

Berlin, den 5. Oktober 2022

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

**zur öffentlichen Anhörung am 10. Oktober 2022 vor dem Ausschuss für Familie,  
Senioren, Frauen und Jugend**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Kostenheranziehung von jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe, BR-Drucks. 363/22**

Mit der vorliegenden Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Kostenheranziehung von jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe wird in aller Kürze der aktuelle Stand des für die Kostenbeteiligung junger Menschen geltenden Rechts einschließlich seiner Entwicklung dargestellt (vgl. I). Es folgt die Bewertung der Änderungen (vgl. II.) und schließlich auf dieser Grundlage eine Darstellung, an welcher Stelle der Entwurf aus Sicht der Unterzeichnerin einer Ergänzung bedarf, um die Zielsetzung des Gesetzes umfänglich zu verwirklichen. Am Ende wird ein Lösungsvorschlag unterbreitet (vgl. IV).

## **1 Rechtslage und Rechtsentwicklung**

Junge Menschen, die im Rahmen einer stationären Leistung der Kinder- und Jugendhilfe in einem Heim, einer Wohngruppe oder einer Pflegefamilie aufwachsen, Leistungsberechtigte nach § 19 SGB VIII sowie jeweils ihre Ehe- und Lebenspartner werden bislang aus ihrem Einkommen an den Kosten der Leistung beteiligt (§ 91 Abs. 1 Nr. 1 bis 8, § 92 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 SGB VIII). Nachdem mit dem Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) bereits zum 7. Juni 2020 eine erhebliche Verbesserung zugunsten der jungen Menschen in Kraft getreten ist, haben sie nach den aktuell geltenden gesetzlichen Vorgaben nicht mehr 75%, sondern nur noch 25% ihres Nettoeinkommens als Kostenbeitrag einzusetzen und bleiben bestimmte privilegierte Einkommensarten bei der Ermittlung des Einkommens unberücksichtigt.

Das Jugendamt hat darüber hinaus weiterhin zu prüfen, ob von einer Heranziehung im Einzelfall ganz oder teilweise abzusehen ist, 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).

Schon mit der Reform durch das Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen wurde die vollständige Abschaffung der Kostenbeteiligung aus Einkommen intensiv diskutiert.

Letztlich obsiegte zunächst noch die Sichtweise, dass die jungen Menschen schließlich auch etwas von den Leistungsträgern bekämen und es daher auch gerecht sei, wenn sie sich an den Kosten der Leistung beteiligen. Diese Sichtweise wurde von den Betroffenen schon damals kritisiert und betonten sie, dass die betroffenen 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 wurde die Kostenbeitragsregelung überwiegend als problematisch eingeschätzt (vgl. Niedersächsischer Landesjugendhilfeausschuss (2019), Beschluss zur Aufforderung an das Niedersächsische Sozialministerium zum Einsatz für eine deutliche Reduzierung 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).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf hat nun die Forderung nach einer ersatzlosen Abschaffung der Kostenbeteiligung junger Menschen, Leistungsberechtigter nach

§ 19 SGB VIII und ihrer Ehe- und Lebenspartner Gehör gefunden. Er enthält die umfangreiche Abschaffung der Kostenbeteiligung aus Einkommen der benannten Personen.

## **2. Stellungnahme zu den Inhalten des Gesetzentwurfs**

Mit der Abschaffung der Kostenbeteiligung aus Einkommen verfolgt der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung das Ziel, den Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe zu unterstützen. Dieser Auftrag zielt darauf ab, die leistungsberechtigten jungen Menschen zu einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Persönlichkeit zu entwickeln. Sie sollen darin gestärkt und dazu motiviert werden, Verantwortung zu übernehmen für einen erfolgreichen Weg in ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben. Der Gesetzgeber hat vor diesem Hintergrund die Heranziehung zu den Kosten der Leistung als Barriere für die Auftragserfüllung identifiziert. Die Motivation, sich Ziele zu setzen und sich für diese einzusetzen, werde gedämpft und könne die Heranziehung gar zur Folge haben, dass eine Ausbildung gar nicht erst begonnen werde.

