

26.03.21

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen sowie zur landesrechtlichen Bestimmung der Träger der Sozialhilfe (Teilhabestärkungsgesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 3 Absatz 1, 2, 3 SGB XII),
Nummer 4a – neu – (§ 34c – neu –, § 34d – neu – SGB XII)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 2 ist zu streichen.
- b) Nach Nummer 4 ist folgende Nummer 4a einzufügen:
- „4a. Nach § 34b werden folgende §§ 34c und 34d eingefügt:

„§ 34c

Zuständigkeit

(1) Die für die Ausführung des Gesetzes nach diesem Abschnitt zuständigen Träger werden nach Landesrecht bestimmt.

(2) Die §§ 3, 6 und 7 sind nicht anzuwenden.

§ 34d

Erstattung

(1) Der Bund erstattet den Ländern die im jeweiligen Kalenderjahr den für die Ausführung nach § 34c zuständigen Trägern entstandenen Nettoausgaben für Leistungen

1. für Schulausflüge nach § 34 Absatz 2 Nummer 1,
2. zur Schülerbeförderung nach § 34 Absatz 4,
3. zur Lernförderung nach § 34 Absatz 5,
4. zur Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung nach § 34 Absatz 6 und
5. für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft nach § 34 Absatz 7.

(2) Die Höhe der Nettoausgaben ergibt sich aus den Bruttoausgaben der für die Ausführung nach § 34c zuständigen Träger für diese Leistungen abzüglich der darauf entfallenden Einnahmen.

(3) Die Länder teilen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Nettoausgaben nach Absatz 1 für das jeweilige Kalenderjahr bis zum 30. Juni des Folgejahres mit. Der Erstattungsbetrag ist zum 31. August des Kalenderjahres zu zahlen, das auf den jeweiligen Meldezeitraum folgt.“

Folgeänderungen:

a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nummer 1 ist wie folgt zu ändern

aaa) Vor Buchstabe a ist folgender Buchstabe a₀ einzufügen:

„a₀) Nach der Angabe zu § 34a werden folgende Angaben eingefügt:

„§ 34c Zuständigkeit

§ 34d Erstattung“

bbb) Die Buchstaben c, e und f sind zu streichen.

bb) Nummer 3 ist zu streichen.

cc) In Nummer 7 sind die Buchstaben b und c zu streichen.

dd) Nummer 8 ist zu streichen.

ee) In Nummer 9 sind die Buchstaben a bis c, Buchstabe d Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe ccc und Doppelbuchstabe bb zu streichen.

- ff) Die Nummern 10, 11 und 12 sind zu streichen.
 - gg) In Nummer 13 ist § 45a wie folgt zu ändern:
 - aaa) In Satz 1 sind die Wörter „dieses Kapitel zuständigen Trägers der Sozialhilfe“ durch die Wörter „die Ausführung des Gesetzes nach diesem Kapitel zuständigen Trägers“ zu ersetzen.
 - bbb) In Satz 2 sind die Wörter „der Sozialhilfe“ zu streichen.
 - hh) Die Nummern 14, 16 und 17 sind zu streichen.
 - ii) Nummer 22 ist wie folgt zu fassen:
 - „22. § 97 Absatz 5 wird aufgehoben.“
 - jj) Die Nummern 24 und 25 sind zu streichen.
- b) Artikel 2 ist zu streichen.

