

# Stellungnahme

der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

**15. September 2016**

---

## **Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch**

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe setzt sich als Selbsthilfevereinigung mit ca. 130.000 Mitgliedern seit über 50 Jahren für die Belange von Menschen mit geistiger Behinderung und ihren Familien ein und verfolgt dabei die Leitlinien von Teilhabe und Inklusion, wie sie auch durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) seit 2009 in Deutschland gesetzlich festgeschrieben sind.

## **I. Vorbemerkung**

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe begrüßt sehr, dass mit dem Entwurf endlich erwachsene Menschen mit Behinderung, die zusammen mit ihren Eltern leben, ab 2017 der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden.

Positiv zu bewerten ist auch die pauschale Berücksichtigung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung nach dem SGB XII für erwachsene Leistungsberechtigte, die zusammen mit Eltern, volljährigen Geschwistern oder volljährigen Kindern in einem Mehrpersonenhaushalt leben.

Erhebliche Bedenken bestehen allerdings dagegen, Menschen in gemeinschaftlichen Wohnformen nur in die Regelbedarfsstufe 2 einzuordnen.

Bei genauerer Betrachtung enthält der Entwurf auch darüber hinaus noch eine Reihe von Ungereimtheiten und wirft nicht zuletzt in der Zusammenschau mit dem Entwurf des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) einige Fragen auf.

## **II. Zu den Regelungen im Einzelnen**

### **a) Art. 1 (RBEG-RefE) § 8 Abs. 1 Nr. 1**

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe begrüßt, dass erwachsene Menschen mit Behinderung, die in Mehrpersonenkonstellationen zusammen in einer Wohnung leben, ab 2017 der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden. Die bisherige Diskriminierung von erwachsenen Menschen mit Behinderung, die insbesondere bei ihren Eltern oder in Wohngemeinschaften leben und nur der Regelbedarfsstufe 3 zugeordnet wurden, wird damit erfreulicherweise beendet.

### **b) Art. 1 (RBEG-RefE) § 8 Abs. 1 Nr. 2b**

Erhebliche Bedenken bestehen allerdings hinsichtlich der neuen Nr. 2b.

Wegen des Wegfalls des Unterscheidungsmerkmals der stationären Einrichtung ab 2020 in der Eingliederungshilfe durch die Regelungen des BTHG sollen Leistungsberechtigte, die in einem stationären Setting leben, zukünftig dieselben Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten wie Leistungsberechtigte außerhalb von Einrichtungen. In der Regel sind dies die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gemäß §§ 41 ff. SGB XII oder Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) gemäß §§ 27 ff. SGB XII in Fällen, in denen „Besserungsaussicht“ besteht.

Grundsätzlich erscheint dieser Weg gangbar, auch wenn er mit einigen Hürden und zusätzlichem Betreuungs- und Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Wichtig ist, dass bei der vorgesehenen Umstellung Menschen, die heute im stationären Kontext leben, nicht schlechter gestellt werden als bislang.

Heute erhalten sie neben den vollstationären Leistungen nach § 27b Abs. 2 SGB XII einen Barbetrag zur persönlichen Verfügung. Insoweit besteht die Forderung, dass auch in Zukunft nach Abzug der Lebensunterhaltskosten, die heute im stationären Kontext gedeckt sind,

mindestens ein Betrag zur persönlichen Verfügung übrig bleiben muss, der die Höhe des heutigen Barbetrags nicht unterschreitet. Dies muss im Zuge des Umstellungsmanagements sichergestellt werden.

Nach § 8 Abs. 1 Ziffer 2b RBEG-RefE sollen Personen der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet werden, die nicht in einer Wohnung leben, weil ihnen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind. Dies betrifft ab 2020 Personen, die in bisher als stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe bezeichneten Wohnformen (Heimen) leben.

Die vorgesehene Leistungshöhe ist in der Regelbedarfsstufe 2 auf 368 Euro festgelegt. Es bestehen erhebliche Bedenken, ob diese Regelbedarfsbemessung den besonderen Bedarfslagen von Menschen mit Behinderungen in Gemeinschaftswohnformen (Wohnheime) gerecht wird. Zudem sind die Kosten für den Lebensunterhalt in einer stationären Einrichtung nicht ohne weiteres mit den Kosten für den Lebensunterhalt in üblichen Wohnkontexten vergleichbar, die von der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe erfasst werden und die damit heute der Ermittlung der Regelbedarfe zugrunde liegen.

