

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterführung der
Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung

(Teilhabeberatungsverordnung – EUTBV)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 14.04.2021

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Verordnungsentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Die Rechtsverordnung soll die Einzelheiten der in § 32 SGB IX festgelegten Finanzierung der Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung (EUTB) regeln. Die Weiterführung der Finanzierung wurde bereits mit dem Angehörigen-Entlastungsgesetz vom 10. Dezember 2019 bestimmt. Die Finanzierung soll ab 1. Januar 2023 dauerhaft in Form eines jährlichen Zuschusses aus Bundesmitteln erfolgen. Sie wird als Rechtsanspruch für die Beratungsangebote ausgestaltet. Die bisherige Struktur von bundesweiten EUTB-Angeboten vor Ort, einer zentralen Fachstelle für Teilhabeberatung sowie einem vom BMAS beauftragten Dritten zur administrativen Umsetzung werden beibehalten. Geregelt werden unter anderem das Antragsverfahren und die Finanzierungsgrundsätze.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Weiterführung der Finanzierung der EUTB ab 2023 ausdrücklich. Die unabhängige Beratung und Aufklärung im Vorfeld und während der Beantragung konkreter Leistungen ist für Menschen mit Behinderungen wichtig und muss frei von ökonomischen und haushalterischen Interessen der Kostenträger erfolgen.

Allerdings ist fraglich, ob die in § 32 Absatz 6 SGB IX genannte Höhe der Haushaltsmittel und die Ausgestaltung der Finanzierung eine gesicherte Gesamtfinanzierung der Angebote sicherstellt. Zum einen kann mit einer jährlichen Begrenzung der Gesamtförderung nach unten hin abgewichen werden. Das wird für einen potentiellen Träger des Angebots schnell unberechenbar, da bereits die Ausgestaltung der Finanzierung als Zuschuss notwendigerweise einen Eigenanteil voraussetzt. Da dieser Anteil hier aber prozentual nicht ausgewiesen ist, ist dem Antragsteller eine verlässliche finanzielle Planung nicht möglich.

Der angedachte Schlüssel der Vollzeitäquivalente könnte aus Sicht des VdK die Niederschwelligkeit der Angebote gefährden. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass die Zahl der finanzierten Personalstellen begrenzt wird, wirft der geplante Vergabeschlüssel nach Einwohnerzahl und Fläche der Bundesländer Probleme für dünn besiedelte Bundesländer mit schlechter Infrastruktur auf. Insgesamt ist daher aus Sicht des VdK fraglich, ob bei Kürzungen der jeweiligen Vollzeitäquivalente im Vergleich zu den derzeit noch bestehenden Beratungsangeboten das Beratungsangebot sichergestellt werden kann.

Kritisch ist das geplante Zuteilungsverfahren zu bewerten, wenn es zu viele Antragsteller geben oder ein regionales Überangebot drohen sollte. Die Erfahrung und gute Arbeit bereits bestehender EUTB-Angebote wird im Zuteilungsverfahren nicht berücksichtigt. Aber auch für neu hinzukommende Angebote birgt die Regelung ein nicht kalkulierbares Risiko. Bereits vor dem Start des Angebots wird vorausgesetzt, dass ein Pool von unterschiedlich qualifizierten und erfahrenen Peer-Beratern vorhanden ist. Dies widerspricht aber den Realitäten auf dem Arbeitsmarkt.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2. Zum Verordnungsentwurf im Einzelnen

2.1. Beratungsangebote, Finanzierung (§ 1 EUTBV-E)

Die Regelungen der Verordnung gelten bundesweit um zu gewährleisten, dass die Beratungsangebote nach einheitlichen Kriterien und Maßstäben gefördert finanziert werden. Der Bund wird Personal- und Sachkosten mit einem Zuschuss fördern.

