

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache  
**19(13)81g**

JOHANNES GUTENBERG  
UNIVERSITÄT MAINZ



JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ - 55099 Mainz

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

FACHBEREICH 03  
Lehrstuhl für Rechtsphilosophie und  
Öffentliches Recht

**Universitätsprofessorin  
Dr. Friederike Wapler**

Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
Jakob-Welder-Weg 9  
55128 Mainz  
Tel. +49 6131 39-25759  
Fax +49 6131 39-28172

Mainz, 4. März 2020

fwapler@uni-mainz.de  
<http://www.jura.uni-mainz.de/wapler/>

## **Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Thema „Kostenbefreiung stationär untergebrachter Jugendlicher“ am 9. März 2020**

### **I. Gegenstand der Stellungnahme**

Die folgende Stellungnahme bezieht sich auf zwei Bundestagsdrucksachen:

- (1) Antrag der **FDP-Fraktion** „Heranziehung von Pflegekindern als Leistungsberechtigte durch einen Kostenbeitrag abschaffen“ v. 15.05.2019, BT-Drs. 19/10241,
- (2) Gesetzentwurf der **Fraktion „Die Linke“** für ein Gesetz zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Aufhebung des Kostenbeitrags junger Menschen in stationären Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen v. 11.02.2020, BT-Drs. 19/17091.

Beide Vorhaben verfolgen dasselbe **Ziel**, den Kostenbeitrag der jungen Menschen zu vollstationären Leistungen der Jugendhilfe vollständig abzuschaffen. Dem Gesetzgeber steht es grundsätzlich frei, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für die Betroffenen beitragsfrei zu gestalten. Gefragt ist hier daher vor allem nach einer **fachpolitischen Bewertung** der vorgeschlagenen Gesetzesänderung sowie nach ihrer handwerklichen **Umsetzung**.

### **II. Zur konkreten Ausgestaltung der geplanten Gesetzesänderung**

Der Antrag der **FDP-Fraktion** enthält keinen ausformulierten Vorschlag für eine Gesetzesänderung, sondern fordert lediglich, den § 94 Abs. 6 SGB VIII ersatzlos zu streichen. Diese Norm regelt

allerdings nur den Umfang der Kostenheranziehung, seine Streichung würde daher die Kostenbeitragspflicht der Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen als solche nicht beseitigen. Einen vollständigen und im Hinblick auf das Regelungsziel überzeugenden Vorschlag enthält hingegen der Gesetzentwurf der Fraktion **Die Linke**. Demnach sind die Heranziehungstatbestände in § 92 Abs. 1 Nr. 1 (Kinder und Jugendliche) und Nr. 2 (junge Volljährige) SGB VIII ersatzlos zu streichen. Auch die Heranziehung junger Volljähriger aus ihrem Vermögen (§ 92 Abs. 1a SGB VIII) fällt weg. Folgerichtig entfallen auch die Regelungen zur Rangfolge der kostenbeitragspflichtigen Personen, die sich auf die jungen Menschen beziehen (§ 94 Abs. 1 SGB VIII), und der gesamte § 94 Abs. 6 SGB VIII, der den Umfang der Heranziehung betrifft.

### III. Fachpolitische Bewertung

#### 1. Grundsatz: Nachrang öffentlicher Sozialleistungen

Die Kostenbeitragspflicht bei vollstationären Hilfen beruht auf dem Grundsatz des **Nachrangs öffentlicher Leistungen** vor der Selbsthilfe und privaten Unterhaltspflichten.<sup>1</sup> Anders als bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und der Sozialhilfe (SGB XII) gilt dieses Prinzip im Kinder- und Jugendhilferecht nicht flächendeckend, sondern lediglich für die in §§ 90, 91 SGB VIII aufgeführten Leistungen. Die Leistungsempfänger:innen selbst werden zudem nur zu den Kosten für vollstationäre Leistungen herangezogen (§ 92 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB VIII). Begründet wird die Kostenbeitragspflicht der jungen Menschen mit der weitgehenden Vollversorgung in der Einrichtung bzw. Pflegefamilie: Bei vollstationären Hilfen ist der gesamte wiederkehrende Bedarf der Leistungsempfänger:innen einschließlich eines angemessenen Taschengeldes zu decken (§ 39 Abs. 2 S. 1 und 2 SGB VIII). Daneben können einmalige Beihilfen oder Zuschüsse für besondere Bedarfe gewährt werden (§ 39 Abs. 3 SGB VIII). Eigenes Einkommen verschafft den jungen Menschen zusätzliche Mittel. Darum erscheint es zunächst einmal konsequent, wenn sie sich mit einem Teil dieser Mittel an ihrem täglichen Lebensbedarf beteiligen müssen. Ein **Verzicht** auf die Kostenbeitragspflicht erscheint nicht nur angesichts des Nachrangs öffentlicher Sozialleistungen **rechtfertigungsbedürftig**, sondern auch aus **gleichheitsrechtlichen** Gründen. Denn auch bei jungen Menschen, die bei ihren Eltern leben, kann sich ihr Unterhaltsanspruch gegen die Eltern – und damit der Anspruch auf Versorgung durch Dritte – reduzieren, wenn sie eigenes Arbeitseinkommen erzielen (§ 1602 BGB).

