

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Klaus Haupt, Ina Lenke,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/3523 –**

Finanzielle Auswirkungen auf kommunale Haushalte durch Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII)

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) wird Kindern, Jugendlichen und Familien in vielfältiger Weise Unterstützung und Hilfe gewährt. Das Regelwerk umfasst wichtige und notwendige Leistungen wie die Kindertagesbetreuung, Leistungen zur Hilfe zur Erziehung oder Maßnahmen der Jugendarbeit. Die Förderung des Kindes steht dabei im Mittelpunkt des staatlichen Auftrags.

Die Ausgaben für die Jugendhilfe sind im Laufe der Jahre erheblich, von insgesamt 14,3 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf über 20,2 Mrd. Euro im Jahr 2002, angestiegen. Das bedeutet eine Zunahme von 41,3 %. Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 69 SGB VIII die Landkreise und die kreisfreien Städte. Die Kostensteigerung trifft damit die örtlichen Träger in einem erheblichen Umfang.

Auch die Ausgaben bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe sind erheblich angestiegen. Mit der Eingliederungshilfe soll seelisch behinderten Kindern und Jugendlichen unter anderem die Teilnahme am Leben in der Gesellschaft, die Ausübung eines Berufs oder die Unabhängigkeit von der Pflege ermöglicht werden.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die finanziellen Auswirkungen des Anstiegs der Kosten der Jugendhilfe, insbesondere der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, auf die kommunalen Haushalte?

Der Anstieg der Kosten ist im Wesentlichen auf die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz zurückzuführen sowie die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche.

Die Entwicklung in den letzten Jahren bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung weist einerseits auf Krisen und Belastungen in Familien hin, die diese aus eigener Kraft nicht bewältigen können. Sie hat aber andererseits auch die kommunalen Gebietskörperschaften, die als Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kostenlast tragen, an die Grenze ihrer finanziellen Belastbarkeit gebracht. Diese Entwicklung betrachtet die Bundesregierung mit Sorge.

Die Kostenentwicklung im Bereich der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII ist auf eine steigende Inanspruchnahme der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere im Bereich ambulanter Hilfen zurückzuführen. Deutliche regionale Unterschiede in der Ausgabenentwicklung weisen auf vorhandene Disparitäten beim Ausbau der Angebotsstruktur, bei der Beurteilung der Bedarfslagen und der Anspruchsvoraussetzungen sowie auf unterschiedlich genutzte Steuerungsmöglichkeiten der Länder und der Kommunen hin. Ferner ergeben sich aus Erfahrungsberichten Hinweise auf Defizite bei vorrangigen Leistungsverpflichteten, etwa der Schule, so dass infolge verstärkt die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch genommen werden.

Unter diesen Umständen ist es unvermeidlich, auch das Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe und die Kostenbeteiligung der Leistungsberechtigten sowie die Praxis der Jugendämter vor Ort auf den Prüfstand zu stellen. Dabei müssen aber auch die gesellschaftlichen Folgekosten für zu späte oder nicht bedarfsgerechte Leistungen bedacht werden. Die staatliche Gemeinschaft wird ihrer (Mit-)Verantwortung für die Bildung und Erziehung junger Menschen, wie sie zuletzt die Sachverständigenkommission des Elften Kinder- und Jugendberichts unterstrichen hat (Bundestagsdrucksache 14/8181, insbesondere S. 56 ff.), nicht gerecht, wenn sie jungen Menschen im Bedarfsfalle Hilfen verweigert.

Kurskorrekturen seitens des Gesetzgebers sollten daher nicht in erster Linie durch eine Reduzierung des Leistungsprogramms der Kinder- und Jugendhilfe (Leistungsvoraussetzungen, Rechtsfolgen), sondern über andere Wege der Leistungskonzentration und z. B. eine angemessene Kostenbeteiligung vorgenommen werden. Dem trägt der Entwurf eines Tagesbetreuungsausbaugesetzes Rechnung. Darüber hinaus kommt der zielgerichteten Hilfestellung im Einzelfall zentrale Bedeutung zu.

2. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung treffen, um die Kostenlast der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, zu reduzieren?