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 7. Juli 2020 – 2 BvR 696/12 – die Regelungen der Leistungen für Bedarfe für Bildung und Teilhabe (BuT) zu Schulausflügen, Mittagsverpflegung, Schülerbeförderung, Lernförderung und deren Ausweitung auf Personen in Kindertageseinrichtungen nach den §§ 34, 34a SGB XII in Verbindung mit § 3 Absatz 2 Satz 1 SGB XII teilweise für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Der Bundesgesetzgeber habe diese Regelungen nicht treffen dürfen, weil es sich um eine nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 des Grundgesetzes unzulässige Aufgabenübertragung handele und der Bund damit in unzulässiger Weise in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 und 3 in Verbindung mit Artikel 84 Absatz 1 des Grundgesetzes eingreife.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass Aufgabenübertragungen auf der Grundlage von § 3 SGB XII vor der Föderalismusreform vom 1. September 2006 sowie deren maßvolle Anpassung an veränderte gesellschaftliche Verhältnisse nach Maßgabe von Artikel 125a des Grundgesetzes auch weiterhin verfassungskonform sind. Insoweit verpflichtet das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber, die Zuständigkeiten insoweit neu zu regeln, dass die Regelungen von § 3 Absatz 2 Satz 1 und § 97 Absatz 1 SGB XII ausschließlich in Bezug auf die von ihm als neue Aufgabe bezeichneten BuT-Leistungen künftig nicht mehr anwendbar sind.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht über diesen Auftrag des Bundesverfassungsgerichts deutlich hinaus. Die dem Gesetzentwurf offenbar zugrundeliegende Absicht, die Regelungssystematik der Zuständigkeiten im SGB I und

SGB XII insgesamt stringent und verfassungskonform zu gestalten, ist nicht erforderlich, insbesondere soweit sie auf Gesetzen beruhen, die vor dem verfassungsrechtlichen Durchgriffsverbot in Kraft getreten sind.

Entsprechend den bereits bestehenden Regelungen für BuT-Leistungen nach dem SGB II und dem Bundeskindergeldgesetz ist der Erfüllungsaufwand den Ländern auszugleichen. Die Träger der Sozialhilfe werden bei Übertragung der Aufgaben durch Landesgesetz entsprechende Forderungen zu einem Mehrbelastungsausgleich nach dem verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzip stellen. Ohne eine Ausgleichsregelung durch den Bund würden allein die Länder für verfassungswidrige Regelungen des Bundesgesetzgebers einzustehen haben und das Risiko eines finanziellen Ausgleichs tragen. Der Erstattungsbetrag nach § 34d soll zusammen mit der Erstattung nach § 136a SGB XII geleistet werden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 26 – neu – (§ 102a – neu – SGB XII)

Dem Artikel 1 ist folgende Nummer 26 anzufügen:

„26. Nach § 102 wird folgender § 102a eingefügt:

„§ 102a

Rücküberweisung und Erstattung im Todesfall

Für Geldleistungen nach diesem Buch, die für die Zeiträume nach dem Todesmonat der leistungsberechtigten Person überwiesen wurden, ist § 118 Absatz 3 bis 4a des Sechsten Buches entsprechend anzuwenden.““

Begründung:

Durch die Neuaufnahme des § 102a wird die Rückführung der von Todes wegen zu Unrecht erbrachten Geldleistungen der Sozialhilfe für die Träger vereinfacht. Hierfür wird § 118 Absatz 3 bis 4a SGB VI für entsprechend anwendbar erklärt und somit die Rechtslage im SGB XII an die Rechtslage des SGB II, SGB XI und im WoGG angeglichen.

Die entsprechende Anwendung der Regelungen des SGB VI erstreckt sich auf die Sozialhilfeleistungen, die für Zeiträume nach dem Todesmonat vom Sozialhilfeträger überwiesen wurden. Für diese gilt in Zukunft auch die Vorbehaltswirkung und die daraus resultierenden Rückforderungsmöglichkeiten des § 118 Absatz 3 bis 4a SGB VI.

3. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 5 Absatz 5 SGB II)

Der Bundesrat begrüßt die beabsichtigte Verbesserung der Betreuungssituation von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden durch die Jobcenter. Durch die im

Gesetzentwurf formulierte Einräumung zusätzlicher Handlungsmöglichkeiten steigen die Anforderungen an die Jobcenter jedoch deutlich.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die bloße Einräumung zusätzlicher Handlungsmöglichkeiten für die Jobcenter nicht ausreichen wird, um die Verbesserung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und der Betreuung von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden zu erreichen. Die gegenwärtige Ausstattung reicht nicht aus, um die bisherige Fülle der übertragenen Aufgaben in der Praxis stets wie gesetzlich vorgesehen umfassend und rechtssicher zu vollziehen.

