

**Landesverband
Nordrhein-Westfalen**



Ausschuss-Sekretariat A 1
z. Hd. Herrn Schlichting / Frau Hielscher
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

SoVD
**Sozialverband
Deutschland**

Ehemals Reichsbund, gegr. 1917

Landesverband NRW
Antoniusstr. 6
40215 Düsseldorf
Tel. 0211 / 386 03-0
Fax: 0211 / 38 21 75
<mailto:info@sovd-nrw.de>
www.sovd-nrw.de

Rückfragen: Herr Kreutz
Durchwahl: 0211 / 386 03-14
<mailto:d.kreutz@sovd-nrw.de>

10.11.2004

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Landesrechts an das SGB XII

zur Anhörung am 17.11.2004

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit dieser Stellungnahme möchten wir Sie auf zwei Punkte aufmerksam machen, in denen wir Änderungen des vorliegenden Gesetzentwurfs für erforderlich halten. Hierbei handelt es sich um

- die Nutzung des landesrechtlichen Regelungsspielraums gem. § 86 SGB XII (Artikel 2, § 3 AV-SGB XII NRW) und
- die vorgesehene „Landeskinderregelung“ bei der Gewährung von Pflegegeld (Artikel 8, § 6 Abs. 1 PflEGVO)

I. Zu Artikel 2, § 3 AV-SGB XII NRW

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem SGB XII die bisherige Differenzierung zwischen der allgemeinen Einkommensgrenze (§ 79 BSHG) und den – höheren - besonderen Einkommensgrenzen (§ 81 BSHG) aufgegeben. Stattdessen sieht § 85 SGB XII eine einheitliche Einkommensgrenze vor, deren Anwendung zwar bei Anspruchsberechtigten nach § 79 BSHG zu Verbesserungen, bei denen nach § 81 BSHG aber zu erheblichen Verlusten führen würde. Bei Blindenhilfe- und Pflegegeldberechtigten (§§ 67, 69a BSHG bzw. §§ 64, 72 SGB XII), die trotz ihrer Einschränkungen eigenes

Einkommen erzielen, können die Verluste eine Größenordnung von ca. 1.000 Euro monatlich erreichen.

Allerdings wurde in § 86 SGB XII die Regelung von § 79 Abs. 4 BSHG übertragen, die die Länder ermächtigt, für bestimmte Arten der Hilfe in besonderen Lebenslagen (künftig: Fünftes bis Neuntes Kapitel SGB XII) einen höheren Grundbetrag für die Einkommensgrenze zu Grunde zu legen. Die besonderen Einkommensgrenzen nach § 81 BSHG stellten bisher eine gleichsam bundeseinheitliche Füllung dieser Norm dar. § 81 Absätze 1 und 2 BSHG nennen bestimmte Arten der Hilfe in besonderen Lebenslagen, für die bestimmte höhere Grundbeträge gelten. Folgerichtig gilt gemäß § 81 Abs. 4 die Ermächtigung von § 79 Abs. 4 für die hier bereits geregelten Fälle nicht.

Während nach der AV-SGB XII im Referentenentwurf des SGB XII-Anpassungsgesetzes auf eine Nutzung von § 86 SGB XII überhaupt verzichtet werden sollte, sieht der Gesetzentwurf nunmehr durch Einfügung eines neuen § 3 AV-SGB XII NRW eine „Vertrauensschutzregelung“ vor für Personen, die schon bisher Anspruch auf den höheren Grundbetrag nach § 81 Abs. 1 BSHG hatten. Wir begrüßen diesen kleinen Schritt in die richtige Richtung, halten ihn gleichwohl aber für **rechtlich fragwürdig und sozialpolitisch unzureichend**.

Rechtlich fragwürdig muss er deshalb erscheinen, weil hier nicht entsprechend der Ermächtigungsnorm des § 86 SGB XII „Arten der Hilfe“ bestimmt werden, für die eine höhere Einkommensgrenze gilt. Stattdessen bestimmt § 3 AV-SGB XII einen **Personenkreis**, der durch das Merkmal eines bestehenden Anspruchs auf einen erhöhten Grundbetrag der Einkommensgrenze für bestimmte Hilfearten nach § 81 Abs. 1 BSHG definiert ist. Diesem Personenkreis soll der erhöhte Grundbetrag auch zukünftig erhalten bleiben. Für Personen, die erst nach dem 31.12.2004 Hilfen *gleicher Art* bedürfen, gilt dagegen nur noch die Einkommensgrenze nach § 85 SGB XII. Während einer Übergangszeit bis zum Ableben der letzten Person, die noch einen Anspruch nach § 81 Abs. 1 BSHG hat, würden damit **gleiche objektive Sachverhalte und Hilfebedarfe ungleich behandelt**. Gerade dies aber will die Norm des § 86 SGB XII vermeiden, indem sie auf „Arten der Hilfe“ abstellt, also auf objektivierbare Problemlagen ungeachtet des Zeitpunkts ihrer Entstehung oder anderer persönlicher Merkmale des hilfebedürftigen Personenkreises.