Durch Einfügung von § 36a SGB VIII, die im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes erfolgen soll, soll die so genannte Selbstbeschaffung von Leistungen grundsätzlich verboten und die Steuerungsfunktion des Jugendamts nachhaltig gestärkt werden.

Um einer nicht gerechtfertigten Inanspruchnahme von Leistungen der Eingliederungshilfe Schranken zu setzen, sieht der Regierungsentwurf vor, die Funktion und den Auftrag der ärztlichen Stellungnahme im Rahmen des Entscheidungsprozesses konkret zu beschreiben (§ 35a Abs. 1a) sowie die Defini-

tion der seelischen Behinderung derjenigen in § 53 Abs. 2 SGB XII anzupassen (§ 35a Abs. 1).

Eine wirksame und kostenbewusste Steuerung der Hilfeprozesse ist im Übrigen ständige Aufgabe der kommunalen Praxis. Mit der Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) hat der Gesetzgeber der Praxis ein zentrales Steuerungsinstrument vorgegeben, mit dessen Hilfe die Effektivität und Effizienz der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe verbessert werden können. Das Potenzial dieses Instruments wird in weiten Teilen der Praxis noch nicht ausgeschöpft und eröffnet nicht unbeträchtliche Einsparpotentiale durch eine flexible, sich ändernden Bedürfnissen anpassende „maßgeschneiderte“ Hilfestaltung.

Eine Kostenentlastung erwartet die Bundesregierung auch von einer besseren Steuerung von Hilfen zur Erziehung, die im Ausland erbracht werden. Zum einen dürfen Leistungen nur noch in Ausnahmefällen im Ausland erbracht werden (§ 27 Abs. 2 Satz 2 E-SGB VIII), und zum anderen sollen die Leistungen nur dann von Jugendämtern finanziert werden, wenn der Träger des Projekts oder der Einrichtung im Ausland anerkannter Träger der Jugendhilfe ist oder gleichzeitig auch eine erlaubnispflichtige Einrichtung im Inland betreibt und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Vertretungen des Auswärtigen Amts und den Behörden des Gastlandes zusichert (§ 78b Abs. 2 E-SGB VIII).

3. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, die Mittel der Kinder- und Jugendhilfe zielgerechter einzusetzen, damit die Kommunen finanziell entlastet werden?

Auf der bundesgesetzlichen Ebene sieht die Bundesregierung folgende Möglichkeiten:

- Stärkung der fachlichen und wirtschaftlichen Steuerungskompetenz des Jugendamtes, insbesondere die Eindämmung der sog. Selbstbeschaffung von Leistungen,
- stärkere Realisierung des Nachrangs der Jugendhilfe bei der Gestaltung der Kostenbeiträge, insbesondere durch die stärkere Heranziehung einkommensstarker Eltern und junger Menschen,
- Stärkung der Länderkompetenzen bei Struktur- und Organisationsfragen,
- Verwaltungsvereinfachung und Deregulierung.

Der Regierungsentwurf zum Tagesbetreuungsbaugesetz entwickelt zu all diesen Forderungen Lösungen und greift dabei auf Vorschläge zurück, die von den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden oder anderen Fachorganisationen unterbreitet worden sind. Der Entschließung des Bundesrates zur Änderung des Sozialgesetzbuches Aches Buch (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – Entlastung der Kommunen und Länder im Bereich der Jugendhilfe (Bundesratsdrucksache 222/04) sowie dem Beschluss der Jugendministerkonferenz am 13. und 14. Mai 2004 in Gütersloh trägt er in weitem Umfang Rechnung.

4. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um für Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert oder von solch einer Behinderung bedroht sind, mögliche Leistungen verschiedener Träger, wie schulische Förderung, Maßnahmen im Rahmen der Sozialhilfe, der Arbeitsförderung oder der Krankenversicherungen, durch Gesetzesänderungen oder andere Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen und damit zu Kostenoptimierungen zu kommen?

