

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (12. Ausschuss)

- 1. zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Maria Eichhorn, Dr. Maria Böhmer, Antje Blumenthal, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/1114 –**

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (Drittes SGB VIII-Änderungsgesetz – 3. SGB VIII-ÄndG)

- 2. zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates – Drucksache 15/1406 –**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Sozialgesetzbuches – Achstes Buch – (SGB VIII)

A. Problem und Ziel

Nach Auffassung der Initianten der in Zielen und Maßnahmen übereinstimmenden Gesetzentwürfe hat sich das am 1. Januar 1991 in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilfegesetz (Achstes Buch Sozialgesetzbuch) in seinen Zielsetzungen dem Grunde nach bewährt. 10 Jahre Praxiserfahrungen zeigten aber auch die Notwendigkeit, einzelne Bereiche dieses Sozialleistungsgesetzes, deren Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Relation auf den Prüfstand zu bringen.

Die Ausgaben für die Jugendhilfe seien seit Inkrafttreten des SGB VIII (1. Januar 1991) enorm gestiegen. Die Diskussion habe gegenwärtig vor allem durch die Spar- und Konsolidierungszwänge der öffentlichen Hand an Schärfe gewonnen. Bereits seit längerem führten die kommunalen Spitzenverbände die Klage, dass vor allem für die im eigenen Wirkungsbereich der Kommunen angesiedelte Kinder- und Jugendhilfe Rechtsansprüche durch Bundesgesetz geregelt worden seien, ohne eine adäquate Finanzausstattung sicherzustellen. Die Kommunen forderten deshalb, das Kinder- und Jugendhilfegesetz auf den Prüfstand zu bringen. Ziel sei, insbesondere bei einigen kostenträchtigen Leistungen, eine weitere Kostenbelastung der Kommunen zu vermeiden oder wenigstens deutlich einzudämmen. Insbesondere bei den Leistungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche bzw. junge Volljährige komme es aufgrund der ausgedehnten und unbestimmten Reichweite der zugrunde liegenden Rechtsansprüche zu einer erheblichen Ausgabensteigerung.

Mit den Gesetzentwürfen werde durch kostendämpfende Effekte die Nachhaltigkeit in der Jugendhilfe gesichert. Insbesondere werde bei einigen Leistungen, insbesondere im Bereich der Leistungen für seelisch behinderte junge Menschen, eine ziel- und zweckgerichtetere Leistungsgewährung ermöglicht und dadurch eine weitere Belastung der Kommunen vermieden oder zumindest deutlich eingedämmt. Außerdem würden bürokratische Hemmnisse weiter abgebaut, Länderkompetenzen gestärkt bzw. zurückgeholt sowie durch Deregulierungsmaßnahmen der Vollzug optimiert.

Ein „Kahlschlag“ in der Jugendhilfe sei damit nicht verbunden. Das Prinzip der Nachhaltigkeit gelte aber ebenfalls für die Jugendhilfe. Damit auch die jungen Menschen von morgen eine Chance auf positive Entwicklungsbedingungen hätten, gelte es stärker als bislang, die knapper werdenden Ressourcen ziel- und zweckgerichtet einzusetzen.

B. Lösung

Ablehnung beider Gesetzentwürfe mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Die Gesetzentwürfe schätzen die mit den Regelungen zu erreichenden Ausgabensenkungen bzw. Einnahmesteigerungen auf rd. 150 bis 250 Mio. Euro jährlich. Die Empfänger von Leistungen nach § 35a SGB VIII sowie die jungen Volljährigen, denen wegen seelischer Behinderung Leistungen gewährt würden, würden derzeit auf Bundesebene nicht erfasst. Exaktere Kostenberechnungen seien daher nicht möglich. Für die Beurteilung dieser Kostenschätzung wird auf die Darstellung der Ausschussberatung hingewiesen.

E. Sonstige Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/1114 abzulehnen;
2. den Gesetzentwurf auf Drucksache 15/1406 abzulehnen.