## 2. Verzicht auf den Kostenbeitrag: Rechtfertigungsgründe

Für einen Verzicht auf den Kostenbeitrag bei den vollstationären Hilfen lassen sich jedoch gute Argumente ins Feld führen, die wesentlich in den **Rechten** der betroffenen jungen Menschen und in den **Zielen der Kinder- und Jugendhilfe** begründet sind. Hinzu kommt eine erhebliche **regionale Disparität** und **Rechtsunsicherheit** bei der Anwendung des geltenden Rechts, die jedenfalls auch auf eine Gesetzgebung zurückgeht, die widersprüchliche Signale aussendet.

### a. Verselbständigung als Leistungsziel

Allgemein dienen die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe der Förderung der Entwicklung junger Menschen „zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 Abs. 1 SGB VIII). Die **Eigenverantwortung** als Ziel der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet diese gerade bei Jugendlichen und jungen Volljährigen dazu, auf eine Verselbständigung hinzuwirken. Dieser Aspekt wird bei der Heimerziehung und den sonstigen betreuten Wohnformen in § 34 S. 2 Nr. 3 SGB VIII („...auf ein selbständiges Leben vorbereiten“) und für die jungen Volljährigen in § 41 Abs. 1 S. 1 („...Hilfe...zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung...“) sowie § 41 Abs. 3 („...bei der Verselbständigung...beraten und unterstützt...“) noch einmal besonders hervorgehoben. Zur eigenverantwortlichen Lebensführung gehören die Fähigkeiten und Möglichkeiten, den eigenen **Lebensunterhalt** über Erwerbsarbeit selbst zu bestreiten. Erwerbsarbeit wie auch soziales und kulturelles Engagement sind darüber hinaus wichtige Voraussetzungen der gesellschaftlichen **Teilhabe** und **Integration**. Ein zentrales Ziel der vollstationären Hilfen liegt daher darin, die jungen Menschen in das Erwerbsleben zu integrieren und ihnen Möglichkeiten des sozialen und kulturellen Engagements aufzuzeigen. Empirische Erkenntnisse weisen seit vielen Jahren auf die **demotivierende Wirkung** der Kostenbeitragspflicht hin. Dieser Umstand wurde auch im Rahmen des Dialogprozesses „Mitreden – Mitgestalten“ zum Thema „Kostenheranziehung der jungen Menschen bei vollstationären Leistungen“ immer wieder hervorgehoben.<sup>2</sup> Hier empfiehlt sich eine differenzierte Betrachtung insbesondere vor dem Hintergrund der empirisch gestützten Erkenntnis, wonach der Übergang aus einer vollstationären Hilfe in das selbständige Leben („Leaving Care“) für viele der betroffenen jungen Menschen eine prekäre, von Unsicherheiten geprägte Lebensphase ist. Angesichts des typischerweise fehlenden familiären Rückhalts sind sie besonders auf motivierende und unterstützende Begleitung angewiesen.<sup>3</sup> Ihre Lebenslagen sind daher mit der Situation unterhaltsberechtigter junger Menschen, die bei ihren Eltern leben, nicht ohne Weiteres vergleichbar.

(1) Die Erkenntnis, von dem eigenen Einkommen lediglich ein Viertel für sich selbst behalten zu dürfen, verursacht bei vielen jungen Menschen das Gefühl, es „**lohne**“ **sich nicht**, eine Ausbildung zu machen oder arbeiten zu gehen. Gerade junge Menschen, die das Bildungssystem als

schwierig erleben und/oder denen im Elternhaus kein positives Bild der Erwerbsarbeit vermittelt wurde, sind in der sozialpädagogischen Arbeit besonders schwer dazu zu motivieren, eine Ausbildung zu beginnen oder eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Nach empirischen Erkenntnissen gelingt die wirtschaftliche Verselbständigung der *Careleaver* in vielen Fällen nicht oder nur mit erheblichen Problemen.<sup>4</sup> Nimmt man das Ziel ernst, den dauerhaften Sozialhilfezug als Lebensperspektive zu überwinden und die jungen Menschen zu motivieren, ihr Leben (auch) wirtschaftlich selbst in die Hand zu nehmen, sollte nicht über eine Kostenbeitragspflicht der Anreiz gesetzt werden, in der staatlichen Vollversorgung zu verbleiben.