Das für alle Sozialleistungsbereiche geltende Neunte Buch des Sozialgesetzbuchs – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – hat Grundsätze für eine bessere Koordinierung der Hilfe auch für seelisch behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche formuliert. So haben alle Rehabilitationsträger nunmehr einen einheitlichen Behinderungsbegriff zugrunde zu legen (§ 2 SGB IX). Die Zuständigkeit des verpflichteten Rehabilitationsträgers ist in einem beschleunigten Verfahren festzustellen (§ 14 SGB IX). Wünschenswert wäre im Hinblick auf behinderte Kinder und Jugendliche auch eine stärkere Einbeziehung der Schulen. Da diese aber weder Rehabilitationsträger noch Träger von Sozialleistungen sind, kann dies verbindlich nur auf landesrechtlicher Ebene geschehen. Ein wichtiger Schritt zu einer erfolgreichen Kooperation zwischen verschiedenen Leistungsträgern ist die Entwicklung und Praktizierung interdisziplinärer Hilfeplanverfahren. Ein großer Teil der Schwierigkeiten, die das gegenwärtig gegliederte Sozialleistungssystem bietet, könnte bereits dadurch gemildert werden, dass die Federführung eines ganzheitlichen Hilfeansatzes einem Leistungsträger übertragen würde. Es gibt dafür in verschiedenen Jugendämtern bereits gute Ansätze. Insbesondere die schwierige Umsetzung des § 35a SGB VIII kann von „best practice-Modellen“ der Kooperation von Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie profitieren, die in verschiedenen Landkreisen und Städten mit Erfolg praktiziert werden.

5. Sollten nach Ansicht der Bundesregierung die Regelungen des SGB VIII zur Kostenheranziehung von Leistungsberechtigten, insbesondere nach § 35a SGB VIII, und von deren Eltern im Sinne einer stärkeren Kostenbeteiligung leistungsfähiger Familien geändert werden, und wenn nein, wie beurteilt die Bundesregierung die momentane Gesetzeslage?

Der die Jugendhilfe konstituierende Nachrang wird bei den Hilfen zur Erziehung nicht durch den Einsatz des Einkommens und Vermögens bei der Bedarfsermittlung (als Leistungsvoraussetzung), sondern – wie bei der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII – durch die Heranziehung der unterhaltspflichtigen Personen zu den Kosten der Leistungen realisiert. Bezugsgröße für die Heranziehung der Eltern sind bisher die (durch die Fremdunterbringung) ersparten Aufwendungen. Zwar zieht die Praxis in Anlehnung an die Unterhaltstabellen der Oberlandesgerichte zum Kindesunterhalt die Eltern einkommensabhängig heran, dennoch sind wegen der Bezugsgröße „ersparte Aufwendungen“, insbesondere der Heranziehung höherer Einkommen Grenzen gesetzt.

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Tagesbetreuungsausbaugesetz kann im Hinblick auf eine gerechte Lastenverteilung und angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte gerade Eltern mit höherem Einkommen eine stärkere Beteiligung an den Kosten von stationären Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zugemutet werden. Die Begrenzung der Heranziehung auf die ersparten Aufwendungen wird mit dem aktuellen Gesetzentwurf zum SGB VIII deshalb aufgegeben und damit den Eltern eine einkommensbezogene höhere Belastung zugemutet. Dabei wird die Zahl der unterhaltspflichtigen Personen berücksichtigt. Die Höhe der zumutbaren Kostenbeiträge wird künftig durch Rechtsverordnung geregelt (vgl. §§ 92 bis 94 E-SGB VIII). Sichergestellt wird mit der Gesetzesänderung auch, dass von den Eltern, die Kindergeld beziehen, mindestens ein Kostenbeitrag in dieser Höhe verlangt werden kann. Einer Heran-

ziehung zu ambulanten Leistungen steht die Bundesregierung mit Skepsis gegenüber, da damit eine rechtzeitige Inanspruchnahme und damit der präventive Ansatz der Jugendhilfe gefährdet sind. Im Hinblick auf Leistungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche muss auch die Symmetrie zu Leistungen für körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche nach dem SGB XII gewahrt bleiben.

6. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die Elternverantwortung gestärkt werden, und wenn ja, wie will die Bundesregierung dieses zukünftig sicherstellen?

