

**ZENTRUM FÜR
SELBSTBESTIMMTES LEBEN
BERATUNGSSTELLE FÜR BEHINDERTE**

An der Bottmühle 2 + 15 – 50678 Köln
Tel. 0221-322290 – Fax 0221-321469
info@zsl-koeln.de – www.zsl-koeln.de

**UNIVERSITÄT ZU KÖLN
HEILPÄDAGOGISCHE FAKULTÄT**
Senatsbeauftragter für die Belange Studierender
mit Behinderungen
Koordinator für die Belange Studierender
mit Behinderungen
50931 Köln, Frangenheimstraße 4
Univ.-Prof. Dr. G. Hansen – Tel. 0221-470-5527
Dipl.-Päd. K-J Faßbender – Tel. 0221-470-5574

Auswirkungen des SGB XII auf die Situation behinderter Menschen¹

I. Einführung

Köln, im Januar 2004: Im Zuge der geplanten Neuregelung des bundesdeutschen Sozialhilferechts soll das bisherige Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in ein neu zu schaffendes zwölftes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB XII) überführt werden. Dabei sollen auch die Hilfen in besonderen Lebenslagen neu kodifiziert werden.

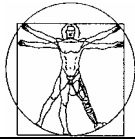
Die Bundesregierung vertritt dabei die Auffassung, dass „durch den bereits eingeleiteten Paradigmenwechsel kranke, behinderte und pflegebedürftige Menschen stärker als bisher dabei unterstützt werden, ein möglichst selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen.“ Diese Tendenz werde fortgesetzt und erweitert. „Dazu dient insbesondere die Schaffung eines trägerübergreifenden Persönlichen Budgets als Gesamtbudget aller in Betracht kommenden Leistungen, das im SGB IX verankert wird. Dadurch sollen den behinderten und pflegebedürftigen Menschen regelmäßige Geldzahlungen zur Verfügung gestellt werden, mit denen sie bestimmte Betreuungsleistungen selbst organisieren und bezahlen können. Bis Ende 2007 wird das Persönliche Budget erprobt.“²

Diese Stellungnahme setzt sich kritisch mit den Auswirkungen des neuen SGB XII auf die Hilfen in besonderen Lebenslagen für behinderte Menschen auseinander. Die geplanten Neuregelungen wirken sich bei Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen in zahlreichen Lebensbereichen in gravierender Weise negativ aus. Da eine vollständige Darstellung dieser Auswirkungen auf die Situation aller behinderten Menschen den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen würde, sollen zwei inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden.

- Chancen und Risiken der Einführung eines Persönlichen Budgets
- Verschärfung der Bedürftigkeitskriterien bei Hilfen in besonderen Lebenslagen, Auswirkungen auf die Integration behinderter Menschen in die Gesellschaft und in das Arbeitsleben

¹ Sofern in dieser Stellungnahme überwiegend die männliche Schreibweise verwendet wird, geschieht dies ausdrücklich aus Gründen der sprachlichen Vereinbarung und schließt Frauen und Mädchen selbstverständlich mit ein.

² vgl. Pressemitteilung des BMGS vom 13.08.2003



II. Abstract

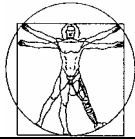
Das persönliche Budget als neue Form der Hilfgewährung soll die Selbstbestimmung und Eigenverantwortlichkeit behinderter Menschen fördern, indem diese sich die benötigten Hilfen aus ihnen gewährten Barmitteln selbst beschaffen. Zudem kann die Leistungsverwaltung entlastet werden. Dabei muss das Budget an den Einzelfallgegebenheiten ausgerichtet und flexibel gehandhabt werden. Daneben muss jedoch die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Hilfen in Form von Sachleistungen bestehen bleiben. Sofern erforderlich, sind bei der Umsetzung des Budgets unabhängige Beratungs- und Unterstützungsdienste anzubieten.

Auch mit dem SGB XII hält der Gesetzgeber an der systemwidrigen Einordnung der Hilfen in besonderen Lebenslagen in die Sozialhilfe fest. Insbesondere die Einkommens- und Vermögensanrechnung wirft hier erhebliche Probleme auf.

Im SGB XII werden die hierfür einschlägigen Freibeträge auf niedrigem Niveau vereinheitlicht. Lediglich für schwerstpflegebedürftige Menschen und blinde Menschen wird die Einkommensanrechnung etwas abgemildert.

Damit verstärken sich die ohnehin schon bestehenden Negativanreize für behinderte Menschen noch einmal, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dadurch werden wichtige Chancen auf eine Integration behinderter Menschen in die Arbeitswelt und in die Gesellschaft verspielt. Zudem verschlechtert sich die Kosten-Nutzen-Rechnung hinsichtlich der beruflichen Integration. Weiterhin verliert ein Hochschulstudium für behinderte Menschen erheblich an Attraktivität, was bedauerlich ist, weil körperbehinderte Menschen in akademischen Berufen leichter zu integrieren sind. Über diese rein finanziellen Aspekte hinaus empfinden die Betroffenen den lebenslangen Status als Sozialhilfeempfänger als tiefe Demütigung, aus der es kein Entrinnen gibt. Als Folge der restriktiven Anrechnung leben behinderte Menschen, die auf derartige Hilfen angewiesen sind, faktisch auf Sozialhilfeniveau. Zudem werden sie in ihrer persönlichen und beruflichen Entwicklung auf Grund der bestehenden Widersprüche zwischen dem Sozialhilferecht und anderen Rechtsgebieten erheblich behindert. Behinderte Menschen werden daran gehindert, sich – so wie es allgemein empfohlen wird – eine eigene private Altersversorgung aufzubauen.

Schließlich irrt sich die Bundesregierung, wenn sie glaubt, mit den Veränderungen im Bereich der Einkommensanrechnung Einsparungen von 45 Mio. € zu erzielen und zudem die Verwaltung zu entlasten.



III. Chancen und Risiken der Einführung eines Persönlichen Budgets

Bereits mit Schaffung des SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) wurde das Instrument des Persönlichen Budgets eingeführt. Das Persönliche Budget beruht auf dem Grundgedanken, dass Menschen mit Handicap die erweiterte Wahlmöglichkeit bekommen, sich ihre Teilhabeleistungen als Geldleistung auszahlen zu lassen.

Das Persönliche Budget kann ein geeignetes Mittel sein, um die Selbstbestimmung und die Eigenverantwortlichkeit behinderter Menschen zu stärken. Diese können sich die benötigten Hilfen selbst beschaffen und ihr persönliches Hilfskonzept selbst entwickeln. Dadurch kann auch eine Entlastung der Verwaltung erreicht werden.

Wenn das Persönliche Budget ein Erfolg werden soll, müssen jedoch einige Prämissen beachtet werden. Die Höhe des jeweiligen Budgets muss sich an den Gegebenheiten des Einzelfalles orientieren und bedarfsdeckend ausgestaltet werden. Insoweit wäre der Begriff des „Personenorientierten Budgets“ zutreffender gewesen. Eine pauschalierte Leistungshöhe ist deshalb abzulehnen. Zudem muss die Möglichkeit bestehen, die Budgethöhe anzupassen, wenn sich herausstellt, dass das Budget in seiner bisherigen Höhe nicht ausreichend war oder wenn sich die Bedarfslage verändert hat. Keinesfalls darf es eine betragsmäßige Deckelung ähnlich wie in der Pflegeversicherung nach SGB XI geben. Weiterhin darf es insbesondere im Bereich der ambulanten Pflege keine Obergrenzen etwa in Höhe der Kosten für eine Heimunterbringung geben.