Nach § 1 Absatz 3 sind Leistungserbringer bei der Vergabe nur dann zu berücksichtigen, wenn es für eine ausreichende Abdeckung an regionalen Beratungsangeboten erforderlich ist. Wenn sie berücksichtigt werden, muss die organisatorische, finanzielle und wirtschaftliche Unabhängigkeit der ergänzenden Teilhabeberatung von den Bereichen der Leistungserbringung nachgewiesen werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Regelung, dass Beratungsangebote von Leistungserbringern nur in Ausnahmefällen bezuschusst werden. Es sollte klargestellt werden, dass der wirtschaftliche Schwerpunkt eines Antragstellers nicht im Bereich der Leistungserbringung liegen darf, denn Interessenskonflikte von Leistungserbringung einerseits und EUTB-Beratung andererseits in einem Landkreis müssen vermieden werden.

Darüber hinaus sollte in der Verordnung klargestellt werden, dass Angebote der Leistungserbringer herausgerechnet werden, bevor die übrigen Angebote in ein Zuteilungsverfahren nach § 8 der Verordnung gelangen.

2.2. Beratung, Unabhängigkeit (§ 2 EUTBV-E)

Die Inanspruchnahme der Beratung ist für die Ratsuchenden unentgeltlich. Sie setzt weder eine regionale Anbindung an ein Beratungsangebot voraus, noch ist sie an eine Teilhabebeeinträchtigung geknüpft. In der Beratung sollen soweit wie möglich Menschen mit Behinderungen und von Behinderung bedrohte Menschen sowie deren Angehörige als Berater eingesetzt werden.

Die Beratung umfasst keine rechtliche Prüfung von Einzelfällen sowie keine Begleitung in Widerspruchs- und Klageverfahren.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Grundsätzlich befürwortet der VdK, dass die Beratung unabhängig von der Art der Teilhabebeeinträchtigung erfolgen soll. Der Bedarf an Beratungsstellen mit Schwerpunkten ist aber vorhanden. Daher sind nach Ansicht des VdK auch überregional agierende Schwerpunktberatungsstellen vorzusehen, die zu Teilhabebedarfen aufgrund bestimmter Beeinträchtigungen, zum Beispiel Sinnesbehinderungen, beraten. Das notwendige Wissen um die Behinderung, die Beratung durch gleich Betroffene sowie die notwendige Vernetzung mit zielgruppenspezifischen Angeboten für Rehabilitations- und Teilhabeleistungen kann nicht jede Beratungsstelle vorhalten. Das zeigen auch die bislang mit den EUTB gesammelten Erfahrungen, bei denen sich viele Beratungsstellen bei spezifischen Problemlagen an die Schwerpunktberatungsstellen wenden.

2.3. Finanzierung der Beratungsangebote, Verteilungsschlüssel (§ 3 EUTBV-E)

Insgesamt wird der Bund 610 Vollzeitstellen in den EUTB finanzieren. Die Finanzierung wird wegen der begrenzten Haushaltsmittel für die EUTB pro Land auf eine bestimmte Anzahl von Vollzeitäquivalenten beschränkt. Bei der zugrunde liegenden Berechnung werden zu drei Vierteln die Einwohnerzahl und zu einem Viertel die Fläche des jeweiligen Bundeslands berücksichtigt. Mit einem für jedes Bundesland ermittelten Referenzwert wird definiert, wann ein Überangebot bestehen würde. Ein Rechtsanspruch für Antragsteller besteht nur, wenn die Obergrenze der zu finanzierenden Beratungsangebote in dem jeweiligen Land nicht erreicht ist und auch kein regionales Überangebot an Beratungsangeboten besteht. Der Zuschuss pro Beratungsangebot umfasst mindestens ein Vollzeitäquivalent und ist auf maximal drei Vollzeitäquivalente begrenzt. Beratungsangebote mit nur einem bezuschussten Vollzeitäquivalent sollen dieses auf zwei Personalstellen aufteilen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der geplante Vergabeschlüssel nach Einwohnerzahl und Fläche der Bundesländer berücksichtigt zu wenig die Situation in dünn besiedelten Bundesländern mit schlechter Infrastruktur. Dies kann beispielsweise für das Land Brandenburg mit allein 18 Landkreisen und kreisfreien Städten bedeuten, dass dort – wenn überhaupt – nur ein einziges Beratungsangebot vorgehalten werden kann.