Diese Bewertung wird vollumfänglich geteilt und die Zielsetzung des Gesetzentwurfs begrüßt.

Die Bedenken der Careleaver und eines überwiegenden Teils der Fachwelt wurden gehört, was nicht nur in der Sache erfreulich ist, sondern auch die Selbstwirksamkeit der Careleaver unterstützt. Die vergleichsweise „neue“ Stimme der Careleaver macht für den Gesetzgeber einen Unterschied und das ist für alle Beteiligten eine besonders gute Nachricht.

Gesetze sollten für diejenigen, die sie angehen, vermittelbar sein und den Betroffenen auch dann, wenn ihren Wünschen nicht entsprochen wird, ihre Beteiligung erkennen lassen. Aus Sicht der unmittelbar betroffenen jungen Menschen, der Leistungsberechtigten nach § 19 SGB VIII sowie ihrer Ehe- und Lebenspartner ist der Abschaffung der Kostenbeteiligung aus Einkommen vor diesem Hintergrund nichts hinzuzufügen.

Aus Sicht der mittelbar Betroffenen – den Verwaltungskräften in der Kinder- und Jugendhilfe – ist der Entwurf ebenfalls zu begrüßen. So wurde bereits in den Beratungen zum Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen kritisch auf den erheblichen Verwaltungsaufwand hingewiesen, der es mit sich bringt, in allen Fällen zunächst

umfassende Einkommensermittlungen bei den Leistungsempfängern vorzunehmen, einen Kostenbeitrag unter Berücksichtigung der Voraussetzungen in § 94 Abs. 6 SGB VIII zu berechnen und abschließend noch eine besondere Härteprüfung bzw. Ziel- und Zweckverfehlung nach § 92 Abs. 5 SGB VIII umzusetzen und all dies in der Hilfeplanung fachlich zu begleiten.

Nochmals sei auf das Kurzgutachten zu den finanziellen Wirkungen der Reform der Kostenbeteiligung verwiesen, das das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Oktober 2007 in Auftrag gab, um den Verwaltungsaufwand der Kommunen bei der Erhebung von Kostenbeiträgen zu erforschen. Dabei wurde eindeutig festgestellt, dass der größte Aufwand der Verwaltung auf die Einkommensermittlung entfällt. Gleichzeitig hat es die besondere Bedeutung von Widerspruchsverfahren für den Verwaltungsaufwand betont und festgestellt, dass Widersprüche bei Fragen der Kostenbeteiligung besonders häufig seien.

Im Ergebnis ist daher zu betonen, dass erst mit der vollständigen Abschaffung der Kostenbeteiligung aus Einkommen dieser Aufwand entfällt. Solange nur eine Reduzierung vorgenommen wurde, blieb dieser Aufwand einerseits in vollem Umfang erhalten, während auf der Einnahmenseite die Reduzierung voll durchschlug.

Ob vor diesem Hintergrund die Ausführungen in der Begründung des Gesetzesentwurfs zum Erfüllungsaufwand einer vertieften Prüfung standhalten können, mag zu hinterfragen sein.

Dessen ungeachtet wird 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.

### **3. Stellungnahme zu den Regelungslücken des Gesetzesentwurfs**

Während die Inhalte des Gesetzesentwurfs als rundum positiv bewertet werden, so bedarf es doch eines vertieften Blicks auf die Regelungslücken im Gesetzesentwurf.

Nimmt man die Zielsetzung des Entwurfs ernst, so geht es darum, insbesondere die leistungsberechtigten jungen Menschen zu einer selbstbestimmten und

eigenverantwortlichen Persönlichkeit zu entwickeln und sie darin zu stärken und dazu zu motivieren, Verantwortung für einen erfolgreichen Weg in ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben zu übernehmen. Dass der Berufsausbildung in diesem Kontext eine besondere Bedeutung zukommt, ist offensichtlich.

Je größer die Herausforderungen sind, die den jungen Menschen auf diesem Weg in eine berufliche Unabhängigkeit begegnen, desto größer sollte die Unterstützungsleistung sein. Wurde die Kostenbeteiligung aus Einkommen als besondere Herausforderung identifiziert, der durch die vollständige Abschaffung beizukommen ist, stellt sich die Frage, ob nicht eine identische Hürde übersehen wurde.