Im Ergebnis bekennt sich auch der vorliegende Entwurf der AV-SGB XII zum ersatzlosen Verzicht auf höhere Grundbeträge und damit zu teils drastischen Verschlechterungen für die Betroffenen. Objektivierbare, auf die *Arten* der Hilfe bezogene Gründe für die Gewährung höherer Grundbeträge (die der Bundesgesetzgeber ausweislich § 86 SGB XII immerhin für möglich hielt) vermag der Ordnungsgeber NRW offenbar nicht zu erkennen. Implizit stellt er sich damit auf den Standpunkt, dass § 86 zumindest auf absehbare Zeit schlicht überflüssig sei. Aus einer solchen Perspektive müssen rückblickend auch die Regelungen von § 81 BSHG eher als „willkürliche Begüns-

tigung“ bestimmter Personenkreise erscheinen. Ein Stück sozialrechtlicher Entwicklung, die aus guten Gründen zu den Regelungen des § 81 BSHG führte, wird somit negiert.

Völlig unverständlich ist zudem, dass die Regelung von § 3 AV-SGB XII NRW auf Anspruchsberechtigte nach Absatz 1 von § 81 beschränkt bleiben soll, während die der Absätze 2 und 3 ausgeschlossen bleiben. Dabei sind es gerade diese **blinden, hochgradig sehbehinderten und schwer behinderten Menschen** mit eigenen Einkommen, denen in Folge der Abschaffung der besonderen Einkommensgrenzen die größten Verluste drohen (siehe vergleichende Darstellung der Einkommensgrenzen nach BSHG und SGB XII im Anhang).

Die bisherigen Regelungen von § 81 Absätze 2 und 3 BSHG rechtfertigen sich nicht zuletzt durch den sozialstaatlichen, bisher auch sozialrechtlich verankerten Grundsatz des **Nachteilsausgleichs** für behinderte Menschen. Wie sich auch in den Diskussionen über die Rundfunkgebührenbefreiung und die Freifahrtregelung für behinderte Menschen sowie in Bestrebungen in anderen Ländern zur Kürzung oder gar Abschaffung des Landesblindengelds zeigte, wird dieser Grundsatz mittlerweile auf breiter Front politisch in Frage gestellt. Ein Ausschluss der Anspruchsberechtigten nach den Absätzen 2 und 3 von § 81 BSHG von der landesrechtlichen Konkretisierung des § 86 SGB XII würde den Trend zur Aufgabe des Grundsatzes des Nachteilsausgleichs verstärken.

Der von der Gesetzgebung mittlerweile anerkannte **Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Gleichstellung** verträgt indes keinen Abbau von Nachteilsausgleichen, sondern fordert umgekehrt deren Stärkung. Ziel muss sein, behinderte Menschen trotz ihrer behinderungsbedingten Einschränkungen und Mehraufwendungen auch in materieller Hinsicht so zu stellen, dass Benachteiligungen gegenüber Nicht-Behinderten unter ansonsten vergleichbaren Lebensverhältnissen vermieden werden. Eine „Amerikanisierung“ der Behindertenpolitik in Deutschland, d.h. eine Stärkung bürgerrechtlicher Ansprüche bei Abbau von materiellen Nachteilsausgleichen und garantierter sozialer Sicherheit, wäre der falsche Weg.

Die fiskalische Bedeutung der Neuregelung der Einkommensgrenze im SGB XII ist eher gering. Das Finanztableau zum SGB XII-Gesetzentwurf bezifferte die Sparwirkung in 2005 auf 45 Mio. Euro bundesweit (wobei unterstellt werden darf, dass dabei nur die SGB XII-Regelung selbst, nicht aber mögliche Auswirkungen von Länderregelungen nach § 86 Kalkulationsgrundlage war). Auch wenn diese Summe in isolierter Betrachtung noch hoch erscheinen mag, ist sie im Vergleich zu sonstigen bundesweiten Finanzierungsgrößen eher gering.