Berlin, den 15. April 2004

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Kerstin Griese
Vorsitzende

Marlene Rupprecht (Tuchenbach)
Berichterstatterin

Andreas Scheuer
Berichterstatter

Jutta Dümpe-Krüger
Berichterstatterin

Klaus Haupt
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Andreas Scheuer, Jutta Dümpe-Krüger und Klaus Haupt

I. Überweisung

1. Zu Drucksache 15/1114

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 15/1114 wurde in der 56. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. Juli 2003 an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend federführend überwiesen. Gleichzeitig wurde die Vorlage an den Innenausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, den Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung sowie den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

2. Zu Drucksache 15/1406

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 15/1406 wurde in der 63. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. September 2003 an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend federführend überwiesen. Gleichzeitig erfolgte die Überweisung an den Innenausschuss und den Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung zur Mitberatung.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Die Diskussion über die Wirksamkeit oder die Kosten- und Nutzenrelation in der Jugendhilfe hat durch die Spar- und Konsolidierungszwänge der öffentlichen Hand an Schärfe gewonnen. Angesichts der prekären Finanznot der öffentlichen Kostenträger werden von den Kommunen deshalb bundesweit seit längerem u. a. gesetzliche Änderungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz mit dem Ziel der Kostendämpfung massiv reklamiert. Ziel ist, vor allem bei einigen Leistungen im Kernbereich der kostenträchtigen Hilfen, eine weitere Belastung der Kommunen zu vermeiden oder wenigstens deutlich einzudämmen.

Die Änderungsvorschläge der Gesetzentwürfe werden von den Initianten wie folgt zusammengefasst:

- Angleichung der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohte junge Menschen (§ 35a SGB VIII) an die Eingliederungshilfe für körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche im Sozialhilfegesetz (§ 39 BSHG);
- Einschränkung des Leistungsrahmens für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) auf die Fälle, in denen eine Jugendhilfemaßnahme vor Volljährigkeit begonnen worden ist;
- eine praxisgerechte Ausgestaltung der Regelungen des Datenschutzes;
- die Optimierung der Jugendhilfeplanung;
- die Rückholung von Länderkompetenzen bei Struktur- und Organisationsfragen;
- eine Vereinfachung der Regelungen über die örtliche Zuständigkeit;
- die Anrechnung des Kindergeldes bei der Erhebung eines Kostenbeitrages für Jugendhilfeleistungen, wenn

das Jugendamt den Lebensunterhalt des Kindes sicherstellt;

- die Einführung eines Landesrechtsvorbehalts für die Erhebung von Gebühren und Auslagen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

1. Zu Drucksache 15/1114

Der **Innenausschuss** hat in seiner 34. Sitzung am 31. März 2004 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Finanzausschuss** hat in seiner 54. Sitzung am 31. März 2004 einstimmig auf die Abgabe eines Votums verzichtet.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** hat in seiner 54. Sitzung am 31. März 2004 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung** hat in seiner 60. Sitzung am 31. März 2004 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen. Ferner wurde im Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung der Änderungsantrag der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP abgelehnt.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat in seiner 34. Sitzung am 31. März 2004 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen. Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP abgelehnt.

2. Zu Drucksache 15/1406

Der **Innenausschuss** hat in seiner 34. Sitzung am 31. März 2004 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung** hat in seiner 60. Sitzung am 31. März 2004 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen. Ferner wurde im Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung der Änderungsantrag der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP abgelehnt.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnis im federführenden Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

1. Abstimmungsergebnis

1.1 Zu Drucksache 15/1114

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Vorlage in seiner 31. Sitzung am 31. März 2004 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen, den Gesetzentwurf abzulehnen. Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP (Ausschussdrucksache 15(12)268) wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP abgelehnt.

1.2 Zu Drucksache 15/1406

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Vorlage in seiner 31. Sitzung am 31. März 2004 abschließend beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU beschlossen, den Gesetzentwurf abzulehnen. Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP (Ausschussdrucksache 15(12)267) wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP abgelehnt.

2. Inhalt der Ausschussberatungen

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in seiner 19. Sitzung am 22. Oktober 2003 die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu beiden Vorlagen beschlossen.