Hier kommt man zu der Feststellung, dass dies der Fall ist, weil die Situation der besonders belasteten jungen Menschen, die von einer Behinderung betroffen sind, in einem wesentlichen Aspekt ungeregelt bleibt. Diese Personen können gegenüber der Bundesagentur für Arbeit Teilhabeleistungen zur beruflichen Eingliederung beanspruchen. Dazu gehören die Förderung der Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen wie etwa Berufsvorbereitung, berufliche Ausbildung oder Weiterbildung, Vorbereitungsmaßnahmen zur Vermittlung des fehlenden Basiswissens, Maßnahmen im Eingangsbereich und im Berufsbildungsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen. Es handelt sich hierbei zunächst um sog. Sachleistungen, die als weitere Unterstützungsmaßnahmen in keinerlei Widerspruch zu den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stehen. Im Gegenteil ergänzen sie diese und unterstützen den Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe, den Berechtigten zu einem eigenständigen und selbstbestimmten Leben zu verhelfen.

Allerdings umfassen die Maßnahmen auch finanzielle Leistungen und an dieser Schnittstelle der Sozialgesetzbücher SGB VIII und SGB III fehlt es vollständig an Bereinigung.

So wird auf Grundlage von § 122 SGB III das sog. „Ausbildungsgeld“ gewährt, das mit höchst unterschiedlicher Höhe einen „Bedarf“ der Leistungsberechtigten decken will (§ 123 SGB III). Diese Bedarfe unterscheiden sich je nach Lebenssituation der Anspruchsberechtigten, wobei die Möglichkeit eines Aufwachsens in einer Maßnahme der Kinder- und Jugendhilfe nicht ausdrücklich geregelt ist.

Der Umgang mit diesen finanziellen Leistungen führt auf Seiten der Kinder- und Jugendhilfe zu erheblichen Verwerfungen. Vorauszuschicken ist, dass der Umgang

keineswegs einheitlich ist. So finden sich Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die die Leistung regelmäßig als „zweckidentische Leistung“ auf Grundlage von § 93 Abs. 1 S. 3 SGB VIII in voller Höhe verlangen und eine Ziel- und Zweckverfehlung nach § 92 Abs. 5 SGB VIII durch die Heranziehung entweder nicht prüfen oder nicht erkennen, während andere auf dieser Prüfungsgrundlage nur zu einem anteiligen Einsatz der Mittel kommen. D.h. hier sind die Betroffenen einem Gefühl der behördlichen Willkür ausgesetzt, das für junge Menschen regelmäßig noch viel schwerer zu ertragen ist als für lebenserfahrenere Personen.

Im Ergebnis steht auf dem Weg dieser jungen Menschen in eine erfolgreiche Erwerbstätigkeit eine Barriere, die ihre Motivation erheblich beeinträchtigen kann. Diese Feststellung wird auch durch die Ausführungen im Gesetzentwurf bestätigt, demnach mit der Kostenbeteiligung die Motivation zur Aufnahme einer beruflichen Ausbildungsmaßnahme beeinträchtigt wird.

Für den Gesetzgeber muss sich hier die Frage stellen, ob ggf. lediglich ein Umsetzungsdefizit vorliegt, dem auf anderen Wegen beizukommen ist, oder eine Gesetzesänderung vonnöten ist, um die Ziele des Gesetzentwurfs auch für junge Menschen mit Behinderung zu erreichen.

Das Rechtsproblem stellt sich auf Grundlage der Regelung in § 93 Abs. 1 S. 3 SGB VIII, die bestimmt, dass Geldleistungen, die dem gleichen Zweck wie die jeweiligen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe dienen, nicht als Einkommen zählen und unabhängig von einem Kostenbeitrag einzusetzen sind.

Diese Formulierung öffnet das Tor zur Rechtsauslegung ganz weit. Es muss zunächst eine Zweckidentität festgestellt werden, um dann die Frage zu stellen und zu beantworten, ob hier die Prüfung einer Ziel- und Zweckverfehlung vorzunehmen ist und zur regelhaften Reduzierung der Heranziehung führen muss, um die Motivation zur Ausbildungsmaßnahme zu erhalten.