Eine Übertragung weiterer Aufgaben ohne eine deutliche Verbesserung der Ausstattung würde daher nur die Überforderung der Jobcenter weiter steigern, aber keine Verbesserungen bringen.

Um das Ziel des Gesetzentwurfs zu erreichen, bedarf es zusätzlich einer verbesserten finanziellen und personellen Ausstattung der Jobcenter.

4. Zu Artikel 3 Nummer 2a – neu – (§ 11a Absatz 1 Nummer 4 – neu –, Absatz 6 SGB II)

In Artikel 3 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

„2a. § 11a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

bb) Folgende Nummer 4 wird angefügt:

„4. Aufwandsentschädigungen nach § 1835a des Bürgerlichen Gesetzbuches.“

b) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Überbrückungsgeld nach § 51 des Strafvollzugsgesetzes oder vergleichbare Leistungen nach landesrechtlichen Regelungen sind nicht als Einkommen zu berücksichtigen.““

Begründung:

Durch die vorgeschlagene Änderung wird das Recht vereinfacht. Die bisherige Regelung ist fehleranfällig und führt zu Widersprüchen und Klagen. Durch die Freistellung von Entschädigungen für ehrenamtliche Betreuende nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch und die Freistellung des Überbrückungsgeldes für vormals Strafgefangene von der Berücksichtigung als Einkommen wird eine deutliche Verwaltungsvereinfachung bei der Umsetzung durch die Jobcenter erreicht.

5. Zu Artikel 7 Nummer 15 (§ 99 SGB IX)

Artikel 7 Nummer 15 ist zu streichen.

Folgeänderungen:

- a) Artikel 1 Nummer 6, 20 und 21 ist zu streichen.
- b) Artikel 7 Nummer 1 Buchstabe d, Nummer 12, 13 und 14 ist zu streichen.

Begründung:

Nach der Neufassung des Behinderungsbegriffes durch § 2 SGB IX ist auch eine Neudefinition des anspruchsberechtigten Personenkreises in der Eingliederungshilfe nach § 99 SGB IX auf Basis des bio-psychosozialen Modells der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF), erforderlich. Diese Neudefinition ist Inhalt der vierten Umsetzungsstufe des Bundesteilhabegesetzes – BTHG, welche im BTHG durch ein Bundesgesetz zum Jahr 2023 vorgesehen worden ist (Artikel 25a).

Die Ausrichtung der Personenkreisfeststellung wird die weitere Entwicklung der Eingliederungshilfe wesentlich beeinflussen. Sie ist daher von zentraler Bedeutung sowohl für die Leistungsträger, die Leistungserbringer als auch für die Teilhabemöglichkeiten der leistungsberechtigten Menschen. Die besondere Herausforderung besteht hier insbesondere darin, dass es nach den Vorgaben des BTHG den Leistungszugang zwar ICF-orientiert anzupassen gilt, jedoch ohne dabei den leistungsberechtigten Personenkreis zu verändern.

Dies setzt eine sorgfältige inhaltliche Überarbeitung des Paragraphen sowie der dazugehörigen, ebenfalls zu verändernden Rechtsverordnung voraus. Beides sollte nicht voneinander losgelöst erarbeitet und bewertet werden. Erst dann sollten die entworfenen Regelungen im Rahmen einer Vorab-Evaluation überprüft werden. Eine im Vorwege nicht ausreichend geprüfte Regelung birgt erhebliche (auch finanzielle) Risiken in den genannten Bereichen und würde die personenzentrierte Umsetzung dieses anspruchsvollen Rechtsgebiets erschweren. Aus diesem Grund sollte die zu evaluierende Entwurfsfassung vor Beginn der wissenschaftlichen Untersuchung in bewährter Weise gründlich zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmt werden. Die 97. ASMK hat die Forderung einer Vorabevaluation mit entsprechendem Beschluss (zu TOP 5.13) bekräftigt, daran wird festgehalten.

Eine Neufassung des § 99 SGB IX zum jetzigen Zeitpunkt wird daher abgelehnt.