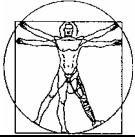
In Anbetracht der Häufigkeit und Intensität, mit der das Persönliche Budget momentan propagiert wird, muss noch einmal betont werden, dass das Persönliche Budget nur eine Hilfeform unter mehreren ist. Es muss dem Betroffenen ein eigenständiges Wahlrecht eingeräumt werden, das ihm auch die Möglichkeit gibt, statt eines Persönlichen Budgets die Leistungserbringung in der bisherigen Form der Sachleistung zu wählen. Auf diese Wahlmöglichkeit ist er ausdrücklich hinzuweisen.

Schließlich kann ein Wahlrecht nur dann sinnvoll sein, wenn allen in Betracht kommenden Personen gleichermaßen die Möglichkeit offen steht, dieses Recht auszuüben.

Wichtigste Voraussetzung für eine freie Entscheidung über die Form der Hilfestellung sind umfassende Kenntnisse über die einzelnen Hilfeformen. Während im Bereich der Sachleistung der Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum des Leistungsempfängers ohnehin relativ gering ist und diese Hilfeform seit vielen Jahren bereits praktiziert wird, übernimmt der behinderte Mensch beim Persönlichen Budget eine sehr viel aktivere Rolle, auf die er vorbereitet und bei deren Ausübung er unterstützt werden muss.

Das Grundprinzip des Persönlichen Budgets besteht darin, dass sich der behinderte Mensch aus den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln – dem Budget – die benötigten Leistungen eigenverantwortlich selbst beschafft. Da sich der Leistungsträger aus der Leistungsüberwachung weitgehend zurückzieht, besteht die Gefahr, dass es den behinderten Menschen mangelnder Kenntnis und Unerfahrenheit nicht gelingt, ein adäquates Hilfskonzept aufzustellen und umzusetzen. Da sich der Bereich der Dienstleistungen und anderen Hilfeleistungen für Menschen mit Behinderung zu einem lukrativen Geschäftsfeld entwickelt hat, gewinnt dieser Wirtschaftszweig verstärkt an Bedeutung, was leider auch dazu führt, dass zweifelhafte Anbieter sich die Unerfahrenheit bzw. Unwissenheit der behinderten Menschen zu Nutzen machen können.

Um dieser Gefahr entgegenzutreten, bedarf es einer unabhängigen und qualifizierten Beratung und Unterstützung der behinderten Menschen. Diese Beratungs- und Unterstützungsleistungen müssen unabhängig erbracht werden, dh. die beratenden Stellen dürfen in keiner

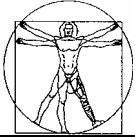


Weise an den Auswirkungen beteiligt sein bzw. von ihnen profitieren. Aus diesem Grunde scheiden sowohl die Leistungsträger, die ein eigenes Interesse an einer möglichst sparsamen Mittelverwendung haben, als auch eventuelle Leistungsanbieter, wie beispielsweise Pflegedienste, Wohlfahrtsverbände oder Hersteller von technischen Hilfsmitteln, die ein nachvollziehbares eigenes Interesse an einem Vertragsschluss haben, als Beratungsstellen aus. Bei den Servicestellen nach SGB IX ist zu bedenken, dass auch zwei Jahre nach Inkraft-Treten des SGB IX der Aufbau der notwendigen Strukturen für die Servicestellen lange noch nicht abgeschlossen ist und die vorgesehenen Serviceleistungen zum jetzigen Zeitpunkt sowohl quantitativ als auch qualitativ nicht erbracht werden. Weiterhin muss angesichts der Tatsache, dass die Servicestellen aus den vorhandenen personellen und sachlichen Ressourcen der Leistungsträger gebildet werden und somit in einem fortbestehenden Abhängigkeitsverhältnis zu diesem Träger stehen, davon ausgegangen werden, dass es den Servicestellen an der gebotenen Unabhängigkeit fehlt.

— Um die notwendige Unabhängigkeit und Qualität der Beratung und Unterstützung zum gesamten Themenkomplex des Persönlichen Budgets zu gewährleisten, sollten diese Aufgaben vorrangig den Selbsthilfeorganisationen und ähnlichen Beratungsstellen für Menschen mit Behinderung übertragen und diese mit den angemessenen personellen und sachlichen Mitteln ausgestattet werden.

Die Beratung und Unterstützung zum Persönlichen Budget muss in zeitlicher Hinsicht bereits vor der Entscheidung ansetzen, ob die Hilfen in Form dieses Budgets oder als Sachleistung in Anspruch genommen werden sollen. Hierbei ist zu ermitteln, ob die betreffende Person in der Lage ist, sich ihre eigene Bedarfslage zu vergegenwärtigen und ein Hilfskonzept zu entwickeln. Gegebenenfalls ist sie im Rahmen der Beratung bei dieser Konzeptentwicklung zu unterstützen und zu ermutigen, indem vorhandene persönliche Ressourcen gefördert und aktiviert werden. Wenn sich der Betroffene für die Leistungsform des Persönlichen Budgets entschieden hat, ist es wichtig, ihn bei der Umsetzung des zuvor entwickelten Hilfskonzeptes und bei der Verwendung der ausgezahlten Budgetmittel zu unterstützen. Während der Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets muss den Leistungsempfängern die Möglichkeit gegeben werden, sich jederzeit zu einzelnen und konkret anstehenden Fragen und Problemen zu informieren und bei der Lösung dieser Probleme Hilfen in Anspruch zu nehmen. Besonders deutlich wird dieser Bedarf, wenn die notwendigen Hilfen nur durch eine Persönliche Assistenz erbracht werden können und dies im Rahmen des so genannten „Arbeitgebermodells“ erfolgen soll, bei der der behinderte Mensch Assistenzkräfte einstellt und somit die Rolle eines Arbeitgebers einnimmt. Hier ist es besonders wichtig, ihm dabei zu helfen, diese Rolle auszufüllen. Neben den psycho-sozialen Inhalten dieses Rollenverständnisses gewinnen hier auch arbeits- und sozialrechtliche Aspekte an Bedeutung.

—



IV. Verschärfung der Bedürftigkeitskriterien bei Hilfen in besonderen Lebenslagen, Auswirkungen auf die Integration behinderter Menschen in die Gesellschaft und in das Arbeitsleben

1. Einführung

Die Hilfen in besonderen Lebenslagen, zu denen auch die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Hilfe zur Pflege gehören, bilden neben der Hilfe zum Lebensunterhalt den zweiten Hauptleistungskomplex der Sozialhilfe in Deutschland. Obgleich erhebliche Bedenken gegen die systematische Einordnung dieser Leistungen für behinderte Menschen in die Sozialhilfe bestehen, hält der Gesetzgeber auch mit der Schaffung des SGB XII an dieser Systematik fest und verschärft zudem einige wesentliche Leistungsvoraussetzungen erheblich.

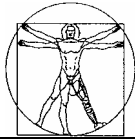
Ein wesentliches Problem dieser Systematisierung liegt im sozialhilferechtlichen Nachrangigkeitsgrundsatz, der zurzeit in § 2 Abs. 1 BSHG geregelt ist. Nach dieser Vorschrift erhält Sozialhilfe nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält. § 2 Abs. 1 SGB XII konkretisiert diese Nachrangigkeit, indem verdeutlicht wird, dass der Betroffene sich vor allem durch Einsatz seiner Arbeitskraft, seines Einkommens und seines Vermögens selbst zu helfen versuchen muss, bevor die Sozialhilfe eingreift.

