

Berlin, den 1. März 2020

**Stellungnahme von Rechtsanwältin Gila Schindler,  
HKS Heyder, Klie, Schindler Rechtsanwaltpartnerschaft mbB**

**zur öffentlichen Anhörung am 9. März 2020 vor dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**zum Antrag der Fraktion der FDP bezüglich der Abschaffung der Heranziehung von Pflegekindern als Leistungsberechtigte durch einen Kostenbeitrag (BT-Drucksache 19/10241)**

Mit der vorliegenden Stellungnahme zum vorgenannten Änderungsantrag der FDP-Fraktion wird zunächst der aktuelle Stand des in der Kostenbeteiligung junger Menschen geltenden Rechts einschließlich seiner Entwicklung erläutert, um der Diskussion eine sachliche Basis zu geben (vgl. 1). Anschließend wird in der gebotenen Kürze die aktuelle fachliche Diskussion dargestellt (vgl. 2), um abschließend mit Bezug zur anwaltlichen Praxis zum Änderungsantrag Stellung zu nehmen.

## **1 Rechtslage**

Junge Menschen, die im Rahmen einer stationären Leistung der Kinder- und Jugendhilfe in einem Heim, einer Wohngruppe oder einer Pflegefamilie untergebracht sind, werden aus ihrem Einkommen an den Kosten der Leistung beteiligt (§ 91 Abs. 1 Nr. 1 bis 8, § 92 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB VIII). Nach der aktuell geltenden gesetzlichen Vorgabe haben sie 75% ihres Nettoeinkommens als Kostenbeitrag einzusetzen (§ 94 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 93 Abs. 1 und 2 SGB VIII). Das Jugendamt hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob ein geringerer Kostenbeitrag erhoben oder gänzlich von der Erhebung abgesehen werden kann, wenn „das Einkommen aus einer Tätigkeit stammt, die dem Zweck der Leistung dient“ (§ 94 Abs. 6 Satz 2 SGB VIII). Mit dem Zusatz „insbesondere“ nennt das Gesetz Tätigkeiten „im sozialen oder kulturellen Bereich, bei denen nicht die Erwerbstätigkeit, sondern das soziale und kulturelle Engagement im Vordergrund stehen“ (§ 94 Abs. 6 Satz 3 SGB VIII). Außerdem soll von einer Heranziehung im Einzelfall ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn sonst Ziel und Zweck der Leistung gefährdet würden oder sich aus der Heranziehung eine besondere Härte ergäbe (§ 92 Abs. 5 Satz 1 SGB VIII).

## 1.1 Rechtsentwicklung

Die vorgenannte Rechtsgrundlage beruht in ihren Grundzügen auf der umfassenden Reform der Kostenbeteiligung durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) vom 8.9.2005 (BGBl. I. Nr. 57 S. 2729-2740). Mit dem Gesetz wurde zunächst bestimmt, dass junge Menschen als Leistungsempfänger der Kinder- und Jugendhilfe ihr Einkommen nach Abzug in Höhe von 25% für Belastungen in vollem Umfang für die Maßnahme einzusetzen haben. Hintergrund der Regelung war die Überlegung, dass während einer Leistung der Kinder- und Jugendhilfe der gesamte notwendige Bedarf des untergebrachten jungen Menschen sichergestellt wird, er zusätzlich einen angemessenen Barbetrag als „Taschengeld“ für die Deckung persönlicher Bedürfnisse erhält und er folglich keines eigenen Einkommens bedarf, um seine Existenzgrundlage abzusichern (BT-Drucks. 15/3676, S. 42).

Ob bzw. wie und in welchem Umfang diese Annahme in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe Bestätigung fand, wurde vermutlich mangels entsprechender empirischer Daten nicht weiter ausgeführt. Auch eine Differenzierung dieser Überlegung nach Art der Leistung findet nicht statt.