Die Vorschrift, dass bei Vergabe nur eines Vollzeitäquivalents dieses auf zwei halbe Stelle aufzuteilen ist, könnte die aufsuchende Beratung, insbesondere in dünn besiedelten Flächenländern, erheblich erschweren. Im ländlichen Raum mit schlechterer Infrastruktur kann das bedeuten, dass der halbe Arbeitstag zum Teil schon mit einer Beratung ausgeschöpft ist. Darüber hinaus erhöht die vorgeschriebene Aufteilung auf zwei halbe Stellen den Eigenanteil des Trägers erneut, da sich das Arbeitgeberbrutto durch einen zweiten Beitrag zur Berufsgenossenschaft erhöht.

2.4. Gegenstand und Höhe des Zuschusses pro Vollzeitäquivalent (§ 4 EUTBV-E)

Der Zuschuss wird für Personal- und Sachausgaben gewährt. Er ist auf jährlich 95.000 Euro pro Vollzeitäquivalent begrenzt.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die Beschränkung der Bezuschussung von Personal- und Sachausgaben auf jährlich 95.000 Euro pro Vollzeitäquivalent über eine Förderperiode von sieben Jahren ist nach Ansicht des VdK zu unbestimmt. Es fehlt die Möglichkeit der Dynamisierung der jährlichen Förderbeträge. Ein Inflationsausgleich wird nicht berücksichtigt. Eine über sieben Jahre gleichbleibende jährliche Auszahlungssumme bedeutet de facto eine wertmäßig sinkende Fördersumme und hat steigende Kostenanteile der Träger zur Folge. Der VdK schlägt daher vor, einen prozentualen maximalen Eigenanteil des Trägers der EUTB festzulegen und einen Dynamisierungsfaktor mit aufzunehmen.

Die reine Zuwendungsfinanzierung bringt gerade für Träger der Selbsthilfe, die sich fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln mit einer Zweckbindung finanzieren, Probleme. Der notwendige Eigenanteil im Rahmen der Zuwendungsfinanzierung des EUTB-Angebots kann dann zur sachfremden Verwendung der Mittel führen, was Rückforderungen zur Folge haben kann und die steuerliche Gemeinnützigkeit des Trägers gefährdet.

2.5. Personalausgaben (§ 5 EUTBV-E)

Für sozialversicherungspflichtig beschäftigte Beraterinnen und Berater wird je nach Qualifikation und Tätigkeit ein Zuschuss bis zur Entgeltgruppe 12 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst Bund gewährt.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Laut Verordnungsbegründung obliegt die Regelung der Arbeitsbedingungen inklusive der Entgeltregelung den Arbeitsvertragsparteien. Allgemeine Kostensteigerungen und tarifbezogene Anpassungen nach dem Jahr 2023 stehen unter dem Vorbehalt ausreichend verfügbarer Haushaltsmittel. Es ist bedauerlich, dass das BMAS hier keine Tarifbindung oder zumindest Anlehnung an den TVÖD Bund festschreibt und Tarifsteigerungen unter den Vorbehalt verfügbarer Haushaltsmittel stellt. Das könnte insbesondere bei qualifizierten und erfahrenen Beratungskräften dazu führen, dass diese dann nicht langfristig beim Träger verbleiben.

Es wäre sinnvoll Gemeinkosten förderfähig zu gestalten. Der Verwaltungsaufwand (Lohnbuchhaltung, Organisation, Mittelabrufe in Tranchen und Verwendungsnachweise) sind so umfangreich, dass sie nicht ohne professionelle Hilfe umgesetzt werden können. Der VdK schlägt vor, solche Kosten entweder zusätzlich zur Verwaltungspauschale zu bezuschussen oder eine Anrechnung auf den Eigenanteil zu gestatten.

2.6. Sachausgaben (§ 6 EUTBV-E)

Bei der ersten Bewilligung kann als Zuschuss eine Erstausrüstung in Höhe einer einmaligen Pauschale von 1.000 Euro pro Vollzeitäquivalent und Bewilligungsperiode gewährt werden. Verwaltungsausgaben werden entweder als Jahrespauschale mit 10.750 Euro pro Jahr oder anteilig pro Monat bezuschusst. Bezuschusst werden erforderliche Ausgaben für besondere Bedarfslagen der Ratsuchenden wie zum Beispiel Ausgaben für Gebärdensprachdolmetschung, erforderliche Sprachdolmetschung oder eine aufsuchende Beratung.