Die Begründung des RBEG-RefE macht deutlich, dass diese Zuordnung lediglich auf Annahmen beruht. Diese sind weder hinreichend fundiert noch qualifiziert. So heißt es auf Seite 84, die Besonderheit dieser Wohnform [= Gemeinschaftswohnen in vormaligen Eingliederungshilfeheimen] führe dazu, dass ein Teil der Bedarfe (zum Beispiel die Kosten für Wasser, Strom und Haushaltsenergie, Telekommunikation, Innenausstattung) nicht von jeder dort lebenden Person allein zu tragen sei, sondern auf alle Bewohner aufgeteilt werde. Die hierdurch eintretende Ersparnis sei dem tatsächlich feststellbaren Einsparvolumen in Paarhaushalten aufgrund der eintretenden Einspareffekte beim Zusammenleben mehrerer Personen vergleichbar.

Diese Behauptung ist fragwürdig. Die Einsparungen von Paar-Haushalten sind nicht auf Wohnheimbewohner übertragbar. Paare haben ihre wesentliche Ersparnis im Bereich Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände sowie Telekommunikation. Gerade letzteres kommt daher, dass entsprechende Paar-Telekommunikationstarife gewählt werden, die nicht für Menschen mit Behinderung in Wohnheimen zutreffen. Als Paar die gemeinsame Wohnung auszustatten und zu nutzen, ist mit Sicherheit sehr disparat von der Situation erwachsener Personen in Wohnheimen. Diese entspricht vielmehr der Konstellation von erwachsenen Personen in Wohngemeinschaften. Nicht erkennbar ist, warum für Heimbewohner/innen deshalb nicht die Regelbedarfsstufe 1 gelten soll. Diese ist nach dem RBEG-RefE für alle erwachsenen Personen, die in einer Wohngemeinschaft (Mehrpersonenkonstellationen Erwachsener) leben, vorgesehen. Lediglich für Paare, die, wie oben dargelegt, anders wirtschaften, gilt die Sonderregelung, dass hier für 2 Personen zusammen 180 % der Regelbedarfsstufe 1 angesetzt werden.

Es ist weder aus dem Gesetzestext noch aus der Gesetzesbegründung erkennbar, dass der Gesetzgeber im Vorfeld konkrete Erhebungen zur spezifischen Situation von Menschen mit Behinderungen in Wohnheimen durchgeführt hat, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen, die in zukünftig als gemeinschaftliche Wohnformen definierten Settings leben, auch nach der Umstellung ausreichend Mittel zum Bestreiten des Lebensunterhalts einschließlich eines Betrages zur persönlichen Verfügung haben.

Insofern darf für Menschen, die in gemeinschaftlichen Wohnformen entsprechend den bisherigen Wohnheimen der Eingliederungshilfe leben, nichts anderes gelten, als in der Begründung zum RBEG-RefE für Menschen in Wohngemeinschaften dargelegt wird (S. 81): Da die Ermittlung der Regelbedarfe weiterhin allein auf den Sonderauswertungen für Alleinlebende basiert, ist auch Erwachsenen, die nicht allein aber auch nicht als Paar mit anderen zusammen leben, der Regelbedarf für Alleinlebende zuzuordnen, weil ein allenfalls vermuteter Minderbedarf durch das Zusammenleben nicht hinreichend fundiert und quantifiziert werden kann.

Die Lebenshilfe ist daher der Auffassung, dass Menschen mit Behinderung in Wohngemeinschaften und in anderen Gemeinschaftswohnformen mangels fundierter Datengrundlage gleichermaßen alle der Regelbedarfsstufe 1 zuzuordnen sind.