Im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt erscheint dieses Prinzip nachvollziehbar. Die Hilfe zum Lebensunterhalt soll die materielle Not lindern, die sich aus einem Verlust der wirtschaftlichen Existenzgrundlage ergibt. In dieser Konstellation stehen sich eine finanzielle Notlage und eine Leistung gegenüber, die dieser Notlage entgegenwirkt. Wer beispielsweise eine neue Arbeitsstelle und damit eine neue Erwerbsquelle findet, kann seinen Lebensunterhalt aus eigener Kraft bestreiten, sodass die materielle Notlage und als Folge daraus auch der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt entfällt.

Bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen dagegen geht es nicht um eine unmittelbar materielle Bedarfslage. Vielmehr ist der Hilfebedarf auf Leistungen gerichtet, die in keinem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Existenz des Antragstellers stehen. Die Empfänger dieser Leistungen benötigen Hilfen zur Kompensation ihrer behinderungsbedingten Defizite. Beispiele hierfür sind Assistenzkräfte, die ihn bei der Pflege unterstützen oder ihm im Leben in der Gemeinschaft, etwa bei einem Konzert- oder Kinobesuch, begleiten. Anders als die Hilfsbedürftigkeit im Sinne der Hilfe zum Lebensunterhalt, die zumeist vorübergehender Natur ist, handelt es sich bei einer Behinderung gerade nicht um eine vorübergehende und damit zeitlich begrenzte Notlage, da die sich aus der Behinderung ergebenden Beeinträchtigungen und Bedarfslagen zeitlich unbegrenzt fortbestehen.

Auch hier muss der Antragsteller zuerst einen empfindlichen Teil seines Einkommens und einen weit überwiegenden Teil seines Vermögens zur Beschaffung dieser Leistungen einsetzen, bevor diese Leistungen über die Sozialhilfe erbracht werden.

Weitere Härten treten auf, wenn der behinderte Mensch in einer festen Partnerschaft lebt, weil auch die Partnerin bzw. der Partner mit dem eigenen Einkommen und Vermögen herangezogen wird. Die Freibeträge, die zugunsten von Ehegatten, Lebenspartnern und eventuellen gemeinsamen Kindern zugebilligt werden, entsprechen in etwa dem Niveau der Sozialhilfe in der Form der Hilfe zum Lebensunterhalt. Bei einer Trennung oder Scheidung ergibt sich zudem die Konsequenz, dass ein behinderter Mensch, der Hilfe in besonderen Lebenslagen bezieht und zudem erwerbstätig ist, nicht in der Lage ist, den gesetzlich geschuldeten Unterhalt zu zahlen.



Dadurch besteht die beträchtliche Gefahr, dass solche Partnerschaften gar nicht erst zu Stande kommen oder auf Grund dieser Verpflichtungen scheitern.

Die Neuregelungen des SGB XII enthalten hierzu weitere Verschärfungen.

2. Neuregelungen des SGB XII im Bereich der Einkommens- und Vermögensanrechnung im Vergleich zu den Bestimmungen des BSHG

Nachfolgend sollen die Veränderungen im Bereich der Einkommens- und Vermögensanrechnung durch das SGB XII anhand einer Gegenüberstellung zu den Bestimmungen des BSHG dargelegt werden.

a) Einkommensanrechnung nach BSHG

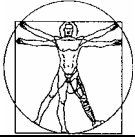
Bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen, zu denen unter anderem die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und die Hilfe zur Pflege gehören, wird zunächst eine Einkommensgrenze festgelegt, die sich aus §§ 79 ff. BSHG ergibt. Diese Einkommensgrenze wird dann mit dem tatsächlich vorhandenen Einkommen verglichen. Übersteigt das Einkommen diese Grenze, kommt eine Eigenbeteiligung des Hilfesuchenden in Betracht.

§ 79 BSHG stellt zunächst einen Grundbetrag von 551,- € fest. Hinzu kommen die Kosten für eine angemessene Unterkunft sowie ggf. ein Familienzuschlag von ca. 240,- €. Dieser Betrag wird als allgemeine Einkommensgrenze bezeichnet. Die Kosten für die Unterkunft sind in der tatsächlich anfallenden Höhe anzusetzen, soweit die Unterkunft angemessen ist.

§ 81 Abs. 1 BSHG enthält eine Aufstellung von Fallkonstellationen, für der Gesetzgeber wegen der damit verbundenen besonderen Belastungen einen gegenüber § 79 BSHG erhöhten Grundbetrag gewährt.

An die Stelle des Grundbetrages nach § 79 BSHG tritt ein Grundbetrag in Höhe von ca. 825,- €

- bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach § 39 Abs. 1 Satz 1 BSHG, wenn die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung oder in einer Einrichtung zur teilstationären Betreuung gewährt wird,
- bei der ambulanten Behandlung der in § 39 Abs. 1 Satz 1 BSHG genannten Personen sowie bei den für diese durchzuführenden sonstigen ärztlichen und ärztlich verordneten Maßnahmen (§ 40 Abs. 1 Nr. 1 BSHG),
- bei der Versorgung der in § 39 Abs. 1 Satz 1 BSHG genannten Personen mit Körperersatzstücken sowie mit größeren orthopädischen oder größeren anderen Hilfsmitteln (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 BSHG),
- bei der Pflege (§ 68 BSHG) in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung, wenn sie voraussichtlich auf längere Zeit erforderlich ist, sowie bei der häuslichen Pflege (§ 69 BSHG), wenn ein in § 69a BSHG genannter Schweregrad der Pflegebedürftigkeit besteht,
- bei der Hilfe bei Krankheit (§ 37 BSHG), nachdem die Krankheit während eines zusammenhängenden Zeitraumes von 3 Monaten entweder dauerndes Krankenlager oder wegen ihrer besonderen Schwere ständige ärztliche Betreuung erfordert hat, außerdem bei der Heilbehandlung für Tuberkulosekranke.



Bei der Blindenhilfe sowie bei der Pflegehilfe für Schwerstpflegebedürftige (Pflegestufe III) wird ein nochmals erhöhter Grundfreibetrag zu Grunde gelegt (§ 81 Abs. 2 BSHG). Dieser beträgt ca. 1.650,- €.

Übersteigt das Einkommen die Einkommensgrenze, so kann der übersteigende Einkommensanteil zu einem angemessenen Anteil angerechnet werden. Ein besonderes Problem ist die Frage der Angemessenheit der Heranziehung des übersteigenden Einkommens. Oftmals betrachten die Sozialhilfeträger den hier eingeräumten Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum als Freibrief, um den übersteigenden Einkommensanteil zu 100 % anzurechnen.

b) Einkommensanrechnung nach SGB XII

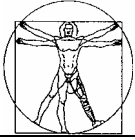
Das geplante SGB XII behält die oben beschriebenen Grundsätze bei, wobei ein einheitlicher Grundfreibetrag von ca. 690,- € festgelegt wird. Die erhöhten Freibeträge des § 81 BSHG werden gestrichen. Lediglich bei schwerstpflegebedürftigen und blinden Menschen bestimmt § 87 SGB XII, dass ihnen die Anrechnung des übersteigenden Einkommens zu 60 % nicht zuzumuten ist. Weiterhin wird bestimmt, dass bei der Frage der Angemessenheit der Einkommensanrechnung auch Umstände wie das Vorliegen von Behinderung oder Pflegebedürftigkeit zu berücksichtigen sind, freilich ohne diese Vorgaben in irgendeiner Weise zu berücksichtigen.