Bezuschusst werden darüber hinaus Ausgaben für einen zusätzlichen Aufwand ehrenamtlich tätiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zum Beispiel für Schulungen und Qualifizierungen. Eine Ehrenamtsentschädigung oder ein Honorar werden nicht gezahlt. Ebenfalls sind Ausgaben im Zusammenhang mit der Qualifizierung und Weiterbildung der Beraterinnen und Berater förderfähig. Zu den zuschussfähigen Sachkosten gehören erforderliche Ausgaben für Räume zur Durchführung der Beratung. Ausgaben für regionale Öffentlichkeitsarbeit können bis zur Höhe von 1.000 Euro pro vollem Kalenderjahr und Vollzeitäquivalent oder anteilig monatlich bezuschusst werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt ausdrücklich die Zubilligung einer Erstausrüstungspauschale. Das ist eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Förderung. Laut Verordnungsbegründung wird diese Pauschale bei Teilzeitbeschäftigung aber nur anteilig gewährt. Das ist nicht nachvollziehbar. Die Kosten der Erstausrüstung fallen unabhängig davon an, ob es eine Teilzeittätigkeit ist oder nicht.

Auch die Aufnahme der Kosten für Sprachdolmetscher wird ausdrücklich begrüßt. Denn auch diese stellen grundsätzlich eine Verbesserung zur jetzigen Situation dar. Die in der Verordnungsbegründung vorgesehene Erforderlichkeitsprüfung ist allerdings nicht praktikabel. Eine abgestufte Prüfung nach eigenem Sprachmittler, Dolmetscherdiensten, eigenen sprachkundigen Mitarbeitern, Übersetzungsprogrammen und erst dann der Heranziehung von Sprachdolmetschern steht einer einfach zugänglichen, schnellen und gegebenenfalls spontanen Beratung entgegen.

Den Zuschuss bis zu einer Höhe von fünf Prozent des Zuschusses für einen zusätzlichen Aufwand ehrenamtlich tätiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zum Beispiel für Schulungen und Qualifizierungen, begrüßt der VdK grundsätzlich. Bedauerlich ist aber, dass die Forderung des VdK nach einer Vergütungsregelung im Sinne einer Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Mitarbeiter nicht in die Verordnung aufgenommen wurde. Die Zahlung einer Aufwandsentschädigung entspricht einer gesunden Anerkennungskultur und erleichtert in Flächenstaaten die aufsuchende Beratung durch ehrenamtliche Beraterinnen und Berater. Auch die Übernahme von möglichen Kosten für Assistenz und Hilfsmittel der Ehrenamtlichen werden nicht berücksichtigt. Das spielt insbesondere beim Ansatz der Peer-Beratung eine wichtige Rolle, denn Ehrenamtliche übernehmen wichtige Funktionen im Netzwerk.

Die Aufnahme einer Pauschale für die Öffentlichkeitsarbeit ist sinnvoll und wichtig. Fraglich ist allerdings, ob der Betrag ausreicht. Zu bedenken ist, dass allein die barrierefreie Gestaltung der Website diesen Betrag schnell übersteigen kann. Es wäre zur Sicherung der

verpflichtenden Barrierefreiheit nach dem BGG in Verbindung mit der BITV 2.0 sinnvoll, wenn zumindest zweckgebundene Drittmittel anderer Förderprogramme hier nicht angerechnet werden würden.