6. Zu Artikel 9 (Änderung des BGG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass der GKV-Spitzenverband Assistenzhunde in das Hilfsmittelverzeichnis gemäß § 33 SGB V in Verbindung mit § 139 SGB V nach dem Vorbild der Blindenführhunde aufnimmt.

Begründung:

Das Ziel des Gesetzentwurfs, verbindliche Regelungen für Assistenzhunde festzulegen, wird unterstützt.

Dies sollte jedoch nicht durch eine Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) erreicht werden. Vielmehr sollten Assistenzhunde – ebenso wie Blindenführhunde – als Hilfsmittel gemäß § 33 SGB V anerkannt werden.

Bisher besteht lediglich für den Einsatz von Blindenführhunden ein gesetzlicher Anspruch, der sich aus § 33 Absatz 1 Satz 1 SGB V ergibt. Auf Grundlage dieser Vorschrift erfolgt die Kostenübernahme für die Anschaffung eines Blindenführhundes durch die gesetzliche Krankenversicherung. Für Assistenzhunde, die andere Funktionen übernehmen, zum Beispiel Diabeteswarnhunde, Epilepsiehunde, werden keine Kosten übernommen.

Der jetzt beabsichtigte Weg über eine Änderung des BGG führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand in den Ländern sowie zu finanziellen Belastungen:

- Da die Änderungen im BGG des Bundes erfolgen, müssten in jedem Bundesland landesrechtlich Anerkennungs Voraussetzungen und -verfahren geregelt werden.
- Durch das BGG des Bundes kann ein Zutrittsrecht mit Assistenzhunden auch nur für die Bundesverwaltung geregelt werden. In den Gleichstellungsgesetzen der Länder ist ein solches Zutrittsrecht nicht enthalten. Diese müssten daher ebenfalls novelliert werden.

Dieser Verwaltungsaufwand könnte vermieden werden, wenn Assistenzhunde als Hilfsmittel gemäß SGB V anerkannt würden.

Es wäre dann auch eine Finanzierung der Hunde gesichert. Zwar können bis 2024 Ausbildungskosten für Assistenzhunde vom Bund übernommen werden. Danach wären die Kosten aber von den Ländern zu tragen und würden zu entsprechenden Mehrbelastungen führen.

Es ist nicht ersichtlich und geht auch nicht aus dem Gesetzentwurf hervor, wieso Assistenzhunde anders behandelt werden sollten als Blindenführhunde.

7. Zu Artikel 12a – neu – (§ 1 Absatz 8, § 5 Absatz 2 – neu – OEG)

Nach Artikel 12 ist folgender Artikel 12a einzufügen:

„Artikel 12a

Änderung des Opferentschädigungsgesetzes

Das Opferentschädigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Januar 1985 (BGBl. I S. 1), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 8 wird wie folgt gefasst:

„(8) Wird eine Gewalttat im Sinne des Absatzes 1 durch den Gebrauch eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers verübt, werden Leistungen nach diesem Gesetz erbracht.“

2. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Ein Ersatzanspruch kann nicht zum Nachteil der oder des Berechtigten geltend gemacht werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Schadensersatzleistungen der Schädigerin oder des Schädigers oder eines Dritten nicht ausreichen, um den gesamten Schaden zu ersetzen. In diesen Fällen sind die Schadensersatzansprüche der oder des Berechtigten vorrangig gegenüber den Ansprüchen des Kostenträgers.“

Begründung:

Zu Nummer 1

Bislang sah diese Vorschrift einen Ausschluss von Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) bei einem tätlichen Angriff durch den Gebrauch eines Kraftfahrzeugs oder eines Anhängers vor, weil in diesen Fällen Ansprüche gegen den Entschädigungsfonds für Schäden aus Kraftfahrzeugunfällen nach § 12 des Pflichtversicherungsgesetzes (Entschädigungsfonds) bestanden.