Zu beachten ist, dass etwa ein allgemeines Gebot der Vermeidung staatlicher Doppelleistungen nicht existiert, sondern dieses Prinzip immer nur in einer die Anrechnung legitimierenden Norm ihren Ausdruck finden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Februar 1980 - 5 C 73.79 - BVerwGE 60, 6 <8>).

Dementsprechend müsste die Frage der Zweckidentität in entsprechender Tiefe geprüft werden. Die Aussage, dass mit dem Ausbildungsgeld der Unterhalt der leistungsberechtigten gesichert werden soll, greift zu kurz, denn viele finanzielle Sozialleistungen haben eine Unterhaltsfunktion. Wird bspw. Waisenrente als Teil der Opferentschädigung gewährt, so dient diese unbestritten der Unterhaltssicherung, es handele sich aber um keine mit der Kinder- und Jugendhilfe zweckgleichen Leistung, da die Entschädigungsfunktion im Vordergrund stehe (VGH Bayern, 22.01.2013 - 12 BV 12.2351).

Möchte man diese Überlegungen auf Leistungen der Ausbildungsförderung nach dem SGB III übertragen, ließe sich wohl schwerlich vertreten, dass mit der Ausbildungsförderung generell nur die Unterhaltssicherung, aber keine Motivationsförderung einhergeht. Dementsprechend wurde in der Rechtsprechung bereits festgestellt, dass im Ausbildungsgeld ein Motivationsanreiz enthalten sei (so etwa LSG SAH – 23.04.2008 – L 8 SO 5/06, EuG 2009, 239).

Für die Schnittstelle der Ausbildungsförderung und der Kinder- und Jugendhilfe bestätigt jüngste Rechtsprechung jedoch ausdrücklich die Auffassung, dass es sich bei dem Ausbildungsgeld allein um eine unterhaltssichernde und damit um eine mit der Kinder- und Jugendhilfe zweckidentische Leistung handelt (OVG Sachsen, Urteil vom 31.08.2021, 3 A 210/21). Auf dem Rechtsweg ist für die Betroffenen keine Rechtssicherheit in ihrem Interesse zu erwarten.

Auch die zweite benannte Lösungsoption – nämlich auf Grundlage der Zweckidentität zu prüfen, ob und in welchem Umfang eine Heranziehung zur Ziel- und Zweckverfehlung der Jugendhilfeleistung führt – wird nicht zur notwendigen Rechtssicherheit führen.

Zwar ist bei den pädagogisch ausgerichteten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe immer einen Blick auf die weiteren Folgen der Anwendung gesetzlicher Grundlagen zu werfen. Hier sollte eine Auseinandersetzung mit der Motivationsfunktion finanzieller Mittel für die Aufnahme und erfolgreiche Durchführung einer Ausbildung unausweichlich sein. Diese Auseinandersetzung wird in der Praxis allerdings selten und wenn, dann oft nicht in der erforderlichen Tiefe geführt. So kommt es an dieser Stelle zu erheblichen Praxisabweichungen. Denn teilweise wird auf dieser Grundlage die Heranziehung reduziert, teilweise wird aber schon die Prüfung mit dem Argument

verweigert, dass die Ziel- und Zweckverfehlung und die Härtefallregelung des § 92 Abs. 5 SGB VIII nur bei einem Kostenbeitrag zur Anwendung kommt, nicht aber beim Einsatz zweckidentischer Leistungen (DIJuF-Rechtsgutachten, JAmt 2022, 203).

Mit der Zielsetzung der Kinder- und Jugendhilfe sind die geschilderten Ergebnisse nicht vereinbar. In der Praxis wird die zwar kleine, aber gerade von erheblichen Herausforderungen betroffene Gruppe der jungen von Behinderung betroffenen oder bedrohten Menschen in besonderer Weise benachteiligt.