2.7. Zuteilungsverfahren (§ 8 EUTBV-E)

Erfüllen mehr Antragsteller die Voraussetzungen für die Gewährung des Zuschusses als für das Land Vollzeitäquivalente vorgesehen sind oder würde durch die Bewilligung ein regionales Überangebot entstehen, haben die Antragsteller einen Anspruch auf die Teilnahme an einem Zuteilungsverfahren. Die Kriterien im Zuteilungsverfahren sind der Einsatz von Menschen mit Behinderungen oder von Behinderung bedrohter Menschen sowie deren Angehörigen als Beraterinnen und Berater, die Erforderlichkeit des Beratungsangebots zur Umsetzung eines flächendeckenden, wohnortnahen Angebots und die Angemessenheit der Personalausstattung insbesondere unter Berücksichtigung der Zusammenarbeit von Beraterinnen und Beratern unterschiedlicher Qualifikationen und Erfahrungen. Zwischen zwei oder mehreren Antragstellern gleichen Ranges entscheidet das Los.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK bedauert, dass die Erfahrung und geleistete Arbeit bereits bestehender EUTB-Angebote im Zuteilungsverfahren nicht als Kriterium berücksichtigt wird. Aber auch für neu hinzukommende Angebote birgt die Regelung ein nicht kalkulierbares Risiko. Bereits vor dem Start des Angebots wird vorausgesetzt, dass ein Pool von unterschiedlich qualifizierten und erfahrenen Peer-Beratern vorhanden ist. Dies widerspricht aber der Realität des Arbeitsmarkts. Es ist für einen Träger nicht möglich, ohne vorherige verbindliche Zusage seitens des Zuwendungsgebers, einen Pool potentieller Peer-Berater unterschiedlichster Erfahrung und Qualifikation vorzuhalten.

Die Regelung sollte noch einmal klarstellen, dass Angebote von Leistungserbringern herausgerechnet werden, bevor die übrigen Angebote in ein Zuteilungsverfahren gelangen.

2.8. Gewährung und Auszahlung (§ 11 EUTBV-E)

Die zuständige Stelle entscheidet über die Gewährung des Zuschusses durch Verwaltungsakt. Der Zuschuss kann unter Auflagen und Bedingungen erteilt werden. Der Zuschuss kann unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden, wenn eine abschließende Beurteilung des Antrags noch nicht möglich ist. Die Auszahlung des Zuschusses erfolgt in Anteilen und auf Anforderung des jeweiligen Beratungsangebots. Die Anteile des Zuschusses dürfen erst dann angefordert werden, wenn sie innerhalb von drei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Eine Bewilligung unter dem Vorbehalt des Widerrufs ist für den Träger des EUTB-Angebots nicht praktikabel. Er kann wegen der damit verbundenen Gefahr der vollständigen Rückerstattung keine vertraglichen Verpflichtungen, zum Beispiel Arbeitsverträge oder Mietvertrag, eingehen.

2.9. Tätigkeitsnachweis und Qualitätssicherung (§ 13 EUTBV-E)

Die Träger müssen jährlich bis zum Ende des ersten Quartals mittels einer Vorlage der zuständigen Stelle einen Tätigkeitsnachweis über das Vorjahr vorlegen und vierteljährlich über angeforderte Kennzahlen der Beratungstätigkeit berichten. Laut Verordnungsbegründung soll neben dem zahlenmäßigen Nachweis auch dargestellt werden, ob der Verwendungszweck inhaltlich erfüllt ist und die Ziele des Beratungsangebots erreicht wurden. Nachzuweisen ist demnach auch, dass der Beratungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Personaleinsatz steht. Die zuständige Stelle prüft die Tätigkeitsnachweise und Belege auf die zweckgerichtete Verwendung des Zuschusses. Die Prüfung kann stichprobenartig erfolgen. Es gibt Aufbewahrungsfristen für Originalbelege und Unterlagen von mindestens fünf Jahren.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Den Trägern werden hier umfangreiche Berichtspflichten auferlegt. Einerseits ist nachvollziehbar, dass die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel überprüft wird. Andererseits ist eine vierteljährliche statistische Berichtspflicht für die Träger nicht leistbar. Der Verwaltungsaufwand ist gerade vor dem Hintergrund der nicht finanzierten Gemeinkosten zu hoch. Er ist zudem auch gar nicht notwendig, da die in § 14 des Verordnungsentwurfs benannte zuständige Stelle die Beratungsdokumentationen anhand der entsprechenden Kennziffern tagtäglich erfasst und dort entsprechende Auswertungsprogramme bestehen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Träger vierteljährlich noch einmal über die ohnehin vorhandenen Daten berichten soll.