c) Vermögensanrechnung nach BSHG bzw. SGB XII

Der Nachrangigkeitsgrundsatz der Sozialhilfe verlangt auch, dass der Hilfesuchende vorrangig sein Vermögen einzusetzen hat, bevor er Sozialhilfe bekommen kann. Zum Vermögen gehört alles, was der Hilfesuchende an Wert besitzt, ausgenommen ist nur das Schonvermögen. Welche Vermögenspositionen zum Schonvermögen zählen, ergibt sich aus § 88 Abs. 2 – 4 BSHG. Hierzu zählt gemäß § 88 Abs. 2 Nr. 1 BSHG ein Vermögen, das aus öffentlichen Mitteln zum Aufbau einer Lebensgrundlage oder zur Gründung eines Hausstands gewährt wurde. § 88 Abs. 2 Nr. 2 BSHG schreibt vor, dass ein Vermögen anrechnungsfrei zu stellen ist, das zur baldigen Beschaffung oder Erhaltung eines Hausgrundstücks angesammelt wurde, soweit dieses Hausgrundstück zu Wohnzwecken behinderter, blinder oder pflegebedürftiger Menschen dient oder dienen soll und soweit dieser Zweck gefährdet wäre, wenn das Vermögen eingesetzt werden müsste. Auch ein angemessener Hausrat muss nicht verwertet werden (§ 88 Abs. 2 Nr. 3 BSHG). Gegenstände, die zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Berufsausbildung oder einer Erwerbstätigkeit des Hilfesuchenden unentbehrlich sind, müssen nicht verwertet werden (§ 88 Abs. 2 Nr. 4 BSHG). Familien- und Erbstücke müssen hingegen veräußert werden, sofern dies keine unbillige Härte darstellt (§ 88 Abs. 2 Nr. 5 BSHG). Gemäß § 88 Abs. 2 Nr. 6 BSHG brauchen Gegenstände, die zur Befriedigung geistiger, besonders wissenschaftlicher oder künstlerischer Bedürfnisse dienen und deren Besitz kein Luxus ist, nicht verwertet zu werden. Bewohnt der Hilfesuchende ein Hausgrundstück allein oder zusammen mit seinen Angehörigen, so muss dieses Hausgrundstück nicht veräußert werden, sofern es angemessen ist (§ 88 Abs. 2 Nr. 7 BSHG).

Schließlich sind dem Hilfeempfänger kleinere Barbeträge und sonstige Geldbeträge zu belassen (§ 88 Abs. 2 Nr. 8 BSHG). Hierzu zählen Barbeträge, Sparguthaben, Schecks etc. Der Schonbetrag beläuft sich auf ca. 2.301,- €. Bei Schwerstpflegebedürftigen, die Hilfe zur Pflege erhalten sowie bei der Zahlung von Blindengeld liegt der Schonbetrag bei ca. 4.100,- €.

Das SGB XII behält die obigen Grundsätze im Wesentlichen bei.



3. Konsequenzen der bedürftigkeitsabhängigen Ausgestaltung der Hilfen in besonderen Lebenslagen insbesondere nach den Bestimmungen des SGB XII

Die Ausgestaltung der Hilfen in besonderen Lebenslagen als Leistungen, die nur bei finanzieller Bedürftigkeit gewährt werden und die sowohl im BSHG als auch im SGB XII verankert ist, wirft hinsichtlich der Integration behinderter Menschen in die Gesellschaft zahlreiche schwerwiegende Probleme auf, die nachfolgend skizziert werden sollen.

a) Negativanreiz bezüglich einer Beschäftigungsaufnahme

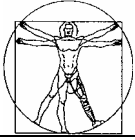
Im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt wird immer wieder kritisiert, dass auf Grund des geringen Abstands zwischen den Sozialhilfeleistungen und dem im Falle einer Arbeitsaufnahme zu erzielenden Einkommen kein ausreichender Anreiz besteht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dabei wird allerdings nicht wahrgenommen, dass derartige Negativanreize bei behinderten Erwerbspersonen, die Hilfen in besonderen Lebenslagen beziehen, ein ebenso großes Problem darstellen.

Durch die starren Freibeträge bei der Einkommensanrechnung sehen sich die Betroffenen einer faktischen Einkommensgrenze ausgesetzt, die es insbesondere in den höherqualifizierten Berufen unmöglich macht, ein der eigenen Arbeitsleistung entsprechendes Gehalt zu erzielen. Zwar schreibt der § 84 BSHG bzw. der § 82 SGB XII vor, dass der übersteigende Betrag lediglich „in angemessenem Umfang anzurechnen“, wobei einige entscheidungsrelevante Kriterien wie Art des Bedarfs, die Dauer und Höhe der erforderlichen Aufwendungen sowie besondere Belastungen der nachfragenden Person und ihrer unterhaltsberechtigten Angehörigen, neuerdings auch Art und Schwere der Behinderung zu berücksichtigen sind. Jedoch zeigt die Erfahrung der Betroffenen, dass die zuständigen Sozialhilfeträger diese Spielräume sehr restriktiv auslegen, sodass es häufig bei diesem Grundfreibetrag bleibt bzw. dieser nur unwesentlich erhöht wird.

Während das BSHG noch einige erhöhte Freibeträge für bestimmte Fallkonstellationen enthielt, sind diese im SGB XII nicht mehr vorgesehen. Stattdessen gilt für alle Betroffenen der einheitliche Grundfreibetrag des zweifachen Eckregelsatzes (insgesamt 690,- €) mit einer prozentualen Anrechnungsobergrenze bei schwerstpflegebedürftigen und blinden Menschen. Vergleicht man diese Einkommensperspektive mit dem Betrag, der stattdessen bei Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt wird und der bei behinderten Menschen um einen Zuschlag für den behinderungsbedingten Mehrbedarf aufgestockt wird, so liegt zwischen dieser Hilfe zum Lebensunterhalt und dem verbleibenden Einkommen nach erfolgter Anrechnung ein so geringer Unterschied, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten völlig uninteressant wird. Dieses Problem steigert sich noch zusätzlich, wenn der Betroffene in einer Lebensgemeinschaft lebt, weil das Einkommen der Lebenspartner/-innen ebenfalls angerechnet wird.

Auch die Anrechnungsobergrenze bei schwerstpflegebedürftigen oder blinden Menschen vermag dieses Problem nicht zu lösen, da der Kreis der Personen, die von dieser Regelung profitieren, sehr klein ist.

Generell muss man sich dabei vor Augen halten, dass der anrechenbare Einkommensteil aus dem Nettoeinkommen des behinderten Menschen stammt, von dem er bereits Steuern und Sozialabgaben entrichtet hat. Selbst wenn man zu dem Personenkreis gehört, dessen übersteigendes Einkommen „nur“ zu maximal 40 % angerechnet werden kann, entspricht dieser Prozentsatz fast dem Spitzensteuersatz im Einkommenssteuerrecht. Es erscheint daher nachvollziehbar, wenn die Betroffenen die Einkommensanrechnung als „Strafsteuer für Behinderte“ empfinden.



Als Folge dieses Negativanreizes wird die Integration behinderter Menschen in das Arbeitsleben als ein wesentliches Ziel des SGB IX blockiert. Somit steht die bedürftigkeitsabhängige Ausgestaltung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bzw. der Hilfe zur Pflege nach BSHG bzw. SGB XII den Zielen des SGB IX im Wege.

Leider verschließt sich die Bundesregierung dieser Erkenntnis hartnäckig.

b) Verspielte Chance der Integration durch Eingliederung ins Arbeitsleben

Unbestritten hat eine berufliche Perspektive und Betätigung für jeden Menschen – nicht nur Menschen mit einer Behinderung – eine Bedeutung, die weit über den bloßen Gelderwerb zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz hinausgeht. Arbeit ist eine der wichtigsten Sinngebenden Aspekte im Leben.

