

Sicherung der Wohnsituation als Fachleistung der Eingliederungshilfe?

Die Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen sollte ein Herzstück des BTHG sein. Mit der leistungsrechtlichen Umstellung des Rechts der Eingliederungshilfe zum 1.1.2020 wurde diese Trennung rechtlich scharfgestellt. Allmählich kristallisieren sich in der Praxis die immanenten Unstimmigkeiten und Umsetzungsprobleme heraus. Der Beitrag erörtert diese anhand eines Beispiels und zeigt Lösungsansätze für die Praxis auf.

Daniela Schweigler, Jörn Bachem*

I. Einführung

Ein zentraler Aspekt der Reform der Eingliederungshilfe durch das BTHG sollte die Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den existenzsichernden Leistungen sein.¹ Die behinderungsbedingten Fachleistungen der Eingliederungshilfe sollten ins SGB IX überführt und in der Regel weiterhin als Sachleistung gewährt werden.² Die existenzsichernden Leistungen – also die Kosten der Unterkunft und die anderen behinderungsunabhängigen Grundbedarfe – sollten hingegen von der Fachleistung getrennt werden und wie bei bedürftigen Menschen ohne Behinderung eigene Geldleistungsansprüche der Leistungsberechtigten sein. Das Schlagwort des Reformprozesses – man kann es auch als Inklusionsversprechen bezeichnen – war: Abschaffung von Sondersystemen.³

Doch im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens und der Umsetzung haben sich die alten Strukturen mehr und mehr wieder in das neue Recht zurückgeschlichen. Aus der Praxis waren sie ohnehin nie verschwunden. Ein Beispiel: Nach §§ 119 Abs. 2 Satz 2, 121 Abs. 4 Nr. 6 SGB IX⁴ soll in der Gesamtplanung – die doch eigentlich die Teilhabeleistungen betrifft – darüber beraten werden, welcher Anteil des Regelsatzes den Leistungsberechtigten als Barmittel verbleibt. Der gute alte Barbetrag lässt grüßen.⁵

Nachfolgend soll es um die Kosten der Unterkunft gehen, an denen sich ebenfalls zeigt, wie wenig konsistent der neue Rechtsrahmen ist.

II. Veränderte Rechtslage und praktische Umstellung

Die aktuelle rechtliche Konzeption lässt sich nicht ohne einen Blick auf die früheren Regelungsstrukturen verstehen, sodass der Fokus zunächst auf die Rechtslage vor dem BTHG gelenkt werden soll.⁶

1. Die Kosten der Unterkunft nach altem Recht

Der Blick zurück zeigt: Die Unterkunftskosten für Menschen in stationären Einrichtungen waren auch nach altem Recht nicht ohne weiteres eine (reine) Leistung der Eingliederungshilfe. Leistungsrechtlich

* Dr. Daniela Schweigler ist Professorin für Sozialrecht und Bürgerliches Recht an der Universität Duisburg-Essen. Jörn Bachem ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner bei Iffland Wischnewski – Fachkanzlei für die Sozialwirtschaft, Darmstadt. Wir danken Christoph Kapp (Fachanwalt für Sozialrecht) und Markus Düncher (Fachanwalt für Miet- und Wohnungseigentumsrecht), beide bei Iffland Wischnewski, für wertvolle Hinweise.

¹ Vgl. z.B. Nicklas-Faust, ArchsozArb 2019, Nr 1, 72.

² Vgl. § 123 Abs. 6 SGB IX.

³ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 333; Arbeitsgruppe Bundesteilhabegesetz – Abschlussbericht – Teil A, 2015, abrufbar unter www.bmas.de, S. 16.

⁴ Beide Regelungen kamen im Ausschuss in den Entwurf, vgl. BT-Drs. 18/10523, S. 13. Sie sollen „sicherstellen, dass die Leistungsberechtigten mit über die Verwendung der Leistungen zum Lebensunterhalt bestimmt (sic)“, aaO. S. 63. Hier zeigt sich schön die Persistenz der Kultur fürsorglicher Bevormundung. Als wäre es keine Selbstverständlichkeit, dass es sich bei den Geldleistungen der Sozialhilfe um eigene Mittel der Leistungsberechtigten handelt, wird ihnen vielmehr großzügig eine „Mitbestimmung“ über die Verwendung ihres eigenen Geldes eingeräumt.

⁵ Vgl. dazu auch: Wrackmeyer-Schoene, info also 2020, 61.

⁶ Vgl. zur Historie auch Armbrorst, ArchsozArb 2018, Nr 4, 52.

fielen die existenzsichernden Leistungen auch vor dem BTHG bereits (teilweise) unter die Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff. SGB XII) bzw. die Grundsicherung bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. SGB XII).

