung gewissermaßen von Tag zu Tag neu zu bewilligen ist, d. h., Änderungen in den tatsächlichen Verhältnissen fließen jeweils in den Leistungsgewährungsprozess ein.

18. Um das angestrebte Ziel, Doppelbürokratie zu vermeiden, müssen die Leistungen nach dem SGB II Entwurf bedarfsdeckend ausgestaltet sein, so dass es keiner Auffangvorschrift wie § 21 bedarf.

19. Zur Vermutung der Bedarfsdeckung ist jedenfalls eine Klarstellung erforderlich. Die gegenwärtige Fassung würde bedeuten, dass bei einer nicht ehelichen Lebensgemeinschaft, wenn eine Frau schwanger ist oder ihr leibliches Kind bis zur Vollendung seines sechsten Lebensjahres betreut, die Anwendung des § 37 gegenüber dem Partner und evtl. Vater des Kindes ausgeschlossen wäre. Die Vorschrift sollte deshalb dahingehend geändert werden, dass die Vermutung dann nicht gilt, wenn die nachfragende Person schwanger ist oder ihr leibliches Kind bis zur Vollendung seines sechsten Lebensjahres betreut, sofern sie sich im Haushalt ihrer Eltern befindet. Dies ist eine Regelung, die sich bisher bereits als Empfehlung in den Sozialhilferichtlinien Baden-Württemberg findet. Schließlich wäre auch bei in Fällen minderjähriger Kinder gegenüber einem Stiefelternteil eine Vermutung der Bedarfsdeckung ausgeschlossen. Dies ist nicht familiengerecht.