Darüber hinaus bedeutet eine erfolgreiche Eingliederung eines behinderten Menschen in das Arbeitsleben einen wichtigen Beitrag zu seiner Integration in die Gesellschaft. Ein behinderter Arbeitnehmer wird von seinen Kollegen als gleichwertiger Partner wahrgenommen. Dabei lassen sich Schwellenängste zwischen nichtbehinderten und behinderten Menschen sehr viel leichter abbauen, weil der Kontakt bedingt durch die berufliche Zusammenarbeit sehr viel enger ist als dies etwa bei einer zufälligen Begegnung im Alltag der Fall wäre.

Eine Untersuchung von Reinhart Lelgemann³ macht deutlich, dass es behinderten Menschen wichtig ist, renten- und sozialversichert zu sein und etwas anderes zu sehen, als die Wände in ihren eigenen Zimmern. Sie möchten mit anderen Menschen zusammen sein und eine sinnvoll erlebte Arbeit ausüben, die von der Gesellschaft anerkannt wird und in der sie an der Erstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung mitarbeiten können. Schließlich wollen sie sich an der Entwicklung konkreter Arbeitsmöglichkeiten beteiligen. Sie sehen Arbeit damit als wichtig an.

Keine Arbeit zu haben bzw. nicht arbeiten zu können kann für den Betroffenen zur gesellschaftlichen Ausgrenzung führen und lässt ihn an seinem Selbstwertgefühl zweifeln (vgl. Heinichen 1994, 68)⁴. Dies gilt insbesondere für Menschen mit einer Behinderung, da diese sich alltäglich mit den verschiedensten Barrieren (bauliche, soziale, etc.) auseinandersetzen und allzu oft erleben müssen, dass sie an diesen Barrieren scheitern.

Daher müssen die Gesellschaft und der Gesetzgeber ein unbedingtes Interesse an einer möglichst umfassenden beruflichen Integration behinderter Menschen haben.

Eine lebenslange Heranziehung bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung steht dem jedoch entgegen.

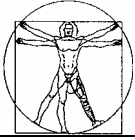
c) Verschlechterung der beruflichen Integrationsbilanz

Wenn der behinderte Arbeitnehmer sich als Reaktion auf die festgelegte Einkommensanrechnung entschließt, seine Wochenarbeitszeit zu reduzieren, um auf diese Weise sein Einkommen an die Vorgabe des Sozialhilfeträgers anzupassen, verschlechtert sich die Kosten-Nutzen-Rechnung hinsichtlich der beruflichen Integration beträchtlich.

Im Rahmen der beruflichen Integration behinderter Menschen werden häufig Leistungen zur behinderungsbedingten technischen Ausstattung des Arbeitsplatzes oder weitere Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erbracht. Beispiele hierfür sind etwa die Kostenübernahme für

³ Lelgemann, Reinhard (1996): Arbeit ist möglich, Düsseldorf

⁴ Heinichen, Jürgen (1994): "Arbeit und Arbeitslosigkeit - Erfahrungen mit Betroffenen", in: Hoffmann, Hilmar (Hrsg.); Kramer, Dieter (Hrsg.) (1994): Arbeit ohne Sinn ? - Sinn ohne Arbeit ? Weinheim, 61 - 68.



ein Notebook mit Braillezeile für einen blinden Arbeitnehmer oder die Gewährung von Kfz-Hilfe zur Beschaffung und Umrüstung eines behindertengerechten Fahrzeuges und zur Erlangung der Fahrerlaubnis für Arbeitnehmer, die zur beruflichen Integration auf die Benutzung eines Fahrzeuges angewiesen sind. Da es sich bei diesen Hilfen um Einzelanfertigungen oder Kleinserien handelt, sind die Kosten hierfür beträchtlich, sodass man sich als Laie oftmals die Frage stellt, ob und ggf. in welchem Umfang diese Aufwendungen kompensiert werden. Auf eine konkrete Anfrage hin teilte uns ein Vertreter der Bundesagentur für Arbeit mit, dass man ein großes Interesse daran habe, behinderte Erwerbspersonen möglichst weitgehend in das Arbeitsleben zu integrieren, weil diese dann wiederum erhebliche Sozialversicherungsbeiträge erarbeiteten. Angesichts von Lohnnebenkosten von insgesamt über 40 % erscheint dies nachvollziehbar.

Diese Bilanz gerät jedoch in eine Schiefelage, wenn der behinderte Arbeitnehmer als Reaktion auf die finanzielle Heranziehung bei der Einkommensanrechnung seine Wochenarbeitszeit verringert, um sein Einkommen an die Festlegung durch den Sozialhilfeträger anzupassen. Dadurch verringern sich die Sozialversicherungsbeiträge entsprechend. Die Kosten für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bleiben demgegenüber in ihrer Höhe unverändert, denn der behinderte Mensch ist zumeist auf die vollständige technische Ausstattung angewiesen, auch wenn er lediglich eine Teilzeitstelle ausfüllt, und kann nicht – um auf das Beispiel der Kostenübernahme für ein Notebook mit Braillezeile zurückzukommen – mit einem halben Notebook arbeiten.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass bei konstanten Integrationskosten auf Grund der reduzierten Sozialversicherungsbeiträge die wirtschaftliche Effizienz der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben deutlich herabgesetzt wird.

Insoweit wäre es wünschenswert und auch sinnvoll, wenn die Rehabilitationsträger, die diese Leistungen erbringen, sich ebenfalls für eine Abkehr vom Erfordernis der finanziellen Bedürftigkeit bei den oben beschriebenen Hilfen in besonderen Lebenslagen einsetzen würden, weil diese Abkehr die Integrationsbilanz im jeweiligen Einzelfall deutlich verbessern würde. Hier sind insbesondere die Träger der Rentenversicherung und die Bundesagentur für Arbeit angesprochen.

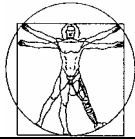
d) Hochschulstudium unattraktiv für behinderte Menschen

Bereits die aktuellen Einkommens- und Vermögensgrenzen des BSHG machen es behinderten Menschen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben, unmöglich, ein Einkommen zur Verfügung zu haben, das ihrer Qualifikation entspricht. So werden Stellen im öffentlichen Dienst, die ein abgeschlossenes Hochschulstudium voraussetzen, zumeist auf der Grundlage der BAT-Vergütungsgruppen BAT III oder IIa vergütet.

Für einen behinderten Arbeitnehmer stellt sich das Problem, dass er niemals die Möglichkeit bekommt, von diesem Einkommen zu profitieren. Andererseits muss er den Anforderungen, die sich aus dem Arbeitsverhältnis ergeben, gerecht werden und die geschuldete Arbeitsleistung in vollem Umfang erbringen. Dies umfasst neben den beruflichen Kenntnissen auch eine hohe Belastung und Verantwortung.

Sowohl die Regelungen im BSHG als auch im geplanten SGB XII nehmen auf diese arbeitsplatzbezogenen Faktoren keine Rücksicht, sodass de facto keine Unterscheidung dahingehend gemacht wird, welche Qualifikation der Einzelne erreicht hat, welche Belastung er aufzunehmen muss, welche Verantwortung er zu tragen hat usw.