Im Interesse des Schutzes der Menschen, die auf Leistungen der bisherigen Hilfe in besonderen Lebenslagen angewiesen sind - vor allem der behinderten, chronisch Kranken und pflegebedürftigen Menschen, die durch vielfältige sozialrechtliche Einschnitte (insbesondere auch die Auswirkungen des „Gesundheitsmodernisierungs-

gesetzes“) entgegen den erklärten Zielsetzungen der Gleichstellungsgesetzgebung zu Gunsten behinderter Menschen ohnehin in erheblichem Umfang nachteilig betroffen sind - sowie im Interesse des Erhalts des sozialstaatlichen Nachteilsausgleichsgrundsatzes fordern wir den Landesgesetzgeber auf:

Vermeiden Sie jede weitere Verschlechterung für behinderte, chronisch Kranke und pflegebedürftige Menschen und schaffen Sie eine Regelung in der AV-SGB XII, die den Gestaltungsspielraum von § 86 SGB XII umfassend im Interesse der Betroffenen ausschöpft.

II. Zu Artikel 8, § 6 Abs. 1 PflFEinrVO

Mit der beabsichtigten Streichung von Satz 4 in § 6 Abs. 1 der Pflegeeinrichtungsförderverordnung würde pflegebedürftigen Menschen, die bis zu zwei Monaten vor der Aufnahme in einem nordrhein-westfälischen Pflegeheim ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einem anderen Bundesland hatten, der Anspruch auf Pflegewohngeld genommen. Infolgedessen würden sie mit den anteiligen Kosten zur Refinanzierung der Investitionskosten belastet und hätten entsprechend höhere Heimkosten zu tragen als ihre MitbewohnerInnen mit vorherigem Wohnsitz in NRW. Dadurch beschleunigt sich bei den „Zugewanderten“ der pflegebedingte Verbrauch eigenen Vermögens und der Abstieg in Sozialhilfeabhängigkeit und pflegebedingte Armut.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass Pflegebedürftigen, die nach dem 1. Januar 2005 neu ins Heim aufgenommen werden müssen und eigenes Einkommen in die Finanzierung der Heimkosten einbringen, mit dem SGB XII der bisherige Zusatzbarbetrag nach § 21 Abs. 3 BSHG gestrichen wird. Dies kommt einer Kürzung des Taschengelds für den persönlichen Lebensbedarf um rund ein Drittel gleich – eine Entwicklung, die für die Betroffenen vor allem wegen der Zuzahlungen und Leistungsausgrenzungen des „Gesundheitsmodernisierungsgesetzes“ außerordentlich belastend und mit zusätzlicher Infragestellung ihrer Menschenwürde verbunden ist.

Ein maßgeblicher Grund dafür, dass pflegebedürftige alte Menschen aus anderen Bundesländern sich in ein Pflegeheim in NRW begeben, ist darin zu sehen, dass sie in ihrer stark eingeschränkten, verletzlichen Lebenssituation die Nähe zu Angehörigen oder eng befreundeten Personen suchen, um ihr Risiko sozialer Isolation zu vermindern. Damit unterstützen sie auch die neueren Bestrebungen, im Wege verstärkter Angehörigenarbeit Verbesserungen der Lebensqualität in Heimen zu erreichen. Dies mit zusätzlichen finanziellen Belastungen zu verbinden, sollte für eine verantwortliche Sozialpolitik vollständig außer Betracht bleiben.

Die finanzielle Ungleichbehandlung ansonsten gleicher Lebensumstände von Menschen aus NRW und aus anderen Bundesländern „Zugereisten“ wäre für die Be-

troffenen und ihre Angehörigen kaum nachvollziehbar und wirkt im Zusammenleben im gleichen Haus diskriminierend.

In keiner Weise nachvollziehbar ist die Argumentation im Vorblatt des Gesetzentwurfs (S. 3), die Landeskinderregelung trage „dem Umstand Rechnung, dass seit der Verabschiedung der Neuregelung des Landespflegegesetzes insbesondere auch angrenzende Bundesländer die Anspruchsvoraussetzungen für Pflegegeld oder vergleichbare Leistungen verschärft haben“. Soll etwa der mit dem Abbau des Sozialstaats heraufziehende Wettbewerbsföderalismus hier auf dem Rücken pflegebedürftiger alter und behinderter Menschen ausgetragen werden?

Die Begründung (S. 36 des vorliegenden Gesetzentwurfs) erweckt den Eindruck, die Schaffung der „Landeskinderregelung“ beim Pflegegeld sei Konsequenz eines Beschlusses des OVG Münster und aus Gründen der Rechtssicherheit geboten. Nach unserer Kenntnis hat das OVG Münster in dem angegebenen Beschluss die Gewährung von Pflegegeld an „Zugereiste“ aus anderen Bundesländern nur deshalb in Zweifel gezogen, weil es für die entsprechende Belastung der nordrhein-westfälischen Kostenträger des Pflegegelds an einer ausdrücklichen *gesetzlichen* Regelung mangle und *deshalb* der Ordnungsgeber seine Regelungskompetenz *möglicherweise* überschritten habe. Aus sozialpolitischer Perspektive sind Klarstellung und Rechtssicherheit daher nicht in einer „Landeskinderregelung“ zu suchen, sondern umgekehrt in der Schaffung der vom OVG Münster angeregten gesetzlichen Regelung.