Der Einsatz des gesamten verfügbaren Einkommens erschien allerdings selbst bei Annahme der vollständigen Unterhaltsdeckung durch die Leistung der Kinder- und Jugendhilfe als unangemessen sowie als nicht zielführend, wenn die jungen Menschen zur Aufnahme vergüteter Tätigkeiten motiviert werden sollen. Eine solche Motivation dürfte selbstredend auch Ziel jeder Maßnahme der Kinder- und Jugendhilfe sein.

Diese Zielsetzung sollte zunächst durch Bezug auf die allgemeine Regelung zur Ermittlung des für die Kostenbeteiligung maßgeblichen Einkommens sichergestellt werden, mit der 25% aus dem eigenen Einkommen anrechnungsfrei beim leistungsberechtigten jungen Menschen verbleiben. In sich stimmig war diese Regelung nicht, da der Abzug von 25% vom Nettoeinkommen zur Anerkennung von Belastungen bestimmt ist, die bei den jungen Menschen gerade nicht vorliegen sollten, da ihr gesamter notwendiger Unterhalt aus Mitteln der Kinder- und Jugendhilfe sicherzustellen ist.

Die systematische Unstimmigkeit führte in der Praxis häufig zu Missverständnissen, so dass mit dem Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiföG) vom 10.12.2008 (BGBl. I. Nr. 57, S. 2403-2409) klargestellt wurde, dass junge Menschen grundsätzlich 75% ihres Einkommens für die

Beteiligung an den Kosten der Maßnahme einzusetzen haben. Wenngleich klarer als zuvor hatte die Regelung weiterhin den Nachteil, dass von dieser Vorgabe im Einzelfall nur dann abgewichen werden konnte, wenn dies eine Zweckverfehlung der Hilfe oder besondere Härte gem. § 92 Abs. 5 SGB VIII darstellt.

Mit dem Kinder- und Jugendhilfevereinfachungsgesetz (KJVVG) vom 29.08.2013 (BGBl. I Nr. 53 S. 3464-3466) wurde daher mit Geltung ab dem 03.12.2013 die Regelung zur Kostenheranziehung junger Menschen durch die Vorgaben zur Reduzierung und zum Absehen von der Beteiligung in § 94 Abs. 6 Satz 2 und 3 SGB VIII ergänzt. Voraussetzung der Reduzierung oder des Absehens ist seither, dass die vergütete Tätigkeit dem Zweck der Leistung der Kinder- und Jugendhilfe dient. Dies ist ausweislich der Gesetzesbegründung bei der Übernahme von Eigenverantwortung, dem Erwerb sozialer Kompetenzen und der Verselbstständigung der Fall.

Als Abwägungsbelang wird die Finanzierung eines Führerscheins in der Gesetzesbegründung ausdrücklich als Element zur Verwirklichung des Ziels der Verselbstständigung erwähnt (BT-Drucks. 17/13023, S. 15). Ergänzt werden können bspw. das Ansparen für eine Wohnungskautions und die Erstausrüstung einer ersten eigenen Wohnung (Careleaver e.V. & Landesheimrat Hessen (2018). Stellungnahme zur Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter zur Kostenbeteiligung). Das Ermessen ist in jedem Einzelfall entlang pädagogischer Erwägungen anhand der für oder gegen eine solche Entscheidung sprechenden Belange auszuüben. Es verdichtet sich insbesondere dann in der Weise, dass von der Beteiligung an den Kosten (zumindest teilweise) abzusehen ist, wenn die jungen Menschen vorausschauend Investitionen (Führerschein, Erwerb eines Fahrzeugs etc.) oder Ansparungen (Kautions, Wohnungsausstattung etc.) für ihre Verselbstständigung tätigen oder wenn bei einer Kostenheranziehung die Motivation zur Erzielung von Einkünften durch Arbeit verloren geht.