Im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt verwies § 27b Abs. 1 Satz 2 SGB XII (idF bis 31.12.2019) für den notwendigen Lebensunterhalt in stationären Einrichtungen auf den Umfang der Leistungen der Grundsicherung nach § 42 Nrn. 1, 2 und 4 SGB XII. Im Vierten Kapitel (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) lautete § 42 Nr. 4, zweiter Hs. SGB XII (idF bis 30.06.2017):

„bei Leistungen in einer stationären Einrichtung sind als Bedarfe für Unterkunft und Heizung Beträge in Höhe der durchschnittlichen angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für die Warmmiete eines Einpersonenhaushaltes im Bereich des nach § 98 zuständigen Trägers der Sozialhilfe zugrunde zu legen“.

Diese leistungsrechtliche Zuordnung passte indessen schon damals nicht zum Leistungserbringungsrecht, das in den §§ 75 ff. SGB XII für stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe davon ausging, dass die Vergütung neben der fachleistungsbezogenen Maßnahmepauschale aus einer Grundpauschale für Unterkunft und Verpflegung sowie aus einem Investitionsbetrag für betriebsnotwendige Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung bestand (§ 76 Abs. 2 Satz 1 SGB XII idF bis 31.12.2019).

Auch wenn es sich bis Ende 2019 insgesamt um Sozialhilfeleistungen handelte, konnte die leistungsrechtliche Aufspaltung bereits damals dazu führen, dass unterschiedliche Leistungsträger zuständig waren – namentlich das (örtliche) Sozialamt für die existenzsichernden Leistungen und ggf. der (überörtliche) Träger der Eingliederungshilfe im Übrigen.⁷ Zu Streitigkeiten kam es bisweilen hinsichtlich der leistungsrechtlichen Zuordnung des Mittagessens in der Werkstatt für Menschen mit Behinderungen.⁸ Bedeutung hatte die Zuordnung zudem bei der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen, weil das Elfte Kapitel hier je unterschiedliche Regelungen trifft.

Die eigentliche Bedeutung der Zuordnung allerdings lag (und liegt weiterhin) jenseits des Leistungs(erbringungs)rechts, nämlich bei der Frage, ob und ggf. in welchem Umfang der Bund den Ländern gemäß § 46a SGB XII für die existenzsichernden Leistungen in Einrichtungen die Nettoausgaben erstatten muss. Die komplexen Probleme in diesem Zusammenhang – Stichwort: Eingliederungshilfe als Sachleistungs(verschaffungs)anspruch versus „Geldleistungen“ in § 46a Abs. 1 SGB XII – und Ansätze zu ihrer Lösung sind an anderer Stelle ausführlich dargestellt worden.⁹

Für die am Leistungsgeschehen Beteiligten, insbesondere für die Leistungserbringer, spielte diese rechtliche Konstruktion bis zum BTHG weitgehend eine untergeordnete Rolle. Sie wurde von ihnen, wenn überhaupt, als „reine Berechnungsvorschrift“¹⁰ wahrgenommen.

2. Die Kosten der Unterkunft seit 2020

Das hat sich mit dem BTHG geändert. Die leistungsrechtliche Trennung wurde durch die Verlagerung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe ins SGB IX scharfgestellt.

– Oder nicht?

Mit dem BTHG regelte der Gesetzgeber im 2. Teil des SGB IX neben den „eigentlichen“ Fachleistungen zunächst die Leistungen für Wohnraum nach § 113 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 77 SGB IX als Leistungen zur Sozialen Teilhabe:

⁷ Vgl. Krauß, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 6. Aufl. 2019, SGB XII § 27b Rn. 3.

⁸ Vgl. zB BSG, Urt. v. 9.12.2008 – B 8/9b SO 10/07 R.

⁹ Vgl. Blüggel in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 46a SGBXII (Stand: 01.02.2020), Rn. 32 ff. Vgl. außerdem für die Jahre 2017 bis 2019 die Erstattungsregelung zum Barbetrag in 136 SGB XII.

¹⁰ Krauß, in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 6. Aufl. 2019, SGB XII § 27b Rn. 4.

Dies sind zum einen Leistungen für die Beschaffung, den Umbau, die Ausstattung und die Erhaltung von Wohnraum, der den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen entspricht (§ 77 Abs. 1 Satz 2 SGB IX). Die Regelung geht auf § 55 Abs. 2 Nr. 5 SGB IX aF zurück.¹¹ Die Regelung zielt primär auf die behinderungsbedingte Anpassung oder Ausstattung von Wohnraum, etwa im Hinblick auf Barrierefreiheit oder eine blindengerechte Wohnungsausstattung.¹² Die Einzelheiten zu dieser Leistung sind umstritten; insbesondere ist nicht abschließend geklärt, inwieweit davon ausnahmsweise auch laufende Unterkunftskosten umfasst sein können.¹³ Das BSG scheint das nicht auszuschließen, hat sich aber zu § 77 Abs. 1 Satz 2 SGB IX nicht näher eingelassen.¹⁴