Daher fordern wir den Landesgesetzgeber auf, in das SGB XII-Anpassungsgesetz eine entsprechende gesetzliche Ergänzung einzufügen (neuer Artikel) und auf eine „Landeskinderregelung“ zu verzichten.

III. Schlussbemerkung

*Die Würde des Menschen ist unantastbar.
Sie zu achten und zu schützen
ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.
(Art. 1 Abs. 1 GG)*

Das bisherige Sozialhilferecht war der Versuch des Sozialstaats, diesen Auftrag sozialrechtlich auf einem materiellen Mindestniveau zu konkretisieren. Schon seit Anfang der 1980er Jahre gaben Eingriffe in das BSHG wiederholt und zunehmend Anlass zu Diskussionen, ob die Fortentwicklung des Gesetzes noch mit der zitierten Verpflichtung in Einklang steht. Der grundlegende Umbruch des bisherigen Sozialhilferechts, der sich heute mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe durch das SGB II und der Einführung des SGB XII vollzieht, gibt durch vielfältige Verschlechterungen für Menschen, die sich in existenziell gefährdeten und ihre Menschenwürde tangierenden Lebenssituationen befinden, solch kritischer Betrachtung neue Nahrung in

bislang unbekanntem Umfang. Dass die „Reform“ des Fürsorgerechts neben VerliererInnen, auch GewinnerInnen produziert, hilft dabei nicht weiter. Denn die VerliererInnen sind überwiegend in solchen Personenkreisen zu verorten, die aufgrund ihrer Lebensumstände in besonderem Maße der Hilfe bedürften. Der Wert eines Sozialhilferechts aber ist definiert durch seinen Wert für den Schwächsten oder die Schwächste unter uns.

Eingedenk dessen sollte der Landesgesetzgeber, der sich den Grundwerten der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet fühlt, alle ihm zu Gebote stehenden rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten nutzen, um sozialen Schaden von den Bürgerinnen und Bürgern seines Landes abzuwenden.

gez.

Daniel Kreutz

Referent für Sozialpolitik

Anhang: Einkommensgrenzen BSHG / SGB XII im Vergleich

Anlage: Einkommensgrenzen BSHG / SGB XII im Vergleich

BSHG ¹			SGB XII		
§ 79 Allgemeine Einkommensgrenze	Grundbetrag Einzelperson / „Haushaltsvorstand“	569 €	§ 85 Einkommensgrenze	Grundbetrag Einzelperson 2 x Eckregelsatz (345 €)	690 €
	Familienzuschlag 80 % Eckregelsatz je Ehepartner / Kind:	237 €		Familienzuschlag 70 % Eckregelsatz je Ehepartner / Kind	242 €
	Ehepaar, 1 Kind	1.043 €		Ehepaar, 1 Kind	1.174 €
§ 81 Besondere Einkommensgrenze			entfällt		
Abs. 1 (v.a. stationäre Behindertenhilfe; Pflege)	Grundbetrag Einzelperson / „Haushaltsvorstand“	853 €	entfällt	Einzelperson	690 €
	Familienzuschlag (wie oben):	237 €		Familienzuschlag	242 €
	Ehepaar, 1 Kind	1.327 €		Ehepaar, 1 Kind	1.174 €
Abs. 2 (bei Blindenhilfe und Pflegegeld)	Grundbetrag	1.705 €	entfällt	Einzelperson	690 €
	Familienzuschlag (wie oben)	237 €		Familienzuschlag	242 €
	Ehepaar, 1 Kind	2.179 €		Ehepaar, 1 Kind	1.174 €
Abs. 3 (beide Partner blind oder behindert)	Grundbetrag „Haushaltsvorstand“	1.705 €	entfällt	1. Partner/in	690 €
	Familienzuschlag 50 % Grundbetrag Abs.1	426,50 €		Familienzuschlag	242 €
	Paar	2.131,50 €		Paar	1.174 €

Zusammenstellung: D. Kreutz, SoVD-NRW

¹ Die Euro-Angaben basieren auf dem Rechtsstand vom 01.07.2003. Infolge der Nullrunde bei den Renten ist auch die Anpassung der Werte zum 01.07.2004 ausgefallen.