Soweit mit dem Antrag der FDP-Fraktion auf die Antwort der Bundesregierung auf ihre Kleine Anfrage verwiesen wird, so hatte diese erklärt: „Es ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die konkrete Tätigkeit dem Zweck der individuellen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe dient“ (siehe Drucksache 19/7215). Insoweit wurde mit dem Antrag konstatiert, dass eine Einzelfallprüfung bei etwa 21.000 Pflegekindern in Deutschland im Alter von 16 bis 27 Jahren nicht nur zu einem erheblichen Bürokratieaufwand führt,

sondern auch dazu, dass der Kostenbeitrag, den Kinder leisten müssen, ganz unterschiedlich ausfällt, da es sich um eine „Ermessensentscheidung des Trägers der Kinder- und Jugendhilfe“ handelt (siehe Drucksache 19/7215).

## **1.2 Streit um das maßgebliche Einkommen für die Berechnung des Kostenbeitrags**

Die vorgenannten Änderungen mit dem Kinder- und Jugendhilfevereinfachungsgesetz (KJVVG) stellen jedoch nicht die einzige rechtliche Herausforderung für die Praxis der Wirtschaftlichen Jugendhilfe dar. Denn darüber hinaus wurde mit dem Gesetz der Begriff des maßgeblichen Einkommens weiter konkretisiert, der auch für die leistungsempfangenden jungen Menschen im Rahmen ihrer Beteiligung an den Kosten der Leistung beachtlich ist.

So wurde mit dem KJVVG normiert, dass für die Berechnung des maßgeblichen Einkommens das durchschnittliche Monatseinkommen des Vorjahres zugrunde zu legen ist (§ 93 Abs. 4 Satz 1 SGB VIII). Die Anwendung dieser Bestimmung auf die betroffenen jungen Menschen hätte zur Folge, dass zumindest bei Aufnahme einer vergüteten Tätigkeit zunächst keine Kostenbeteiligung aus dem Einkommen erfolgt und sie in diesem Zeitraum Rücklagen bilden können. Da der Beginn einer vergüteten Tätigkeit häufig auch das Ende der Maßnahme der Kinder- und Jugendhilfe einleitet, hätte dieser Schutz vor einer Kostenbeteiligung besondere Bedeutung für die Betroffenen.

Ob diese Regelung allerdings überhaupt auf die Kostenheranziehung von jungen Menschen nach § 94 Abs. 6 SGB VIII anwendbar ist oder ob insoweit die aktuellen Monatseinkünfte Grundlage sind, ist bis heute in Rechtsprechung und Literatur umstritten. Zumindest in zweiter Instanz wird überwiegend die Anwendbarkeit bejaht (VGH Bayern 25.9.2019 – 12 BV 18.1274; OVG Sachsen 9.5.2019 – 3 A 751/18; VG Osnabrück 24.1.2019 – 4 A 438/18). Dieser herrschenden Meinung in der Rechtsprechung folgt ganz überwiegend auch die Literatur (Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF), Hinweise für die Praxis zu OVG Bautzen 9.5.2019 – 3 A 751/18, JAmt, S. 533-534; DIJuF, Kostenbeteiligung junger Menschen nach § 94 Abs. 6 SGB VIII aus ihrem Arbeitsentgelt: Maßgeblichkeit des durchschnittlichen Monatseinkommens des Vorjahrs gem. § 93 Abs. 4 SGB VIII, DIJuF-Rechtsgutachten 22.8.2017 – SN\_2017\_0557 Kr, in JAmt, S. 142-143; DIJuF, Kostenbeteiligung von jungen Menschen nach § 94 Abs. 6 SGB VIII unter Berücksichtigung der Änderungen des Gesetzes zur

Verwaltungsvereinfachung in der Kinder- und Jugendhilfe [Kinder- und Jugendhilfevereinfachungsgesetz – KJVVG]; DIJuF-Rechtsgutachten 4.10.2013, J 8.300 Sch, in: JAmt, S. 514-516; Schindler, in: FK-SGB VIII, 2018, § 94 SGB VIII Rn. 17; Hauck/Noftz/Stähr 2017, § 94 SGB VIII Rn. 29; Schellhorn et al./Mann 2017, § 94 SGB VIII Rn. 14; Wiesner/Loos 2015, § 94 SGB VIII Rn. 26; Jans et al./Degener 2015, § 93 SGB VIII Rn. 28).