Nach § 77 Abs. 2 SGB IX sind zudem Aufwendungen für Wohnraum oberhalb der Angemessenheitsgrenze nach § 42a SGB XII (zu dieser sogleich) zu erstatten, soweit wegen des Umfangs von Assistenzleistungen ein gesteigerter Wohnraumbedarf besteht. Diese Leistung zielt auf die Konstellation, dass in der eigenen Wohnung zusätzlicher Raumbedarf für eine Assistenzkraft, insbesondere bei einer Rund-um-die-Uhr-Assistenz, besteht.¹⁵

Umgekehrt sollten die „Grundbedarfe“ im Bereich des Wohnens, die als solche unabhängig von einer Behinderung bestehen, im SGB IX außen vor bleiben. Sie verblieben im SGB XII, wo mit § 42a SGB XII eine neue Rechtsgrundlage für die Kosten der Unterkunft als Grundsicherungsbedarf geschaffen wurde. Nachdem Leistungsträger- und Leistungserbringerverbände ebenso wie die Fachliteratur sich in den Jahren 2017 bis 2019 die Köpfe zerbrochen und heiß geredet hatten, wie die Neuregelungen zu verstehen seien und wie die Umstellung rechtskonform und praxisgerecht bewerkstelligt werden kann (dazu unten, 3.),¹⁶ änderte der Gesetzgeber am Vorabend des (entscheidenden) Jahreswechsels 2019/2020 die Neuregelung in § 42a SGB XII abermals und schuf zudem § 113 Abs. 5 SGB IX.¹⁷

Vor dem Blick auf die Inhalte kurz zur Terminologie: Nachdem es Einrichtungen der Eingliederungshilfe im Gesetz nicht mehr gibt, werden diese nun gesetzlich wie folgt gefasst:

- Das SGB IX umschreibt sie als „besondere Wohnform“.¹⁸ Dieser Begriff hat sich auch in der Praxis zunehmend etabliert.
- Das SGB XI spricht von „Räumlichkeiten, in denen der Zweck des Wohnens von Menschen mit Behinderungen und der Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe für diese im Vordergrund steht“ (§ 71 Abs. 4 Nr. 3 SGB XI).
- In der Sozialhilfe schließlich lautet die Umschreibung dahingehend, dass Personen „nicht in einer Wohnung nach Nummer 1 leben, weil ihnen zur Erbringung von Leistungen nach Teil 2 des Neunten Buches allein oder zu zweit ein persönlicher Wohnraum und zusätzliche Räumlichkeiten zur gemeinschaftlichen Nutzung nach Satz 3 zu Wohnzwecken überlassen werden“ (§ 42a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII).

Auch wenn Sprache ohne Frage realitäts- und bewusstseinsbildend ist, fragt sich, inwieweit die Tilgung des Einrichtungsbegriffs in dieser Form der Inklusion tatsächlich dienlich ist.

In der Sache wird der sozialhilferechtlich anzuerkennende Unterkunftsbedarf für die entsprechenden Räumlichkeiten nach § 42a Abs. 5 SGB XII bestimmt. Ausgangspunkt für die Bestimmung der Angemessenheit ist dabei

¹¹ BT-Drs. 18/9522, S. 261.

¹² Vgl. Winkler in Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 14. Aufl. 2020, § 77 Rn. 4 ff.

¹³ Dafür bei analoger Anwendung: Böttcher, NZS 2019, 932.

¹⁴ BSG v. 4.4.2019 – B 8 SO 12/17 R, Juris Rn. 28 ff.

¹⁵ Vgl. Winkler in Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben, SGB IX, 14. Aufl. 2020, § 77 Rn. 11; BT-Drs. 18/9522, S. 261.

¹⁶ Vgl. zB Bessenich/Jungeiliges/Pöld-Krämer/Steinfeld, NDV 2018, 371 und NDV 2018, 409;

Welke, RdLH 2018, 111; Fahlbusch, ArchsozArb 2018, Nr 4, 60.

¹⁷ Gesetz zur Änderung des Neunten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Rechtsvorschriften v. 30.11.2019, BGBl. I, 1948.

¹⁸ Vgl. § 104 Abs. 3 Satz 3 und § 113 Abs. 5 Satz 1 SGB IX.

„die Höhe der durchschnittlichen angemessenen tatsächlichen Aufwendungen für die Warmmiete von Einpersonenhaushalten [...] im Zuständigkeitsbereich des[...] [örtlichen Trägers], in dessen örtlichem Zuständigkeitsbereich die Räumlichkeiten [...] liegen“ (§ 42a Abs. 5 Sätze 3 und 4).