Die Argumentation, dass hier lediglich staatliche Doppelleistungen vermieden werden, dürfte keineswegs zum Verständnis der Betroffenen führen. Diese nehmen subjektiv wahr, dass sie von der Bundesagentur eine finanzielle Leistung für die Aufnahme einer beruflichen Fördermaßnahme erhalten, die sogleich in voller Höhe wieder eingezogen wird, weil sie in einer Jugendhilfeleistung aufwachsen. Sie können also nur feststellen, dass sie sich einsetzen, engagieren, mit ihren Belastungen kämpfen und sich für ihre Zukunft stark machen, dafür auch ein Ausbildungsgeld erhalten, dieses aber im Gegensatz zur Ausbildungsvergütung nicht von Behinderung betroffenen jungen Menschen nicht behalten dürfen.

Eine schwierigere Botschaft kann der Gesetzgeber an junge Menschen mit Behinderung kaum senden. Aus diesem Grund besteht dringender Regelungsbedarf.

#### **4. Lösungsoptionen**

Grundsätzlich sollte die geschilderte Rechtslage im Wege einer Schnittstellenbereinigung geklärt werden. Gerade aus Sicht der betroffenen jungen Menschen sollten gesetzliche Regelung für sie nicht zu widersprüchlichen Ergebnissen führen.

Vorliegend ist das Problem in erster Linie darin zu sehen, dass die Regelung in § 123 SGB III, auf dessen Grundlage der „Bedarf“ der Leistungsberechtigten zu einer bestimmten Leistungshöhe führt, keine Wertungen bzgl. des Zwecks der Leistungen enthält. So wird bspw. der Bedarf junger Menschen im Haushalt ihrer (unterhaltspflichtigen) Eltern mit 454 EUR berücksichtigt, in einer Einrichtung, die die Kosten für Unterbringung und Verpflegung übernimmt mit 723 EUR, in einem Ausbildungsheim mit 119 EUR und in einer „anderen“ Einrichtung mit 585 EUR monatlich.

Auf dieser Grundlage ist im Wege der Rechtsauslegung kaum abschließend festzustellen, ob mit der finanziellen Leistung auch ein Anreiz für die Leistungsberechtigten enthalten sein soll. Dies darf allerdings nach den Auszahlungsregelungen zwingend angenommen werden, denn bei unentschuldigten Fehltagen **entfällt der Anspruch auf das Ausbildungsgeld** (vgl. Merkblatt 12 der Bundesagentur für Arbeit Punkt 6.1.4 [https://www.fortbildung-bw.de/wp-content/uploads/2017/07/Merkblatt\\_12\\_nD\\_barrierefrei\\_final.pdf](https://www.fortbildung-bw.de/wp-content/uploads/2017/07/Merkblatt_12_nD_barrierefrei_final.pdf)). Wenn mit Entzug der Leistung eine offenkundige Sanktion erfolgt, so ist im Umkehrschluss festzustellen, dass mit vollständiger Bewilligung der Leistung zur ordnungsgemäßen Teilnahme motiviert werden soll.

Nimmt man an, dass in dem Betrag in Höhe von 119 EUR bei Unterbringung in einer Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit sämtliche Unterhaltskosten von der Bundesagentur getragen werden, ließe sich dieser Betrag sinnvoller Weise immer als Umfang der finanziellen Motivation feststellen. Würde dies im SGB III ausdrücklich festgelegt, wäre es für die Kostenheranziehung in der Kinder- und Jugendhilfe bindend.

Da allerdings nicht davon ausgegangen werden kann, dass eine solche Schnittstellenbereinigung im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens gelingen kann, dürfte die Lösungsoption im Recht der Kinder- und Jugendhilfe zu suchen sein.

Sinnvoll wäre daher eine Regelung in § 93 Abs. 1 SGB VIII, dass bei finanziellen Leistungen im Zusammenhang mit einer beruflichen Fördermaßnahme ein Betrag in Höhe von 119 EUR monatlich der Motivationsförderung zuzurechnen ist.

Alternativ kann ein solcher Vorschlag in § 92 Abs. 5 SGB VIII als Regelfall einer Zweckverfehlung aufgenommen werden.

Gila Schindler  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Sozialrecht