Bei der Entschädigung der Opfer des Attentats auf dem Breitscheidplatz hat sich jedoch gezeigt, dass die dem Entschädigungsfonds zur Verfügung stehenden finanziellen Leistungen mit einem Höchstbetrag von 7,5 Millionen Euro bei Personenschäden und 1,22 Millionen Euro bei Sachschäden zu unbilligen Ergebnissen führen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn auf Grund der großen Anzahl der Opfer die zu ersetzenden Schäden diese Höchstbeträge übersteigen und die einzelnen Opfer keinen vollen Schadenersatz erhalten. Au-

ßerdem sind nach dem OEG auch vom Entschädigungsfonds nicht gewährte Leistungen möglich. Der Gesetzgeber hat deshalb im Vierzehnten Buch Sozialgesetzbuch (SGB XIV), in dem zukünftig alle Regelungen der Sozialen Entschädigung zusammengefasst werden und welches auch das OEG ablöst, eine Vorschrift vorgesehen, nach der auch beim Gebrauch eines Kraftfahrzeugs oder Anhängers Ansprüche nach dem Sozialen Entschädigungsrecht bestehen. Diese Regelung des SGB XIV tritt zum 1. Januar 2024 in Kraft. Für die Zeit bis zum Inkrafttreten haben sich die Länder zwar darauf geeinigt, in dem Attentat auf dem Breitscheidplatz vergleichbaren Fällen Leistungen nach dem OEG zu erbringen. Dies schafft jedoch für die Betroffenen keine Rechtssicherheit. Diese wird mit der Neufassung von § 1 Absatz 8 OEG geschaffen, indem die entsprechenden SGB XIV-Regelungen in das OEG übertragen werden.

Damit besteht für Betroffene, die Opfer einer Gewalttat durch ein Kraftfahrzeug oder einen Anhänger geworden sind, die Gewissheit eines umfassenden im Rahmen des OEG vorgesehenen Schutzes durch die staatliche Gemeinschaft, der auch in diesen Fällen geboten ist.

Zu Nummer 2

Der neue Absatz 2 bestimmt, dass die Geltendmachung nicht zu Nachteilen für den Berechtigten führen darf. In Anlehnung an das Rundschreiben des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung vom 26. November 2002 – IV c 2 – 62039 – können über rein fiskalische Aspekte hinaus auch Nachteile sonstiger Art zum Ausschluss des Rückgriffs auf den Schädiger führen. Dies kommt insbesondere in Fallgestaltungen zum Tragen, in denen zu befürchten ist, dass die gerichtliche Geltendmachung des Anspruchs für ein kindliches Opfer zu schweren gesundheitlichen Schädigungen führen könnte. Die Sätze 2 und 3 konkretisieren den Aspekt fiskalischer Nachteile. So muss der Träger des OEG mit der Realisierung seiner Ansprüche zurücktreten, solange und soweit die Ersatzleistungen des Schädigers oder eintrittspflichtiger Dritter nicht ausreichen, um den gesamten Schaden zu ersetzen. Dies gilt auch dann, wenn die Eintrittspflicht eines Dritten gedeckelt ist und deswegen die zur Verfügung stehenden Mittel eventuell nicht ausreichen. Dies betrifft auch den im neugefassten § 1 Absatz 8 geregelten Fall der Tatbegehung durch ein Kraftfahrzeug oder einen Anhänger. Der Entschädigungsfonds nach § 12 PflVG leistet nämlich im Rahmen der Mindestversicherungssumme, der jeweilige Versicherer im Rahmen der vereinbarten Leistungspflicht. Es sollen grundsätzlich zuerst Geschädigte und dann erst der Träger befriedigt werden. Der primären Einstandspflicht des Entschädigungsfonds wird dadurch Rechnung getragen, dass die Ansprüche der geschädigten Person gegen den Entschädigungsfonds auf den Träger der Opferentschädigung übergehen, soweit dieser Leistungen erbracht hat, die nach Art und Umfang den Leistungen nach Schadensersatzrecht entsprechen. Durch den in Absatz 2 geregelten Anspruchsübergang wird zudem sichergestellt, dass etwaige Uneinigkeiten zwischen dem Träger des Sozialen Entschädigungsrechts und dem Entschädigungsfonds bezüglich der von ihnen jeweils zu erbringenden Leistungen nicht zu Lasten der geschädigten Person gehen.