Zu der öffentlichen Anhörung in der 24. Sitzung des Ausschusses am 10. Dezember 2003 waren als Sachverständige eingeladen: Prof. Dr. Jörg Michael Fegert (Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie e.V.); Prof. Dr. Joachim Merchel (Einzelsachverständiger); Dr. Robert Sauter (Leiter des Bayerischen Landesjugendamts); Dr. Matthias Schilling (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Universität Dortmund); Markus Schnapka (Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter), Karl Späth (Diakonisches Werk der EKD); Norbert Struck (Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe e.V.); Günter Tischler (Stadt Regensburg, Amt für Jugend und Familie) sowie Dr. Irene Vorholz (Deutscher Landkreistag).

Auf das Wortprotokoll der Anhörung und die dem Protokoll beigefügten und als Ausschussdrucksachen verteilten schriftlichen Stellungnahmen der eingeladenen Sachverständigen wird hingewiesen. Ferner gingen dem Ausschuss unaufgefordert eingesandte Stellungnahmen zu den Vorlagen zu, die verteilt wurden und in die Beratungen eingingen.

In seiner 31. Sitzung am 31. März 2004 hat der Ausschuss die Beratungen der Drucksachen 15/1114 und 15/1406 fortgesetzt und abgeschlossen.

Die FDP-Fraktion hatte für die abschließende Beratung zu den beiden Vorlagen einen jeweils gleichlautenden Änderungsantrag eingebracht. Der Antrag, der zu der Drucksache

15/1114 die Ausschussdrucksachenummer 15(12)268 und zu der Drucksache 15/1406 die Ausschussdrucksachenummer 15(12)267 trägt, lautete wie folgt:

Artikel 1 Nr. 1, 2 und 3 des Gesetzentwurfs werden gestrichen. Artikel 1 Nr. 4 bis 10 erhalten die Nummern 1 bis 7.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, Artikel 1 Nr. 1 zur Änderung von § 10 Abs. 2 SGB VIII solle gestrichen werden, weil die Zuständigkeitsverlagerung für Eingliederungshilfen bei seelisch behinderten oder von seelischer Behinderung bedrohten Kindern und Jugendlichen zur Sozialhilfe nicht sachgerecht erscheine.

Artikel 1 Nr. 2 zur Änderung von § 35a SGB VIII solle gestrichen werden, weil die vorgesehene Neufassung keine Klarstellung und Präzisierung des Leistungstatbestandes verspreche. Vielmehr wäre eine Leistungseinschränkung für seelisch behinderte und von seelischer Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche zu befürchten und damit ihre Integration gefährdet.

Artikel 1 Nr. 3 zur Änderung von § 41 SGB VIII solle gestrichen werden, weil Jugendhilfemaßnahmen für junge Volljährige auch künftig in Ausnahmefällen über die Vollendung des 21. Lebensjahres hinaus möglich sein müssten.

Auf die weitergehende Begründung in den Ausschussdrucksachen wird verwiesen.

Die **Fraktion der SPD** hielt in den Beratungen die in den Gesetzentwürfen vorgelegten Regelungen für nicht zielführend. Die vorgelegten Regelungen würden ein gutes Gesetz – das SGB VIII – demontieren. So trügen die Vorschläge zur Änderung von § 35a SGB VIII nicht zur Präzisierung des Begriffs der seelischen Behinderung bei. Dies habe auch die Anhörung ergeben. Demgegenüber sei die Diagnose durch einen Facharzt der richtige Weg. Die Änderung in § 41 SGB VIII trüge der individuellen Entwicklung der Jugendlichen nicht ausreichend Rechnung. Grundsätzlich sei die Hilfeplanerstellung der richtige Weg, um über die Gewährung von Hilfe zu entscheiden. Die vorliegenden Erkenntnisse deuteten auf ein Vollzugsdefizit in der Hilfeplanerstellung hin. Die Aufstellung von Hilfeplänen werde vor Ort unterschiedlich gehandhabt.

Insgesamt sei die Kostenentwicklung in der Jugendhilfe innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften und der Bundesländer sehr unterschiedlich.