(2) Neben diesem emotionalen Aspekt hat die Kostenbeitragspflicht auch das Potenzial, den Prozess der Verselbständigung **in wirtschaftlicher Hinsicht** zu beeinträchtigen, weil den jungen Menschen die Möglichkeit genommen wird, für die Zeit nach der vollstationären Hilfe **Rücklagen** zu bilden. In der Praxis geht es hier häufig um die notwendigen Mittel für den Führerschein, eine Mietkaution oder die Möblierung eines Zimmers/einer Wohnung. Solche einmaligen Kosten *können* gem. § 39 Abs. 3 SGB VIII im Rahmen der vollstationären Hilfe übernommen oder bezuschusst werden. In der Praxis scheint dies jedoch nicht immer der Fall zu sein. Ohne eine bindende gesetzliche Regelung bleibt hier eine Rechtsunsicherheit für einmalige notwendige Ausgaben, die der Verselbständigung dienen. Im Übrigen wird den jungen Menschen mit der Kostenbeitragspflicht in Höhe von drei Vierteln ihrer Einkünfte nahezu jede Möglichkeit genommen zu lernen, mit eigenen Mitteln zu wirtschaften.

#### *b. Förderung gleicher Teilhabe*

Aus **gleichheitsrechtlicher** Perspektive spricht der Vergleich mit der elterlichen Unterhaltspflicht, die ebenfalls durch eigene Einkünfte der unterhaltsberechtigten Kinder gemindert wird (§ 1602 BGB), zunächst für eine Kostenheranziehung auch in der Kinder- und Jugendhilfe. Jedoch sind, wie bereits erwähnt, die Situationen junger Menschen in familiärer und außerfamiliärer Unterbringung nur bedingt vergleichbar. Im Verhältnis von Eltern und Kindern dürfte die großzügige und weit über die Volljährigkeit hinausreichende Unterstützung in der Phase der Berufsfindung eher der Regelfall sein als die innerfamiliäre Anrechnung des überwiegenden (!) Teils der Kindeseinkünfte auf den elterlichen Unterhalt. Studien zu *Careleavern* weisen zudem auf die ohnehin erhebliche Benachteiligung dieser Personengruppe in den Lebensbereichen Bildung, Ausbildung und Beschäftigung gegenüber anders situierten Gleichaltrigen hin.<sup>5</sup> Um jungen Menschen aus der vollstationären Fremdbetreuung gleiche **Teilhabechancen** zu eröffnen, ist die Freistellung von der Kostenheranziehung daher auch aus gleichheitsrechtlicher Perspektive begründbar.

### 3. Ermessensklausel und Härtefallregelung: Umsetzungsprobleme

Die soeben geschilderten Probleme hat der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren durchaus selbst erkannt und Ausnahmetatbestände geschaffen. Nach der für alle Kostenbeitragspflichten geltenden **Härtefallklausel** in § 92 Abs. 5 SGB VIII soll die Heranziehung unterbleiben, wenn „Ziel und Zweck der Leistung gefährdet würden“ oder sie sich als eine „besondere Härte“ darstellt. Die **Ermessensregelung** in § 94 Abs. 6 SGB VIII verpflichtet ebenfalls zu der Prüfung, ob die Heranziehung im Einzelfall „aus einer Tätigkeit stammt, die dem Zweck der Leistung dient“. Wenn, wie oben dargestellt, ein wesentlicher Zweck der vollstationären Leistungen die Förderung der Selbstständigkeit der jungen Menschen ist, dann dürften nahezu alle einkommensrelevanten Tätigkeiten junger Menschen diesem Leistungszweck dienen.<sup>6</sup>