Leser*innen, denen die Formulierung bekannt vorkommt, haben bis hierher aufmerksam gelesen. Sie entspricht im Kern dem überkommenen Konstrukt (s. oben, 1.).¹⁹ Eine echte Neuerung ist, dass der sozialhilferechtliche Unterkunftsbedarf um einen bis zu 25-prozentigen Aufschlag für die typische „Einrichtungsausstattung“ (Möbliering, TV- und Internetanschluss etc.) erhöht sein kann (§ 42a Abs. 5 Satz 6). Letztlich dürfte dies aber primär dazu dienen, die vom Bund im Verhältnis zu den Ländern zu erstattenden Aufwendungen (§ 46a SGB XII) zu erhöhen.

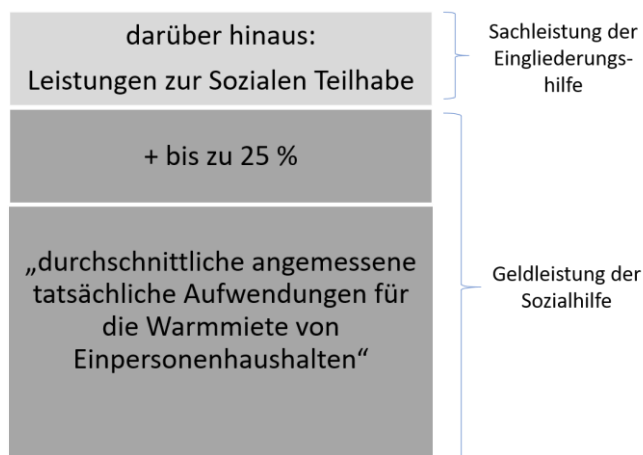
Nach der gesetzlichen Konzeption sollten darüberhinausgehende Wohnkosten – wie auch früher – bei den Ländern verbleiben. Um dieses finanzpolitische Ergebnis zu erzielen, wurden eventuelle Wohnkosten oberhalb der 125-Prozent-Grenze wiederum der Eingliederungshilfe zugeschlagen (§ 42a Abs. 6 SGB XII).

Dabei blieb indessen fraglich, welche Anspruchsgrundlage im SGB IX dafür heranzuziehen sein könnte. In Betracht kam zunächst nur der bereits erwähnte § 77 SGB IX (i.V.m. § 113 Abs. 2 Nr. 1 SGB IX), der allerdings aus den oben beschriebenen Gründen nicht ohne weiteres für alle Konstellationen passte, in denen die Wohnkosten in einer [vulgo] Einrichtung den sozialhilferechtlichen Bedarf übersteigen. Mit Gesetz vom 30.11.2019 wurde § 113 SGB IX deshalb ein neuer Absatz 5 angefügt. Dieser lautet seit 01.01.2020:

„In besonderen Wohnformen des § 42a Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und Satz 3 des Zwölften Buches werden Aufwendungen für Wohnraum oberhalb der Angemessenheitsgrenze nach § 42a Absatz 6 des Zwölften Buches übernommen, sofern dies wegen der besonderen Bedürfnisse des Menschen mit Behinderungen erforderlich ist. Kapitel 8 ist anzuwenden.“

Damit wird ein Teil des laufenden Wohnbedarfs zur Fachleistung der Eingliederungshilfe. Durch den Verweis auf das Vertragsrecht des Achten Kapitels muss man zudem davon ausgehen, dass es sich hier um eine Sachleistung handeln soll, aber dazu später mehr (unten, III. 4.).

Nach diesem Verständnis würde sich die leistungsrechtliche Zuordnung nunmehr wie folgt darstellen: Der Sockelbetrag der Wohnkosten – ggf. mit bis zu 25-prozentigem Aufschlag – ist eine Geldleistung der Sozialhilfe. Darüber hinausgehende Wohnkosten sind – wenn in der Gesamtplanung (§§ 117 ff. SGB IX) entsprechende Teilhabebedarfe festgestellt werden – eine Sachleistung der Eingliederungshilfe, für die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen geschlossen werden müssen:



¹⁹ Richter, in: Grube/Wahrendorf/Flint, 7. Aufl. 2020, SGB XII § 42a Rn. 25a.

3. Praktische Umsetzung durch Leistungsträger und Leistungserbringer

Leistungsträger und Leistungserbringer haben seit der Verabschiedung des BTHG mit unterschiedlichem Elan und auch mit unterschiedlichen Ergebnissen versucht, die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen umzusetzen. Eine zentrale Aufgabe bestand dabei darin, die vormals nach der Logik der §§ 75 ff. SGB XII vereinbarten Vergütungssätze um die existenzsichernden Leistungen zu bereinigen. Dies war erforderlich, weil nur für die Fachleistungen der Eingliederungshilfe eine Verhandlungs- und Vereinbarungszuständigkeit nach den §§ 123 ff. SGB IX besteht. Die existenzsichernden Leistungen sind hingegen „Privatsache“ der Betroffenen und unterliegen im Grundsatz keinen (Preis-)Verhandlungen zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer nach dem SGB IX.