Im Ergebnis bedeutet dies für den Betroffenen, dass es sich für ihn keinesfalls lohnt, ein Hochschulstudium aufzunehmen und abzuschließen, da diese Faktoren bei der Festlegung



der Einkommensgrenze zumindest nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dadurch steht er sich wenn überhaupt nur unwesentlich besser als ein geringer qualifizierter behinderter Arbeitnehmer. Diese Schieflage verstärkt sich weiter, wenn man die Tatsache einbezieht, dass der behinderte Hochschulabsolvent während des Studiums kein oder nur ein geringes Einkommen bezieht, während derjenige Arbeitnehmer, der eine nichtakademische Laufbahn einschlägt, sehr viel früher ein eigenes Einkommen erzielt. Diesen Rückstand kann der behinderte Hochschulabsolvent während seines gesamten Berufslebens nicht mehr aufholen, da durch die einheitliche Einkommensgrenze mit nur unwesentlichen Abweichungen nach oben der Behalt eines faktischen Einheitsverdienstes auf niedrigem Niveau festgelegt wird.

Durch diese Konstellation untergräbt die Bundesregierung ihre eigenen aner kennenswerten Bemühungen, behinderte Menschen möglichst umfassend in das Arbeitsleben zu integrieren, und die mit der Schaffung des SGB IX entscheidend forciert wurden. Eigentlich muss allen Beteiligten unbedingt daran gelegen sein, behinderte Menschen in diejenigen Berufe zu integrieren, in denen sich die jeweilige Behinderung möglichst nicht oder zumindest nur wenig negativ auf die Berufsausübung auswirkt. Einerseits ist es aus den oben beschriebenen Gründen für behinderte Menschen uninteressant, ein Hochschulstudium zu absolvieren, andererseits sind es gerade die akademischen Berufe, in denen eine Integration körperbehinderter Menschen leichter ist, weil in den Arbeitsabläufen dieser Berufsfelder der Anteil manueller Tätigkeiten deutlich geringer ist als bei nichtakademischen Berufen. Damit wirkt sich beispielsweise eine Körperbehinderung in den akademischen Berufsbildern weniger nachteilig aus als in den nichtakademischen Berufen.

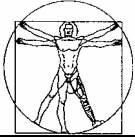
Auf der Grundlage der Regelungen des BSHG bzw. des SGB XII wird die Perspektive einer erfolgreichen beruflichen Integration durch ein Hochschulstudium ad absurdum geführt, da keinerlei Anreize gegeben werden, die Belastungen und Entbehrungen während des Studiums und im späteren Berufsleben auf sich zu nehmen. Letztendlich sollen behinderte Menschen sich mit großem Engagement durch ein Studium durchkämpfen und im Alltag eines entsprechenden Berufes bestehen, ohne dass sich dies in nennenswerter Weise in ihrem verfügbaren Einkommen bemerkbar macht!

e) Demütigung der Betroffenen

Neben den rein finanziellen Auswirkungen der Bestimmungen des BSHG bzw. des SGB XII auf die Lebenssituation behinderter Menschen bringt die systematische Einordnung der Hilfen in besonderen Lebenslagen in die Sozialhilfe für die Betroffenen eine tiefe Demütigung mit sich.

Behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege oder Eingliederungshilfe benötigen, tragen ihr Leben lang den Status eines Sozialhilfeempfängers, was zumeist als demütigend empfunden wird. Die Sozialhilfe bildet innerhalb der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland das Netz unter dem Netz und ist mit einem gesellschaftlichen Status verbunden, der häufig als sehr belastend erlebt wird. Diese immaterielle Belastung wird zusätzlich verstärkt durch die Tatsache, dass ein behinderter Mensch keine Chance hat, sich aus der Sozialhilfe zu befreien, da der Anknüpfungspunkt zur Sozialhilfe allein in dem Umstand der eigenen Behinderung liegt und nicht wie in der Hilfe zum Lebensunterhalt eine vorübergehende wirtschaftliche Notlage. Somit wird die Behinderung zum statusbestimmenden Faktor in unserer Gesellschaft. Viele behinderte Menschen empfinden die Abhängigkeit von der Sozialhilfe als ein Gefängnis, aus dem es kein Entrinnen gibt.

Im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt ist sich die Bundesregierung dieser Problematik zumindest bei älteren und voll erwerbsgeminderten Personen bewusst und hat das Instrument der Grundsicherung geschaffen, um diesen Menschen den Gang zum Sozialamt zu ersparen. Aus unverständlichen Gründen weigert sich die Politik jedoch seit Jahren, die Hil-



fen in besonderen Lebenslagen aus der Sozialhilfe herauszulösen und in einem eigenständigen Leistungsgesetz zu regeln.

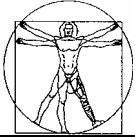
Indem der Staat wie selbstverständlich davon ausgeht, dass behinderte Menschen stets einen erheblichen Teil ihres Einkommens und fast ihr ganzes Vermögen einbringen, dh. abgeben und mit weit geringeren Mitteln auskommen müssen, demütigt er die Betroffenen und deren Angehörige zusätzlich und bringt eine erschreckende Missachtung und Geringschätzung gegenüber der Arbeitsleistung dieser Personen zum Ausdruck. Dabei wird ignoriert, dass dem Einkommen des Behinderten eine entsprechende Qualifikation und Arbeitsleistung seinerseits gegenübersteht. Dies wiegt umso schwerer, wenn man sich vor Augen hält, dass ein behinderter Mensch erheblich mehr Kraft und Engagement aufbringen muss, um seinen Arbeitsplatz auszufüllen.

f) Lebensstandard Sozialhilfeniveau für Menschen mit Behinderung

Der Grundfreibetrag bei der Einkommensanrechnung wird auf den doppelten Eckregelsatz der Sozialhilfe festgelegt. Auf den ersten Blick scheint es somit einen „Lohnabstand“ des erwerbstätigen Behinderten zum Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt von 345,- € zu geben. Bedenkt man, dass der behinderte Erwerbstätige dafür eine vollwertige Arbeitsleistung erbringt, so fällt dieser Abstand eindeutig zu gering aus, um einen Anreiz für die Aufnahme einer Beschäftigung zu bieten.

Dieser Abstand verringert sich praktisch auf Null, wenn man sich vor Augen hält, dass die Lebenshaltung für behinderte Menschen erheblich teurer ist, ohne dass dies ausreichend berücksichtigt wird. Diese Mehrkosten entstehen beispielsweise...

- ...bei der Urlaubsgestaltung. Behinderte Menschen haben auch bei der Urlaubsgestaltung spezielle Bedürfnisse. So benötigt ein Rollstuhlfahrer in erster Linie mehr Platz in seinem Hotelzimmer, weswegen er seine Reise sehr genau und lange vorher planen muss. Die preiswerten Last-Minute-Angebote kann er deshalb nicht nutzen. Daneben stellt sich oft das Problem, dass Unterkünfte mit großzügigeren Platzverhältnissen nur in deutlich hochpreisigeren Kategorien angeboten werden, sodass sich der Urlaub behinderungsbedingt erheblich verteuert. Vergleicht man die Angebote allgemeiner Reiseveranstalter mit den Angeboten der auf Reisen für behinderte Menschen spezialisierten Veranstalter, so kosten die behindertengerechten Reisen bei identischem Reiseziel und –termin häufig mehr als doppelt so viel.
- ...bei der Mobilität. Mit dem Rollstuhl kann ein behinderter Mensch – Barrierefreiheit der Umgebung vorausgesetzt – im günstigsten Fall die gleichen Strecken bewältigen wie ein Fußgänger. Für weitere Strecken kann der Fußgänger ein Fahrrad oder öffentliche Verkehrsmittel benutzen. Der Rollstuhlfahrer kann naturgemäß kein Fahrrad benutzen und auch der öffentliche Nahverkehr ist ihm mangels barrierefreier Ausgestaltung größtenteils versperrt. Somit kann er solche Strecken nur mittels eines eigenen Autos bewältigen, was zusätzliche laufende Kosten verursacht.
- ...bei der Beschaffung von Kleidung. Gerade körperbehinderte Menschen benötigen als Folge ihrer Behinderung häufig spezielle Kleidung, sodass sie vom Kauf der preisgünstigen Massenartikel ausgeschlossen sind. Oftmals kann diese Kleidung nur in einschlägigen Spezialgeschäften gekauft werden und ist deutlich teurer als handelsübliche Ware.
- ...durch die notwendige Inanspruchnahme von entgeltlichen Dienstleistungen. Je nach Art und Schwere der Behinderung benötigt ein behinderter Mensch auch außerhalb des pflegerischen Bereichs bei zahlreichen Verrichtungen des Alltags Hilfen, die er sich



kostenpflichtig beschaffen muss. Während der nicht behinderte Mensch beispielsweise selbst eine Wand in seiner Wohnung streichen oder im Winter selbst den Bürgersteig vor seiner Wohnung von Schnee und Eis befreien kann, muss der Mensch mit Behinderung hierzu die Dienste eines kommerziellen Anbieters in Anspruch nehmen und dementsprechend auch bezahlen.