Entgegen der herrschenden Meinung konstatiert etwa die BAG Landesjugendämter ohne nähere Begründung in ihren Empfehlungen eine Durchführung der Berechnung mit dem aktuellen monatlichen Einkommen (BAGLJÄ 2018, S. 34).

Die Rechtsfrage ist derzeit in Überprüfung der Entscheidung des OVG Sachsen vom 9.5.2019 (3 A 751/18) vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängig, so dass mit Klarheit der Rechtsprechung zu rechnen ist.

Für den Zeitraum ab dem 1.1.2020 sollte hier schon nach den Vorstellungen einer Formulierungshilfe zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Neunten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Rechtsvorschriften (Drucksache 19/11006) Rechtssicherheit herzustellen sein. Mit dem Gesetzentwurf sollte die „Klarstellung“ erfolgen, dass für junge Menschen nicht das Einkommen des Vorjahres, sondern das jeweils gegenwärtig bezogene Einkommen maßgeblich sei. Die geplante Regelung hat letztlich keinen Eingang ins Gesetz gefunden mit der Begründung, um „Verschlechterungen bei der Kostenheranziehung junger Menschen im Vergleich zum geltenden Recht zu vermeiden“ (Ausschussdrucksache 19(11)421; S. 10). Mit dieser Begründung ist gewissermaßen nachträglich in § 94 Abs. 6 SGB VIII der Bezug auf das Vorjahreseinkommen nach § 93 Abs. 4 SGB VIII als Gesetzesintention festgehalten.

Wenngleich damit für die Betroffenen eine positive Entwicklung einhergeht, so betrifft dies nur einen bestimmten zeitlichen Abschnitt und bleibt es bislang grundsätzlich bei der Kostenbeteiligung in Höhe von 75% aus dem Nettoeinkommen des Vorjahres.

## **2. Diskussionsstand**

Die Erhebung eines Kostenbeitrags in Höhe von 75% des Netto-Einkommens der jungen Menschen steht bereits seit einiger Zeit in der Kritik (umfassend Meysen, unveröffentlichte Expertise zum Kostenbeitrag für junge Menschen nach § 94 Abs. 6 SGB VIII

und finanzielle Unterstützung der Verselbstständigung im Auftrag der Universitätsklinik Ulm, 2019). Die Sichtweise, die jungen Menschen bekämen schließlich auch etwas von den Kommunen und es sei daher nur gerecht, wenn sie sich auch an den Kosten der Leistung beteiligen, wird von den Betroffenen nicht geteilt. Sie betonen, dass die jungen Menschen sich die Unterbringung und den entsprechend herausgeforderten Start ins Leben nicht selbstgewählt ausgesucht hätten (Careleaver e.V. (2019), Stellungnahme zur Kostenheranziehung nach §§ 92 ff. SGB VIII in Bezug auf den Gesetzentwurf zu § 94 Absatz 6 Achten Buch Sozialgesetzbuch im Rahmen der Änderung des Neunten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Rechtsvorschriften; Careleaver e.V. & Landesheimrat Hessen [2018], Stellungnahme zur Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter zur Kostenbeteiligung. Hildesheim & Wiesbaden; Careleaver-Netzwerk Deutschland e.V. & Careleaver e.V. (2018), Unsere Rechte – Unsere Forderungen. Zukunftsorientierung statt Defizitblick).