Die Änderungen, welche die FDP-Fraktion beantrage, gingen in die richtige Richtung, könnten aber auch nicht zu einer Fassung der Gesetzentwürfe führen, der die Fraktion zustimmen könne.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, auch sie halte das Kinder- und Jugendhilfegesetz für ein gutes Gesetz, das indes auch überprüft werden müsse. Mit den vorgeschlagenen Regelungen solle mehr Leistungsgerechtigkeit geschaffen und der kommunalen Ebene mehr Eigenverantwortung eingeräumt werden. Zurzeit würden finanzielle Ressourcen für Einzelfälle aufgebraucht, die anschließend für notwendige präventive Maßnahmen nicht mehr zur Verfügung stünden. Die Anhörung habe ergeben, dass die Jugendämter sich zu Zahlstellen für den Vollzug von Gerichtsentscheidungen entwickelt hätten. Die Jugendämter dürften nicht länger fremdbestimmt sein. Die Entwicklung der Kosten lasse sich in den Kommunen unschwer nachvollziehen. Es habe teil-

weise horrende Kostensteigerungen gegeben, trotzdem die Jugendämter gute Arbeit geleistet hätten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führte aus, die Anhörung habe gezeigt, dass es nicht sinnvoll sei, einzelne Bereiche aus dem SGB VIII herauszubrechen. Die vorgeschlagenen Regelungen führten lediglich zu einer Kostenverlagerung von der Jugendhilfe in die Sozialhilfe. Zur Änderung des § 35a SGB VIII sei festzustellen, es sei bekannt, dass die in der Sozialhilfe vorhandenen Einrichtungen für seelisch Behinderte nicht in ausreichendem Maße auf die pädagogischen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet seien. In der Anhörung sei durch die Stellungnahme der Vertreterin des Landkreistages ferner deutlich geworden, dass sich die durch die Gesetzentwürfe behaupteten Einsparungen bei der Änderung des § 35a SGB VIII nicht beziffern ließen. Es bedürfe keiner gesetzlichen Änderung, sondern der umfassenden Umsetzung der geltenden Regelungen. Die beobachteten Kostensteigerungen in der Jugendhilfe seien nicht durch die hier zur Änderung vorgeschlagenen Regelungen verursacht.

Die Änderungsanträge der FDP-Fraktion begrüße die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN inhaltlich. Diese drei

Änderungen seien indes aus Sicht der Fraktion nicht ausreichend, weshalb auch diese abgelehnt würden.

Die **Fraktion der FDP** bemerkte, die mit den Gesetzentwürfen angestrebte Kosteneinschränkung und die Konkretisierung von Ansprüchen sei grundsätzlich auch der FDP-Fraktion ein wichtiges Ziel. Deshalb sei für die Fraktion die Anhörung von besonderer Bedeutung gewesen. Für die FDP sei die Bilanz der Anhörung, dass die Gesetzentwürfe insgesamt abzulehnen seien. Die Anhörung habe gezeigt, dass die Ziele, die mit den Gesetzentwürfen erreicht werden sollten, von diesen verfehlt würden. Die Fraktion der FDP habe daher Änderungen der vorgelegten Gesetzentwürfe beantragt, deren Annahme erst dazu führen könne, dass die FDP-Fraktion den Gesetzentwürfen zustimme.

Die **Bundesregierung** wies darauf hin, die Kostensteigerungen der letzten zwölf Jahre hätten eine Ursache im notwendigen Aufbau der Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Bundesländern. In den westlichen Bundesländern habe es für die Umsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes Investitionen in Milliardenhöhe gegeben. Dies müsse – auch vor dem Hintergrund noch notwendiger weiterer Investitionen – bei der Bewertung der Kostensteigerungen berücksichtigt werden.

Berlin, den 15. April 2004

Marlene Rupprecht (Tuchenbach)
Berichterstatlerin

Andreas Scheuer
Berichterstatter

Jutta Dümpe-Krüger
Berichterstatlerin

Klaus Haupt
Berichterstatter