Diese Beispiele, deren Reihe sich beliebig fortsetzen lässt, zeigen deutlich, dass die Lebenshaltung für behinderte Menschen allgemein teurer ist. In der Steuergesetzgebung finden sich zahlreiche Bestimmungen, die diesem Umstand Rechnung tragen, während dies im BSHG und im SGB XII nur unzureichend der Fall ist.

Stellt man dem oben beschriebenen Abstand zwischen dem Sozialhilfesatz und dem Einkommensfreibetrag nach SGB XII diese behinderungsbedingten Mehrkosten entgegen, so schmilzt dieser Lohnabstand sehr schnell dahin. Das bedeutet, dass behinderte Menschen trotz Erwerbstätigkeit ein Leben auf Sozialhilfeniveau fristen müssen.

g) Inkompatibilität des Sozialhilferechts mit anderen Rechtsgebieten

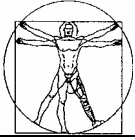
Die Regelungen des Sozialhilferechts im Bereich der Einkommens- und Vermögensanrechnung stehen in eklatantem Widerspruch zu anderen Rechtsgebieten und engen die Möglichkeiten und Perspektiven behinderter Menschen zusätzlich ein. Beispiele für derartige Widersprüche sind etwa...

- ...die Unterschiede zum Steuerrecht. Während das Steuerrecht als zu versteuerndes Einkommen die Summe der einzelnen Einkommensarten ansieht und zudem die grundsätzliche Möglichkeit einer Verrechnung von Gewinnen und Verlusten aus unterschiedlichen Einkommensarten vorsieht, ist eine solche Verrechnung bei der Ermittlung des sozialhilferechtlichen Einkommens ausdrücklich nicht vorgesehen. Dies macht es beispielsweise einem teilzeitbeschäftigten behinderten Arbeitnehmer, der sich parallel eine berufliche Existenz für eine spätere Selbstständigkeit aufbauen möchte, unmöglich, die Anfangsverluste der selbstständigen Existenz mit dem Einkommen aus dem Teilzeitarbeitsverhältnis zu verrechnen.
- ...die Unterschiede zum 5. Vermögensbildungsgesetz. Der Staat fördert die Vermögensbildung bei Arbeitnehmern. Behinderte Arbeitnehmer müssen dieses staatlich geförderte Vermögen einsetzen und sind somit faktisch von der staatlich geförderten Vermögensbildung ausgeschlossen.
- ...die Unterschiede zum GmbH-Gesetz. Wenn sich ein behinderter Mensch in Form einer Ein-Mann-GmbH selbstständig machen möchte, muss er gemäß § 5 Abs. 1 GmbHG ein Stammkapital von 25.000,- € aufbringen. Auf Grund der geringen Vermögensfreigrenzen ist dies für einen behinderten Menschen unmöglich, da ihm die angesparten Beträge größtenteils weggenommen werden.

h) Schaffung einer angemessenen Altersvorsorge?

Die aktuelle Diskussion zeigt deutlich, dass in Zukunft die gesetzliche Rente verstärkt durch eine private Altersvorsorge ergänzt werden muss, um sich auch im Alter einen angemessenen Lebensstandard erhalten zu können.

Behinderten Menschen, die Hilfen in besonderen Lebenslagen beziehen, wird der Aufbau einer angemessenen eigenen Altersvorsorge in mehrfacher Hinsicht erschwert.



Im Bereich der gesetzlichen Rente macht sich die Tatsache nachteilig bemerkbar, dass Ausbildungszeiten nicht mit den tatsächlich angefallenen Zeiten in die Berechnung der Rentenhöhe einfließen, sondern dass diese nach § 58 Abs. 1 Ziff. 4 SGB VI mit höchstens acht Jahren in die Rentenberechnung einfließen. Als Folge der behinderungsbedingten Einschränkungen dauert ein Studium bei einem behinderten Menschen häufig länger, so dass ihn bereits zu Beginn seiner Berufstätigkeit erhebliche Fehlzeiten belasten.

Wenn diese Menschen im Berufsleben stehen, so ist es ihnen oftmals nicht möglich, eine Vollzeitbeschäftigung auszuüben, sei es, weil die Behinderung und die damit verbundenen gesundheitlichen Beeinträchtigungen eine Vollzeitbeschäftigung unmöglich machen, sei es, weil ein solcher Stellenumfang infolge der restriktiven Einkommensanrechnung wirtschaftlich uninteressant ist. Da sich der Rentenbeitrag bzw. die Rentenhöhe an der Einkommenshöhe orientieren, wirkt sich der reduzierte Stellenumfang nachteilig auf die Höhe der Altersrente aus.

Es besteht inzwischen Einigkeit darüber, dass die gesetzliche Rente durch eine private Altersvorsorge ergänzt werden muss, damit im Alter ein adäquater Lebensstandard erhalten werden kann. Dies stellt behinderte Menschen vor weitere Probleme. Die einzige Vermögensansammlung zur Altersvorsorge, die nicht als Vermögen angerechnet wird, ist eine so genannte „Riester-Rente“, und auch die nur in der Mindesthöhe.

Insgesamt ist es behinderten Menschen, die Hilfe in besonderen Lebenslagen beziehen, auf Grund der geltenden Vermögensanrechnung nicht möglich, eine private Altersvorsorge aufzubauen.

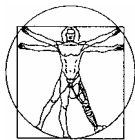
i) Verwaltungsvereinfachung?

Ein Schwerpunkt der Reform des Sozialhilferechts liegt in der Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da infolge der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik die Arbeitsbelastung der Sozialämter, die neben der Hilfe zum Lebensunterhalt überwiegend auch die Hilfen in besonderen Lebenslagen erbringen, stark gestiegen und inzwischen kaum noch zu bewältigen ist.

Im Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen für behinderte Menschen erscheint es jedoch fraglich, ob mit den Bestimmungen im SGB XII zur Einkommens- und Vermögensanrechnung eine solche Vereinfachung erreicht werden kann.

Die Streichung der erhöhten Einkommensfreibeträge führt dazu, dass viele behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege bekommen und die bisher durch den jeweiligen erhöhten Freibetrag per Gesetz vor einer Anrechnung des Einkommens geschützt waren, durch den Wegfall dieser erhöhten Freibeträge in die Einzelfallprüfung des § 82 SGB XII geraten, in der anhand einer sorgfältigen Abwägung festgestellt wird, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe das den Freibetrag übersteigende Einkommen angerechnet werden kann. Diese Einzelfallprüfung ist bereits heute in § 84 BSHG vorgesehen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen deutlich, dass es bei diesen Einzelfallprüfungen immer wieder zu unbilligen Härten zulasten der Leistungsempfänger/-innen kommt.