Angesichts dieser weiten und auslegungsbedürftigen Bestimmungen bei gleichzeitigem Kostendruck auf der Seite der Leistungserbringer hat sich in der Praxis bislang **keine einheitliche Handhabung** herausgebildet. Die empirische Forschung berichtet von „unklaren regionale[n] Steuerungsinteressen“<sup>7</sup>, die juristische Literatur moniert, die „Praxis der Wirtschaftlichen Jugendhilfe“ verzichte „offensichtlich überwiegend gänzlich auf eine Ermessensausübung“<sup>8</sup>. In der Rechtsprechung werden Fälle verhandelt, in denen es entgegen der gesetzgeberischen Intention beispielsweise um geringfügige Einkünfte aus Freiwilligendiensten,<sup>9</sup> der Tätigkeit in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderungen<sup>10</sup> oder einer beruflichen Einstiegsqualifizierung<sup>11</sup> geht. Ausbildungsvergütungen und Arbeitsentgelte werden oft ohne einzelfallbezogene Erwägungen als anrechenbares Einkommen betrachtet, weil das „insbesondere“ in § 94 Abs. 6 S. 3 SGB VIII, das Einkünfte aus ehrenamtlicher Arbeit hervorhebt, andere Einkunftsarten aber nicht dem Ermessen entzieht, fälschlicherweise als „ausschließlich“ gelesen wird.<sup>12</sup> Dies führt zu absurden Ergebnissen, nach denen unter Umständen das wenig zukunftssträchtige „Austragen von Zeitungen“ (Antrag der FDP-Fraktion, S. 2) dem Zweck der Jugendhilfeleistung mehr zu dienen scheint als die berufliche Qualifizierung im Rahmen einer perspektiveneröffnenden Ausbildung.

Auf der Grundlage rechtlich nicht begründbarer Annahmen und entgegen einer inzwischen gefestigten Rechtsprechung halten viele Jugendämter – im Einklang mit den Empfehlungen der BAG LJÄ – zudem daran fest, das gegenwärtige Einkommen der jungen Menschen als Grundlage der Kostenbeitragspflicht heranzuziehen, während nach der unmissverständlichen Regelung des § 93 Abs. 4 SGB VIII das **Vorjahreseinkommen** maßgeblich ist.<sup>13</sup> Die Kostenbeitragspflicht trifft nach dieser – methodisch nicht haltbaren – Lesart beispielsweise junge Menschen in beruflicher Ausbildung schon ab dem ersten Ausbildungsjahr, was die Bildung von Rücklagen vollends vereitelt.

Diese Umstände sprechen nicht zwingend für die vollständige Kostenfreiheit vollstationärer Leistungen. Das gesetzgeberische Anliegen, die jungen Menschen zwar einerseits in die Verantwortung zu nehmen, aber andererseits ihrer Verselbständigung durch berufliche Ausbildung, Beschäftigung sowie soziales und kulturelles Engagement keine Steine in den Weg zu legen, wird jedoch in der Praxis offenkundig regelmäßig verfehlt. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten bei allen Beteiligten.

#### IV. Abschließende Bemerkungen

Als Alternative zu der Abschaffung der Kostenbeitragspflicht nennt die Fraktion „Die Linke“ eine Absenkung auf 25%, die sie jedoch wegen des zu erwartenden Missverhältnisses zwischen Aufwand und Ertrag nicht befürwortet. In der laufenden Diskussion um ein SGB VIII-Reformgesetz ist eine Anrechnung von 50% im Gespräch. Auch Freibeträge auf das Arbeitseinkommen, etwa in Höhe von 150€, werden vorgeschlagen. Alle diese Reformen können die derzeitigen Fehlanreize abmildern und damit die Situation der betroffenen jungen Menschen verbessern. Allerdings stellt sich bei ihnen tatsächlich die Frage, ob der Verwaltungsaufwand, den die dann weiterhin erforderlichen Einzelfallprüfungen verursachen, angesichts der zu erwartenden eher niedrigen Einnahmen dann noch zu rechtfertigen ist. Belastbare Zahlen liegen mir zu diesem Problem ebenso wenig vor wie zu der Frage, welche Kosten die Abschaffung des Kostenbeitrags für Kinder, Jugendliche und junge Volljährige in vollstationären Hilfen verursachen würde.

Der Vorschlag der FDP-Fraktion, die voraussichtlichen Kosten ausgerechnet bei den Zuwendungen an Wohlfahrtsverbände einzusparen, ist nicht nachvollziehbar und wird auch nicht begründet. Die Wohlfahrtsverbände halten nicht nur einen erheblichen Anteil des Angebots der Kinder- und Jugendhilfe vor, sondern sind wichtige Akteure im fachlich-konzeptionellen Diskurs, der sich mit der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe befasst und fachliche Qualitätsstandards entwickelt und fortschreibt. Möchte man den jungen Menschen nicht nur beitragsfreie, sondern auch qualitativ hochwertige Angebote der Kinder- und Jugendhilfe machen, dann spart man bei den Wohlfahrtsverbänden an der falschen Stelle.