Tatsächlich hat man aber nicht von Grund auf neue Vereinbarungen für die Fachleistungen der Eingliederungshilfe getroffen. Vielmehr hat man versucht, eine mehr oder weniger budgetneutrale Umstellung zu erreichen, die sich freilich nicht bewerkstelligen lässt, ohne den Subtrahenden dann eben doch zu beziffern. Auch im Bereich des vormaligen Investitionsbetrags²⁰ ist man auf diese Weise verfahren. Um die darin abgebildeten Kosten in die neue Logik zu überführen, hat man Flächen bzw. Kostenpositionen abgegrenzt und diese jeweils den existenzsichernden oder den Fachleistungen zugeordnet.²¹ Heraus kam zumeist eine Vergütungsvereinbarung für die „eigentlichen“ Fachleistungen im Sinne von personenbezogenen Dienstleistungen und eine weitere für die sogenannten „überschießenden Wohnkosten“.

Auf dieser Basis wurden die vormaligen Vergütungssätze mehr oder minder plausibel in die neue Logik überführt und die Beteiligten atmeten zunächst erleichtert auf, weil sie es über die Ziellinie – den Jahreswechsel 2019/2020 – geschafft hatten. Die Leistungsberechtigten erhielten ihre Bescheide nunmehr von zwei verschiedenen Leistungsträgern und im Idealfall erhielten die Leistungserbringer unter dem Strich in der Summe ihre Vergütung.

Allmählich zeigen sich aber in der Praxis die Friktionen der gesetzlichen Konzeption und ihrer vertraglichen Umsetzung. Dies sei nachfolgend beispielhaft an einem Praxisproblem illustriert.

III. Praxisproblem: Absinken der Angemessenheitsgrenze

Der sozialhilferechtliche „Sockelbetrag“ (§ 42a Abs. 5 Sätze 3 und 4 SGB XII) bezieht sich mit den „durchschnittlichen angemessenen tatsächlichen Aufwendungen“ auf eine vom Einzelfall unabhängige, empirisch-statistische Größe, die in der Praxis kalenderjährlich ermittelt wird.²²

Lebt eine Person in einer besonderen Wohnform und hat sie – wie erforderlich – mit deren Träger einen Wohn- und Betreuungsvertrag mit einem bestimmten Entgelt abgeschlossen – das auch ein definiertes Entgelt für die Überlassung des Wohnraums beinhaltet (§ 6 Abs. 3 Nr. 2 WBVG) – schuldet sie zivilrechtlich dieses Entgelt. Zunächst (2020) konnte die Bewohnerin die Wohnkosten allein aus den Mitteln der Sozialhilfe decken.

Sinkt nun (2021) die Angemessenheitsgrenze nach § 42a Abs. 5 SGB XII ab, fragt sich, wie mit dem verbleibenden Delta umzugehen ist.

1. Keine Absenkung durch den Einrichtungsträger

Dass die Absenkung der Angemessenheitsgrenze keine Auswirkung auf die zivilvertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Träger des Wohnangebots und der Bewohnerin hat, ist an sich keiner

²⁰ § 76 Abs. 2 Satz 1 SGB XII bis 31.12.2019.

²¹ Gegen die Notwendigkeit dieser Abgrenzung: Philipp, SRa 2019, 1.

²² Vgl. Richter, in: Grube/Wahrendorf/Flint, 7. Aufl. 2020, SGB XII § 42a Rn. 25a; Rosenow, DVfR Forum D, D52-2017, abrufbar unter www.reha-recht.de/fachbeitraege/beitrag/artikel/beitrag-d52-2017/, zuletzt abgerufen am 29.4.2021.

Erwähnung wert. Da Sozialleistungsträger aber bisweilen an Leistungserbringer mit einem derartigen Ansinnen herantreten, sei diese Selbstverständlichkeit hier dennoch erwähnt.

Unterdessen wurde bereits versucht, entsprechende Mechanismen zur Preisanpassung rahmenvertraglich zu verankern. Die Idee dabei ist, dass Einrichtungsträger in ihre Wohn- und Betreuungsverträge Regelungen aufnehmen, die das Entgelt für die Überlassung des Wohnraums an die Entwicklung der Angemessenheitsgrenze nach § 42a Abs. 5 SGB XII koppeln.²³ Solche vertraglichen Gleitklauseln dürften aber kaum mit dem Wohn- und Betreuungsvertragsrecht vereinbar sein. Dieses geht, seiner verbraucherschützenden Logik entsprechend, davon aus, dass Veränderungen des Entgelts auf Veränderungen der Berechnungsgrundlage beruhen (§ 9 WBVG). Dabei kommt es auf die prospektiven Gestehungskosten des Einrichtungsträgers an,²⁴ [], der Maßstab ist also ein gänzlich anderer als iRv § 42a Abs. 5 SGB XII.