Die Trennung der Fachleistungen von den Lebensunterhaltsleistungen durch das BTHG ist noch mit vielen Unklarheiten hinsichtlich der Zuordnung der einzelnen Leistungsbestandteile des bisherigen stationären Wohnens verbunden. Die Lebenshilfe fordert daher, die konkrete Umsetzung vor Einführung ins Gesetz durch eine repräsentative und transparente Modellphase zu erproben und die gesetzliche Umstellung erst im Anschluss daran auf der Basis valider Erkenntnisse zu gestalten.

In diese Modellphase sollte auch eine Evaluation der Zusammensetzung und der Höhe des Regelbedarfs einschließlich eines ausreichenden Barbetrags zur persönlichen Verfügung für Menschen in Gemeinschaftswohnformen einbezogen werden.

#### **c) Art. 1, § 9 Abs. 2 RBEG-RefE**

Im Zusammenhang mit dem in Art. 11, § 42a Abs. 2 SGB XII BTHG-RegE vorgesehenen Mehrbedarf bei gemeinschaftlicher Mittagverpflegung ist nach § 9 Abs. 2 RBEG-RefE ein Eigenanteil für ersparte Verbrauchsausgaben pro Mittagessen von 1 Euro vorgesehen.

Da das Mittagessen in Werkstätten bislang gemäß der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts als Leistung der Eingliederungshilfe gewährt wurde, kann es durch die Verschiebung in die Leistungen der Grundsicherung zu unterschiedlichen Auswirkungen bei den Leistungsberechtigten kommen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass sich die Mehrbedarfe nach § 42a SGB XII BTHG-RegE nur auf die Grundsicherung, nicht aber die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII beziehen. Eine Begründung für diese unterschiedliche Behandlung ist nicht ersichtlich. Die Mehrbedarfe sollten daher auch Leistungsberechtigten der Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden.

In jedem Fall muss es einen Ausgleich eventueller Nachteile für die Betroffenen durch die Verschiebung der Kostentragung für das gemeinschaftliche Mittagessen geben. Die Lebenshilfe schlägt dafür eine Verdoppelung des Arbeitsförderungsgeldes nach § 59 SGB IX BTHG-RegE vor.

#### **d) Art. 2, § 42a SGB XII-RefE – Bedarfe für Unterkunft und Heizung**

§ 42a SGB XII zur besonderen Regelung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Grundsicherung soll ab 2017 in Kraft treten.

Diese Norm ist jedoch im BTHG-RegE inhaltlich anders besetzt und soll dort die Mehrbedarfe regeln. Dies ist mit Wirkung ebenfalls ab 2017 in Art. 11, Nr. 3 BTHG-RegE vorgesehen. Hier besteht offensichtlich ein über ein bloßes redaktionelles Versehen hinausgehender inhaltlicher Klärungsbedarf.

Diese Unstimmigkeiten beziehen sich auch auf alle weiteren Erwähnungen des § 42a SGB XII-RefE sowie § 42b SGB XII im Gesetzentwurf des BTHG-RegE in Art. 12 (ab 2018) und Art. 13 (ab 2020). Zudem ist in Art. 13 des BTHG-RegE, der 2020 in Kraft treten soll, unter der Nr. 15 eine Änderung des § 42a SGB XII vorgesehen, die inhaltlich nicht mit der Fassung des § 42a SGB XII nach dem RBEG-RefE zusammenpasst. Hier ist dringend eine Überarbeitung erforderlich, damit das System der geplanten Regelungen nachvollzogen werden kann.

Im Übrigen gilt auch hier wieder, dass nicht ersichtlich ist, warum die geplanten Regelungen für Unterkunft und Heizung nur im Abschnitt der Leistungen der Grundsicherung geregelt sind und nicht auch für die Hilfe zum Lebensunterhalt gelten sollen. Dadurch könnten bei Leistungsberechtigten der Hilfe zum Lebensunterhalt erhebliche Leistungslücken entstehen, die dringend geschlossen werden müssen.

#### **e) Art. 2, § 42a Abs. 3, 4 SGB XII-RefE**

Ungeachtet dieses Klärungs- und Überarbeitungsbedarfs im Verhältnis zur Hilfe zum Lebensunterhalt und zum Entwurf des BTHG begrüßt die Bundesvereinigung Lebenshilfe grundsätzlich den vorgesehenen Inhalt des § 42a Abs. 3 und 4, also die pauschale Anerkennung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung in Mehrpersonenhaushalten und Wohngemeinschaften.