---

<sup>1</sup> Zu dem Grundsatz des Nachrangs der Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe als „Strukturprinzip der öffentlichen Fürsorge“ *Wiesner*, in: *Wiesner*, SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 10 Rn. 2.

---

<sup>2</sup> Die Kommentare im Rahmen des Dialogprozesses können nachgelesen werden unter: <https://www.mitreden-mitgestalten.de/dialog/kostenheranziehung-junger-menschen-bei-vollstationaeren-leistungen#href=%2Fdialoge%2Fkostenheranziehung-junger-menschen-bei-vollstationaeren-leistungen%2Fwie-bewerten-sie-die&container=%23main-content> (02.03.2020).

<sup>3</sup> Vgl. *Köngeter/Schröder/Zeller*: Statuspassage „Leaving Care“: Biographische Herausforderungen nach der Heimerziehung, Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 2012, S. 261 -276; *Strahl/Mangold/Ehlke*, Careleavers – aus stationären Hilfen zur Erziehung in die Selbständigkeit, Sozial Extra 2012, S. 41-45; *Sievers/Thomas*: Jugendhilfe – und dann? Care Leaver haben Rechte, in: Hartwig/Mennen/Schrappner (Hrsg.): Kinderrechte als Fixstern moderner Pädagogik? Grundlagen, Praxis, Perspektiven, 2016, S. 138-147.

<sup>4</sup> Siehe *Strahl* et al. (Anm. 3), S. 42: „Für viele gestaltet sich der Übergang in die Selbständigkeit [...] als Verschiebepfad von der Jugendhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. der Arbeitsförderung.“

<sup>5</sup> *Köngeter* et al. (Anm. 3), S. 272.

<sup>6</sup> VG Cottbus, 03.02.2017, Az. 1 K 568/16, JAmt 2017, 319, juris Rn. 30; pointiert *Schindler*, in: FK-SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 94 Rn. 16: „Zu den Zwecken der Jugendhilfeleistung gehört nach Auffassung des Gesetzgebers insbesondere die Übernahme von Eigenverantwortung, der Erwerb sozialer Kompetenzen oder die Verselbständigung. Auf dieser Grundlage lässt sich schwerlich eine Tätigkeit vorstellen, die nicht diesen Zwecken dient.“; s.a. DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2018, 327.

<sup>7</sup> *Köngeter* et al. (Anm. 3), S. 267.

<sup>8</sup> *Schindler*, in: FK-SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 94 Rn. 16. Siehe auch SächsOVG, 09.05.2019, Az. 3 A 751/18, JAmt 2019, 530, juris Rn. 34

<sup>9</sup> BayVGh, 25.09.2019, Az. 12 BV 18.1274.

<sup>10</sup> SächsOVG, 09.05.2019, Az. 3 A 751/18, JAmt 2019, 530, juris Rn. 50.

<sup>11</sup> VG Freiburg/Br, 20.11.2019, Az. 4 K 794/19, ZKJ 2020, 74.

<sup>12</sup> In diese Richtung auch *Böcherer*, in: LPK-SGB VIII, 7. Aufl. 2018, § 94 Rn. 25.

<sup>13</sup> Die Jugendämter stützen sich auf BAG LJÄ, Gemeinsame Empfehlungen zur Kostenbeteiligung nach dem SGB VIII, 2018, S. 34. Gegen die darin vertretene Auffassung u.a. BayVGh, 25.09.2019, Az. 12 BV 18.1274; SächsOVG, 09.05.2019, Az. 3 A 751/18, JAmt 2019, 530; VG Freiburg/Br, 20.11.2019, Az. 4 K 794/19, ZKJ 2020, 74; VG Hannover, 14.12.2018, Az. 3 A 7642/16; VG Cottbus, 03.02.2017, Az. 1 K 568/16, JAmt 2017, 319; VG Arnsberg, 15.11.2016, Az. 11 K 1961/16, JAmt 2018, 160; VG Berlin, 05.03.2015, Az. 18 K 443.14; DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2018, 142; JAmt 2013, 514; *Loos*, in: Wiesner, SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 94 Rn. 26; *Schindler*, in: FK-SGB VIII, 8. Aufl. 2019, § 94 Rn. 17; *Winkler*, in: BeckOGK SGB VIII, 2020, § 94 Rn. 26.