2. Kein Kostensenkungsverfahren in der Grundsicherung

Anders als § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB XII enthält § 42a SGB XII keine ausdrücklichen Vorgaben zur Kostensenkung.²⁵ Allenfalls über den Verweis in § 42a Abs. 1 SGB XII ließe sich eine Anwendung von § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB XII begründen. Nach Wortlaut und Systematik dürften die § 42a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 5 und 6 SGB XII allerdings gerade „Abweichendes“ iSv. Abs. 1 regeln, sodass die Regelungen des Vierten Abschnitts des Dritten Kapitels dadurch verdrängt werden.²⁶

Damit muss die Lösung – soweit überhaupt im Sozialhilferecht – in den Absätzen 5 und 6 des § 42a SGB XII gesucht werden. Absatz 6 Satz 2 sollte zunächst lauten:

„Übersteigen die tatsächlichen Aufwendungen die Angemessenheitsgrenze nach Absatz 5 Satz 4 um mehr als 25 Prozent, umfassen die Leistungen nach Teil 2 des Neunten Buches auch diese Aufwendungen, solange eine Senkung der Aufwendungen insbesondere durch einen Wechsel der Räumlichkeiten nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 nicht möglich ist.“²⁷

Nach der Entwurfsbegründung sollte das Überschreiten der Angemessenheitsgrenze es entsprechend § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB XII erforderlich machen, eine kostengünstigere Alternative für die Unterbringung zu suchen. Anders als in § 35 Abs. 2 Satz 2 sollte aber für Menschen mit Behinderungen in diesem Fall auf die Vorgabe einer Sechsmonatsfrist verzichtet werden. Im Grundsatz aber sollten die die 125-Prozent-Grenze übersteigenden Wohnkosten nur „übergangsweise“ als Leistung der Eingliederungshilfe anerkannt werden.²⁸

In der Beschlussempfehlung des Ausschusses findet sich – wie auch im letztlich Gesetz gewordenen Wortlaut – keine Bezugnahme mehr auf die Obliegenheit zur Kostensenkung durch einen Umzug.²⁹ Das ist mit Blick auf die damit einhergehenden Belastungen – zumal vor dem Hintergrund von Art. 19 lit. a UN-BRK – zu begrüßen, geht es doch hier nicht „nur“ um die Wohnung, sondern immer auch um soziale Beziehungen und das gesamte Unterstützungs- und Fördersetting. Generell, aber je nach Art der Beeinträchtigung umso stärker, benötigt die angemessene Teilhabe und persönliche Entwicklung stabile Beziehungen, welche durch einen Einrichtungswechsel abbrechen.³⁰

²³ Vgl. § 10 Abs. 4 und Anlage 8.3 des Hessischen Rahmenvertrags nach § 131 Absatz 1 SGB IX für den Zeitraum vom 1.1.2020 bis 31.12.2021, abrufbar unter www.der-paritaetische.de (29.4.2021).

²⁴ Vgl. BeckOGK/Drasdo, 1.1.2021, WBVG § 9 Rn. 9; Bachem/Hacke, WBVG, § 9 Rn. 28.

²⁵ Siehe aber noch für Wohngemeinschaften § 42a Abs. 4 Satz 3 bzw. für die sonstige Unterkunft Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 SGB XII in der ursprünglichen, durch das RBEG v. 22.12.2016 (BGBl. I, 3159) geschaffenen Fassung.

²⁶ Vgl. Richter, in: Grube/Wahrendorf/Flint, 7. Aufl. 2020, SGB XII § 42a Rn. 6; zu Recht kritisch zur gesetzlichen Systematik: Richter aaO. Rn. 4a sowie Schwabe, ZfF 2017, 101.

²⁷ § 42b Abs. 6 in der Fassung des Regierungsentwurfs zum BTHG, BT-Drs. 18/9522, S. 160.

²⁸ Vgl. BT-Drs. 18/9522, S. 337.

²⁹ Vgl. BT-Drs. 18/10523, S. 27, ebenso Bindig in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 42a SGB XII (Stand: 01.02.2020), Rn. 15.

3. (Weiter-)Gewährung als Sozialhilfeleistung?