Auch in der Fachwelt wird die Kostenbeitragsregelung zunehmend als problematisch und ungerecht eingeschätzt. So sieht der Landesjugendhilfeausschuss Niedersachsen die Vorschrift im Widerspruch zum Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe, junge Menschen in ihrer Entwicklung zu fördern und Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen (Niedersächsischer Landesjugendhilfeausschuss (2019), Beschluss zur Aufforderung an das Niedersächsische Sozialministerium zum Einsatz für eine deutliche Reduzierung der Kostenbeteiligung junger Menschen). Die Universität Hildesheim, die Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH), die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ sowie weitere kritisieren, dass die Regelung demotivierend wirkt und teilweise davon abhält, überhaupt eine Ausbildung aufzunehmen. Sie verhindere, Rücklagen zu bilden, um zum Beispiel die Kautions für die erste eigene Wohnung bezahlen zu können. Deswegen würden aktuell viele Care Leaver die stationäre Hilfe bereits mit Schulden verlassen. Es sei nicht hinnehmbar, dass durch diese Regelung die Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen und sogar der Beginn von Ausbildungs- und Arbeitsverhältnissen in Frage stünden. Sie fordern eine ersatzlose Abschaffung der Kostenbeteiligung junger Menschen (Universität Hildesheim, Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. (IGfH) & Careleaver e.V. (2019). Berliner Erklärung. Rechtsanspruch Leaving Care!; Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, Vorabkommentierung zur 3. AG-Sitzung „SGB VIII: Mitreden - Mitgestalten“ (4. April 2019) „Unterbringung junger Menschen außerhalb der eigenen

Familien: Kinderinteressen wahren – Eltern unterstützen – Familien stärken“ der AGJ-Gesamt-AG SGB VIII, S. 8; Der Paritätische Gesamtverband (2019), Unterbringung außerhalb der eigenen Familie: Kindesinteressen wahren – Eltern unterstützen – Familien stärken. Einschätzungen des Paritätischen Gesamtverbandes). Die Kommunalen Spitzenverbände haben Offenheit für eine Reduzierung signalisiert (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Protokoll der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe „SGB VIII: Mitreden – Mitgestalten“. Donnerstag, 4. April 2019, S. 17).

Die Frage der Kostenheranziehung der jungen Menschen in stationärer Unterbringung nach SGB VIII hat mit dem hier zu verhandelnden Antrag nun auch den Bundestag erreicht. Der Antrag der FDP begründet die Forderung nach vollständiger Abschaffung der Kostenbeteiligung junger Menschen aus Einkommen damit, dass „der Anreiz zur Selbstständigkeit (...) bei einem Verbleib von nur 25 Prozent des Nettogehalts“ ausbleibe: „Kinder und Jugendliche dürfen nicht dafür bestraft werden, dass ihre leiblichen Eltern nicht in der Lage sind, für sie sorgen zu können. Bereits für junge Menschen müssen die Rahmen so gesteckt sein, dass sich die eigene Selbstständigkeit in jedem Fall lohnt. Leistung und Engagement dürfen nicht durch die Heranziehung eines Kostenbeitrags von bis zu 75 Prozent bestraft werden“. Im Übrigen würde die gesetzlich geforderte Einzelfallprüfung nicht nur zu einem erheblichen Bürokratieaufwand, sondern auch dazu führen, dass der Umfang der Kostenbeteiligung junger Menschen in Deutschland ganz unterschiedlich ausfalle.

### **3. Stellungnahme zum Änderungsvorschlag**

Die Zielsetzung des Gesetzgebers des Kinder- und Jugendhilfevereinfachungsgesetzes (KJVVG) mit der Regelung in § 94 Abs. 6 SGB VIII die Grundlage für praxisingerechte Einzelfallentscheidungen zu schaffen, dürfte nicht erreicht worden sein.

Einerseits lassen sich mit der Privilegierung von Einkommen aus einer Tätigkeit, die dem Zweck der Jugendhilfeleistung dient, schwerlich legale Erwerbstätigkeiten vorstellen, die der Verselbstständigung junger Menschen nicht dienen – also überhaupt angerechnet werden dürfen. Andererseits aber zeigen Beobachtungen zur Gesetzesanwendung aus der anwaltlichen Praxis, dass die sicherlich als uneinheitlich zu bezeichnende Praxis der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den Jugendämtern doch

Überwiegend auf eine Ermessensausübung verzichtet und es regelmäßig bei der vollen Heranziehung verbleibt.