Häufig sind diese Entscheidungen der Sozialhilfeträger auf die mangelnde Sensibilität und Erfahrung der Entscheidungsträger zurückzuführen, überwiegend jedoch bleibt ihnen nicht die Zeit, um alle im konkreten Einzelfall relevanten Umstände mit der gebotenen Sorgfalt zu berücksichtigen. Die entsprechenden Bescheide enthalten daher in vielen Fällen überhaupt keine Begründung, aus denen die jeweiligen Einzelfallerwägungen ersichtlich sind, oder die Ausführungen zur Begründung erschöpfen sich in allgemein gehaltenen Ausführungen, bei denen man den Eindruck gewinnt, dass es sich lediglich um Textbausteine handelt. Andere



Sozialhilfeträger behelfen sich damit, dass sie einen festen Prozentsatz des übersteigenden Einkommens pauschal in allen Fällen anrechnen.

Diese unterschiedlichen Vorgehensweisen stehen in eklatantem Widerspruch zum Begründungsgebot aus § 35 Abs. 1 SGB X. Sie verletzen zudem den Grundsatz der am konkreten Einzelfall zu orientierenden Hilfestellung aus § 3 Abs. 1 BSHG bzw. § 9 Abs. 1 SGB XII.

Auf Grund der großen Zahl von Fällen, in denen auf Grund des Wegfalls der erhöhten Freibeträge nunmehr eine Einzelfalllösung gefunden werden muss, ist mit einem deutlichen Anstieg der Arbeitsbelastung für die Sozialhilfeträger zu rechnen. Insoweit wird das propagierte Ziel einer Entlastung der Verwaltung verfehlt. Dies räumt die Bundesregierung inzwischen auch ein.

Demgegenüber hätte sich die Arbeitsbelastung für die Sozialhilfeträger in erheblichem Umfang reduzieren lassen, wenn man statt des im SGB XII vorgesehenen Betrages von 690,- € (doppelter Eckregelsatz) den bisher geltenden erhöhten Freibetrag von ca. 1.700,- € als allgemeinen Grundfreibetrag angesetzt hätte.

j) Einsparungen von 45 Mio. € durch die verschärfte Einkommensanrechnung?

Wie sich aus dem Vorblatt zum Gesetzentwurf des SGB XII ergibt, erwartet die Bundesregierung durch die verschärfte Einkommensanrechnung Einsparungen in Höhe von ca. 45 Mio. €. Diese Zahl muss entschieden bezweifelt werden.

Schon im Gesetzentwurf räumt die Bundesregierung ein, dass ihr keine Daten über die Einkommensverhältnisse bei Beziehern von Hilfen in besonderen Lebenslagen vorliegen⁶. Insoweit handelt es sich bei den angesetzten Entlastungen der Sozialhilfeträger von 45 Mio. € um eine rein spekulative Größe, die jeglicher Berechnungsgrundlage entbehrt.

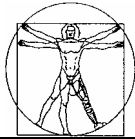
Daneben verkennt die Bundesregierung, dass es sich bei dem Einkommen der Betroffenen um flexible Positionen handelt, die sehr schnell an sich verändernde Verhältnisse angepasst werden können. Die Einkommensanrechnung bezieht sich grundsätzlich nur auf das gegenwärtige Einkommen zum Zeitpunkt der Hilfestellung. Wenn der Gesetzgeber bzw. der Sozialhilfeträger gegenüber dem behinderten Leistungsempfänger eine niedrigere Einkommensgrenze festsetzt, so gilt diese erst von diesem Zeitpunkt an. Dem behinderten Menschen bleibt die Möglichkeit, die Höhe seines Einkommens durch Herabsetzung seiner Wochenarbeitszeit etc. an die verringerte Einkommensgrenze anzupassen, was auf Grund der vorstehend beschriebenen Aspekte auch nachvollziehbar ist. Somit bekommt die verschärfte Einkommensanrechnung den Charakter eines einmaligen finanziellen Enthauptungsschlages, der sich auf Grund des kurzfristig anpassbaren Einkommens nicht wiederholen lässt.

Als Folge dieser Einkommensanpassung scheidet eine finanzielle Heranziehung des behinderten Menschen wiederum aus. Dem steht ein ausufernder Verwaltungsaufwand für die ständige Überprüfung der Einkommensverhältnisse gegenüber.

Weiterhin verschiebt sich der Anteil der Kosten für Assistenzkräfte bei schwerstbehinderten Personen zulasten der Sozialhilfeträger, da sich bei einer Reduzierung der Wochenarbeitszeit der Bedarf an Arbeitsassistenz verringert und dementsprechend der zeitliche Bedarf an Pflegeassistenz erhöht. Diese Überlegung wird zusätzlich an Bedeutung gewinnen, wenn – so wie von der Bundesregierung geplant – das trägerübergreifende Budget eingeführt wird,

⁵ vgl. BT-Drs. 15/1514, S. 3

⁶ Begründung zum Gesetzentwurf, S. 77 (S. 247 der PDF-Datei)
http://www.bmgs.bund.de/download/gesetze/entwuerfe/SGB_XII.pdf



an dem alle relevanten Leistungsträger nach dem Gewicht der von ihnen zu gewährenden Leistungen beteiligt werden.

V. Versuch einer Erklärung

Wenn man selbst von den Verschärfungen des neuen SGB XII betroffen ist und ohnehin mit den obigen Systemwidrigkeiten zu kämpfen hat, stellt man sich die Frage, warum die Politik sich nicht dazu durchringen kann, die Hilfen für behinderte Menschen aus der Sozialhilfe herauszulösen und in einem separaten Leistungsgesetz zusammenzufassen, das unabhängig vom Einkommen und Vermögen des behinderten Menschen die behinderungsbedingten Leistungen gewährt. Gerade im Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 hätte es sich angeboten, diesen unverzichtbaren Schritt in Richtung einer gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu machen.

— An dieser Stelle muss klargestellt werden, dass es uns lediglich um diese Hilfen in besonderen Lebenslagen geht.

Betrachtet man die seit Jahrzehnten geltenden restriktiven Bestimmungen zur Einkommens- und Vermögensanrechnung, die durch das SGB XII noch einmal verschärft werden sollen, so kommt man zwangsläufig zu dem Ergebnis, dass die Politik bei behinderten Menschen das Gebot der Gleichstellung und der Schaffung von Chancengleichheit ignoriert. Es erscheint dringend geboten, auch bei der rechtlichen Ausgestaltung der behinderungsbedingt notwendigen Hilfen die Individualität und die persönlichen Ressourcen und Perspektiven des einzelnen Betroffenen einzubeziehen. Dies ist im BSHG nur unzureichend geschehen, das SGB XII verstärkt dieses konzeptionelle Defizit weiter.

Offenbar nimmt die Bundesregierung behinderte Menschen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, nur als Beschäftigte und nicht als Erwerbspersonen wahr. Das dabei erzielte Einkommen ist nur ein Nebenaspekt dieser Beschäftigung, auf das man je nach politischer Willensrichtung und Kassenlage zugreifen kann.

Zurzeit fehlt es an einem ausreichenden System, um für die Vielfalt der Persönlichkeiten und Perspektiven behinderter Menschen eine jeweils adäquate Lösung zu bieten. Das Instrument der Sozialhilfe – sei es das BSHG, sei es das SGB XII – kann diese Aufgabe jedenfalls nicht erfüllen.

— Köln, im Januar 2004

Ass. jur. Carl-Wilhelm Rößler
ZsL Köln

Dipl.-Päd. Karl-Josef Faßbender
Universität zu Köln