Ein Lösungsansatz wäre, Veränderungen der Angemessenheitsgrenze nach erstmaliger Bewilligung der Unterkunftskosten nur dann als relevant zu behandeln, wenn diese steigt, nicht aber, wenn sie sinkt. Im letzteren Fall wäre dann weiter auf die Angemessenheitsgrenze bei der erstmaligen Bewilligung abzustellen, solange ein entsprechender Teilhabebedarf besteht, der in der bereits bezogenen besonderen Wohnform durch Leistungen der Eingliederungshilfe gedeckt wird.

Diese Lesart des § 42a Abs. 5 SGB XII könnte zumindest als Auffanglösung für Fälle dienen, in denen ein Vorgehen nach § 42a Abs. 6 SGB XII iVm § 113 Abs. 5 SGB IX ausnahmsweise nicht in Betracht kommt (dazu sogleich unter 4.). Denn andernfalls bliebe in Abweichung vom sozialhilferechtlichen Bedarfsdeckungsgrundsatz ein Teil der Wohnkosten ungedeckt oder es wäre eine faktische Umzugsobliegenheit gegeben, die in das Gesetz – aus guten Gründen (s.o.) – keinen Eingang gefunden hat.

4. Differenz als Teilhabeleistung?

Dem Wortlaut nach verweist § 42a Abs. 6 Satz 2 SGB XII für die Wohnkosten, welche die sozialhilferechtliche Angemessenheitsgrenze übersteigen, unterschiedslos in die Eingliederungshilfe. Daran anknüpfend schränkt § 113 Abs. 5 SGB IX die Anspruchsvoraussetzungen jedoch dahingehend ein, dass die zugrundeliegenden Wohnkosten „wegen der besonderen Bedürfnisse des Menschen mit Behinderungen erforderlich“ sein müssen.

Im Regierungsentwurf zum Gesetz zur Änderung des Neunten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Rechtsvorschriften heißt es dazu:

„Ob die tatsächlichen Aufwendungen nach § 42a Absatz 6 Satz 2 SGB XII über 125 Prozent als eine nun in § 113 Absatz 5 SGB IX benannte Leistung zur Sozialen Teilhabe vom Eingliederungshilfeträger gewährt werden, bestimmt sich nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach der Art des Bedarfes, den persönlichen Verhältnissen, dem Sozialraum und den eigenen Kräften und Mitteln; dabei ist auch die vom Leistungsberechtigten gewünschte Wohnform zu würdigen (§ 104 SGB IX).“³¹

Dabei komme der Gesamtplanung (§§ 117 ff. SGB IX) eine Schlüsselfunktion zu. Im Gesamtplanverfahren sei „unter Beteiligung des Leistungsberechtigten und möglicher Hinzuziehung des Leistungserbringers als Beteiligter nach § 12 SGB X zu klären, ob und wenn ja, in welchem Umfang und für welche Dauer der Träger der Eingliederungshilfe den 125 Prozent überschreitenden Anteil an den tatsächlichen Aufwendungen nach § 42a Absatz 6 Satz 2 SGB XII übernimmt.“³²

In unserem Beispielfall des Absinkens der SGB XII-Angemessenheitsgrenze müsste also gerade hierdurch ein individueller Teilhabebedarf ausgelöst werden, der dann über die Eingliederungshilfe zu decken wäre. Wenn die betroffene Person auf der Basis einer entsprechenden früheren Gesamtplanung bereits in der besonderen Wohnform lebt, lässt sich das Bedürfnis, in diesem Setting zu verbleiben, zwar mit gutem Willen durchaus als Bedarf im Rahmen der Sozialen Teilhabe fassen. Es wirkt aber doch einigermaßen konstruiert, einen individuellen Teilhabebedarf daran zu messen, welche Wohnkosten statistisch in einem zurückliegenden Zeitraum in der Grundsicherung bewilligt wurden.

IV. Verbleibende Unstimmigkeiten und Fazit

Doch die Praxis muss auch mit widrigen Gesetzen arbeiten und Lösungen finden. Versucht man also, nach den skizzierten Ansätzen vorzugehen und die übersteigenden Wohnkosten primär als Leistung der Eingliederungshilfe zu fassen, stellen sich weitere Umsetzungsfragen.

³⁰ BT-Drs. 19/11006, S. 22.

³¹ BT-Drs. 19/11006, S. 22.

³² BT-Drs. 19/11006, S. 22.

Wie schon erwähnt (oben, II. 2.), konzipiert § 113 Abs. 5 SGB IX diese Leistung als Sachleistung, die im Sozialleistungsdreieck gewährt und erbracht wird, denn Satz 2 der Norm verweist auf das Vertragsrecht des Achten Kapitels.

– Was heißt das aber konkret?