Zugleich regt sie an, eine Ergänzung zum behinderungsbedingt erhöhten Platzbedarf aufzunehmen. Soweit ein gesteigerter Wohnraumbedarf durch Assistenzleistungen bedingt ist, findet dies in § 77 Abs. 2 SGB IX-RegE (BTHG) Berücksichtigung. Ein erhöhter Platzbedarf kann aber z. B. auch aufgrund Benutzung eines Rollstuhls bestehen. Diese nicht durch Assistenzleistungen aber behinderungsbedingt erhöhten Platzbedarfe sind in § 42a SGB XII für alle Wohnformen nach Abs. 3, 4 und 5 aufzunehmen.

#### **f) Art. 2 Nr. 15. a), § 45 Satz 3 Nr. 3 SGB XII**

Vorgesehen ist, dass die Feststellung der dauerhaften vollen Erwerbsminderung durch den Träger der Rentenversicherung u. a. dann nicht erfolgt, wenn Personen in einer Werkstatt für behinderte Menschen den Eingangs- und Berufsbildungsbereich durchlaufen. Folge dieser Regelung kann eine Verschiebung dieses meist jungen Personenkreises entweder in das SGB II oder in die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII sein, was negative Auswirkungen insbesondere bei den Kosten der Unterkunft haben kann. Um dies zu vermeiden, sollte der Eingangs- und Berufsbildungsbereich aus der Nr. 3 gestrichen werden.

Im Übrigen verdeutlicht diese Regelung die Gefahr von Leistungslücken bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, wenn die besonderen Bedarfe für Unterkunft und Heizung sowie die Mehrbedarfe nach § 42a SGB XII BTHG-RegE und § 42b SGB XII RBEG-RefE nur für die Leistung der Grundsicherung Anwendung finden.

### **III. Zusätzlich erforderliche Regelungen**

#### **a) Vermögensgrenzen auch für Menschen mit Behinderungen, die auf Grundsicherung angewiesen sind, anheben**

Menschen mit Behinderungen, die auf Grundsicherung oder Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind, profitieren nicht von den durch das BTHG vorgesehenen höheren Freigrenzen des Vermögens und können auch in Zukunft nicht mehr als 2600 Euro ansparen.

Dabei ist dieser Betrag seit 2001 nicht mehr angehoben worden. Hier ist dringend eine Anhebung zumindest auf das Niveau des SGB II erforderlich, die gemäß § 12 SGB II altersabhängig eine allgemeine Vermögensgrenze von zumindest 3.100 Euro (begrenzt bei ca. 10.000 Euro) zur Folge hätte.

Dazu muss § 1 der Verordnung zur Durchführung des § 90 Abs. 2 Nr. 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch entsprechend abgeändert und die Freibeträge erhöht werden.

Alternativ kommt auch eine Ergänzung des § 2 Abs. 1 der Verordnung spezifisch zugunsten von Menschen mit Behinderung in Betracht unter besonderer Berücksichtigung des für diese Personen erforderlichen Nachteilsausgleichs. Das Recht auf angemessenen Lebensstandard aus Art. 28 UN-BRK in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 5 Abs. 2 UN-BRK und dem Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG erkennt an, dass Menschen mit Behinderungen nicht wegen ihrer Behinderung in ihren wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten dauerhaft eingeschränkt und auf ein gewisses Niveau weitgehend festgelegt werden dürfen. Nach Art. 5 Abs. 4 UN-BRK stellen Maßnahmen zur Beschleunigung oder Herbeiführung der Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen (sog. positive Diskriminierung) außerdem keine Diskriminierung im rechtlichen Sinne dar.

#### **b) Keine Leistungskürzung bei Krankenhausaufenthalt**

Schließlich regt die Lebenshilfe eine klarstellende Regelung an, dass die Regelbedarfe nicht aufgrund eines Krankenhausaufenthalts gekürzt werden dürfen. In der Praxis gibt es immer wieder Leistungsträger, die in solchen Fällen Kürzungen vornehmen wollen. Dies muss endgültig beendet werden.