Hintergrund dieser Praxis dürfte nicht zuletzt der erhebliche Verwaltungsaufwand sein, der es mit sich bringt, in allen Fällen zunächst umfassende Einkommensermittlungen vorzunehmen, einen Kostenbeitrag zu berechnen und anschließend zunächst die besonderen Voraussetzungen in § 94 Abs. 6 SGB VIII zu ermitteln und zu prüfen, um abschließend dem Ganzen noch eine besondere Härteprüfung nach § 92 Abs. 5 SGB VIII aufzusetzen und all dies in der Hilfeplanung fachlich zu begleiten.

Mit einem Kurzgutachten zu den finanziellen Wirkungen der Reform der Kostenbeteiligung hatte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Oktober 2007 den Verwaltungsaufwand der Kommunen bei der Erhebung von Kostenbeiträgen erforscht und dabei festgestellt, dass der größte Aufwand auf die Einkommensermittlung entfällt. Gleichzeitig hat es die besondere Bedeutung von Widerspruchsverfahren für den Verwaltungsaufwand betont. Blickt man auf die aktuellen Regelungen der Kostenbeteiligung junger Menschen, so zeigt sich, dass gerade hier die Rechtslage keineswegs eindeutig ist. Schon der für die Einkommensermittlung maßgebliche Zeitraum ist streitig, was zu einer entsprechenden Häufung von Widerspruchsverfahren führt. Aber vor allem lässt die ins Ermessen der Kommunen gestellte Einzelfallentscheidung bei der Prüfung der Reduzierung oder des Absehens von der Kostenbeteiligung wenig Rechtssicherheit zu. Im bundesweiten Vergleich muss bei den Betroffenen der Eindruck entstehen, dass die Frage ihrer Kostenbeteiligung etwas Schicksalhafteres hat. Eine solche Auffassung steigert das Vertrauen in das Behördenverfahren erfahrungsgemäß nicht und kann die Wertschätzung für die empfangene Leistung deutlich beeinträchtigen.

Schließlich bezieht die aktuelle Regelung zur Kostenbeteiligung die unterschiedlichen Leistungsformen der Kinder- und Jugendhilfe und die damit einhergehenden unterschiedlichen Lebenslagen der jungen Menschen nicht in angemessener Weise mit ein.

Während bei einer klassischen stationären Unterbringung die Leistungen an die untergebrachten Menschen nicht nur standardisiert sind, sondern sich auch mehr und mehr dem Gedanken der Sozialhilfe annähern, dass mit ihnen nur das Existenzminimum sicherzustellen sei, erleben Pflegekinder häufig durch ihre Pflegefamilie eine

dauerhafte familiäre Unterstützung und Anbindung auch über das Ende der Leistung der Kinder- und Jugendhilfe hinaus. Dies lässt sich jedoch nicht steuern und ist der letztlich auch zufälligen Entwicklung familiärer Beziehung im Einzelfall geschuldet. Damit gilt, dass die jungen Menschen, die in Verantwortung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe aufgewachsen sind, ihren Start in ein selbstständiges Erwachsenenleben meist ohne (auch finanzielle) Unterstützung eines Familiensystems leisten müssen.

Blickt man in diesem Zusammenhang auf die Zahlen der Hilfe für junge Volljährige, so zeigt sich, dass sie diesen Schritt auch noch in einem Lebensalter bewältigen müssen, in dem die Vergleichsgruppe junger Menschen, die in ihrer Herkunftsfamilie aufwachsen können, vom Auszug aus dem Elternhaus meist noch Jahre entfernt ist.

In dieser Gesamtsituation dürfte das Absehen von einer Kostenbeteiligung aus Einkommen für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu einer spürbaren Reduzierung des Verwaltungsaufwands führen, das Vertrauen der jungen Menschen in die empfangene Leistung stärken, das Hilfeplanverfahren entlasten und den Start der Betroffenen in ein selbstständiges Leben fördern.

Gila Schindler  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Sozialrecht