Der Regierungsentwurf scheint hier kein Problem zu sehen, dort heißt es, das Vertragsrecht werde „*nur* aus Klarstellungsgründen ausdrücklich erwähnt. Die Anwendbarkeit des Vertragsrechts [ergebe] sich *schon aus § 123 SGB IX*.“³³

So klar, wie der Gesetzgeber meint, ist die rechtliche Einordnung des Anspruchs nach § 113 Abs. 5 SGB IX allerdings keineswegs. Der Wortlaut – „werden Aufwendungen [...] übernommen“ – spricht eher für eine Geldleistung. Zudem unterstellt der Verweis auf das Achte Kapitel, dass die Leistung – Wohnraumüberlassung – iSv § 123 Abs. 1 Satz 1 durch Leistungserbringer erbracht wird. Das führt die propagierte Trennung der Fachleistungen vom Wohnen und die mühevoll gesetzliche Abkehr von der Einrichtung weitgehend ad absurdum. Endgültig absurd wird es, wenn man annimmt, dass die Wohnraumüberlassung – eine unteilbare Leistung – nur hinsichtlich der übersteigenden Kosten eine Sach-, im Übrigen aber eine Geldleistung sei.

Leistungserbringungsrechtlich müsste für diese (Teil-)Sachleistung eine Leistungs- und eine Vergütungsvereinbarung abgeschlossen werden (§§ 125 ff. SGB IX). Die Vergütung wäre prospektiv (§ 123 Abs. 2 Satz 3 SGB IX) zu verhandeln. Ihre Höhe – ggf. sogar die Notwendigkeit, überhaupt eine solche zu verhandeln – hängt aber von der Höhe der sozialhilferechtlichen Angemessenheitsgrenze ab. Diese wiederum wird aber erst zum Beginn des Kalenderjahres oder später durch die Sozialverwaltung bekanntgegeben.³⁴

In der Praxis liegt es nahe, dass Leistungserbringer mit dem Träger der Eingliederungshilfe letztlich doch wieder die gesamten Unterkunftskosten verhandeln – obwohl sie dafür hinsichtlich der SGB XII-Leistung kein gesetzliches Mandat haben –, und vereinbaren, dass die Vergütung sich als Differenzbetrag nach Abzug der sozialhilferechtlich anerkannten Unterkunftskosten ergibt.³⁵ Der vermeintliche Meilenstein der Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen wäre so endgültig wieder zur „reinen Berechnungsvorschrift“ (s.o.) zurückgestutzt und der Kreis geschlossen. Vor allem aber würde eine solche Vorgehensweise kaum den gesetzlichen Vorgaben der §§ 123 ff. SGB IX genügen (können).

Die Alternative wäre, ungeachtet der konkreten SGB XII-Angemessenheitsgrenze Pauschalen zu vereinbaren. Dies wäre aber für den Leistungserbringer wirtschaftlich riskant und für den Träger der Eingliederungshilfe nur schwer mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und der Beschränkung auf das „Maß des Notwendigen“ (§ 123 Abs. 2 Satz 1 SGB IX) zu vereinbaren.

Als (vorläufiges) Fazit ist festzuhalten: Die Neuausrichtung ist strukturell keineswegs der große Systemwechsel, als der sie politisch verkauft wurde. Die gesetzliche Konstruktion ist zudem weder von den Bedarfen der Betroffenen noch von dem gesetzgeberischen Anspruch her gedacht, auch nur ansatzweise einer stimmigen Systemlogik zu folgen. Sie beruht primär auf finanzpolitischen Erwägungen, die in einer Weise dem Leistungsrecht übergestülpt wurden, die dieses kaum handhabbar macht und mit dem Leistungserbringungsrecht ebenso wie mit dem Zivilrecht letztlich nicht überein zu bringen ist. Zudem wurde eine ausufernde Bewilligungs- und Abrechnungsbürokratie bei Leistungsträgern wie Leistungserbringern erzwungen, die neue Kosten generiert, und tragen die Leistungserbringer neue Ausfallrisiken, die ihren Niederschlag in der Preisgestaltung finden werden.

³³ BT-Drs. 19/11006, S. 22.

³⁴ Vgl. z.B. für 2021: Ziffer 12.5 der Fachanweisung der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg v. 1.1.2021, Gz.:SI 215/112.22-1-1-15, abrufbar unter www.hamburg.de (29.4.2021).

³⁵ In diese Richtung auch wohl bereits 2017: Deutscher Verein, Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Trennung der Fachleistungen von den Leistungen zur Existenzsicherung im Bereich der Wohnformen nach § 42a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII n.F. gemäß dem Bundesteilhabegesetz (DV 13/17), online unter www.deutscher-verein.de (12.02.2021), S. 19; sowie ausführlich: Philipp, SRa 2019, 1.

Leistungsträger und Leistungserbringer werden Lösungen finden (müssen) bis Schiedsstellen und Gerichte für mehr Klarheit sorgen. Eine stimmige Lösung kann aber letztlich nur durch eine grundlegende Neuregelung erreicht werden, die derzeit nicht in Sicht ist.