Bereits nach Artikel 6 des Grundgesetzes ist die Förderung der Entwicklung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu allererst Aufgabe der Eltern. Primäres Ziel der Jugendhilfe ist es, die elterliche Erziehungsverantwortung zu stützen und zu stärken. Die Wahrnehmung der elterlichen Erziehungsverantwortung ist in den letzten Jahrzehnten schwieriger geworden – nicht nur, weil Eltern sich zunehmend auch mit höheren Ansprüchen und Erwartungen in der Partnerschaft und am Arbeitsplatz konfrontiert sehen, sondern auch, weil die Erziehungseinflüsse von außen kontinuierlich stärker werden. Von daher steigt der Bedarf an Unterstützung und Entlastung – nicht nur in Einzelfällen, in denen Eltern ihrer Erziehungsverantwortung nicht gerecht werden und das Kind ein Recht auf Schutz durch den Staat hat, sondern auch strukturell. Im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder steht zunehmend die bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie im Vordergrund.

Leistungskürzungen bzw. -einschränkungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe werden daher die elterliche Erziehungsverantwortung nicht stärken, sondern schwächen und Kinder und Jugendliche größeren Gefahren für ihr Wohl und ihre Entwicklung aussetzen. Finanziell leistungsfähigen Eltern wird künftig aber eine stärkere Beteiligung an den Kosten als Ausdruck ihrer elterlichen Erziehungsverantwortung abverlangt werden müssen.

7. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung die Kinder- und Jugendhilfe orts- und sachnah ausgestaltet werden, und wenn ja, wie will die Bundesregierung dieses sicherstellen?

Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ist die Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch Aufgabe der Länder und Kommunen. Die Kreise und Städte werden dabei im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung tätig. Somit ist die Kinder- und Jugendhilfe orts- und sachnah ausgestaltet und bietet den kommunalen Gebietskörperschaften einen weiten Gestaltungsspielraum. Bei der Jugendhilfeplanung werden dabei über den Jugendhilfeausschuss auch die Träger der freien Jugendhilfe einbezogen. Damit können die Angebotstrukturen vor Ort den Bedarfslagen entsprechend ausgestaltet werden.

Im Übrigen beschränkt sich das Bundesrecht auf Rahmenvorgaben und lässt dem Landesgesetzgeber weite Gestaltungsspielräume, was durch zahlreiche Landesrechtsvorbehalte unterstrichen wird.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung, dass durch richterliche Anordnungen im Rahmen des Jugendgerichtsgesetzes der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe verstärkt für die Finanzierung entsprechender Maßnahmen verantwortlich gemacht wird?

Die ambulanten Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz (JGG) entsprechen weitgehend dem Leistungskatalog der Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. Sozialgesetzbuch VIII. Sie wurden und werden daher im Wesentlichen von Trägern der Jugendhilfe durchgeführt, auch wenn sie auf eine jugendgerichtliche Weisung zurückgehen. Allerdings wird durch die jugendgerichtliche Anordnung nur der Jugendliche verpflichtet, nicht aber die Jugendhilfe, die die Maßnahmen in eigener Verantwortung auf der Grundlage des Achten Buches Sozialgesetzbuch durchführt. Die Verpflichtung zur Gewährung von Hilfe zur Erziehung ergibt sich mithin nicht aus der jugendgerichtlichen Anordnung, sondern – u. a. – aus dem Bestehen eines entsprechenden Hilfebedarfs. Die Justizministerinnen und -minister vertreten seit langem – zuletzt auf der Konferenz im Juni 2002 in Weimar – die Auffassung, dass ambulante Maßnahmen nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch als Angebote der Jugendhilfe vorzuhalten und zu fördern sind und die Kosten für die Durchführung solcher Maßnahmen bei der Jugendhilfe anfallen.

Die angemessene und konsequente Nutzung des zur Verfügung stehenden differenzierten Reaktionsinstrumentariums des Jugendgerichtsgesetzes bedeutet, dass in geeigneten Fällen auch ambulante Maßnahmen in Betracht kommen. Sie verursachen in der Tat Kosten, die sich jedoch nicht vermeiden lassen, wenn man künftiger Straffälligkeit möglichst effektiv entgegenwirken und schädliche Nebenfolgen möglichst vermeiden will.

9. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung zur Reduzierung des in Frage 8 angesprochenen Kostenaufwands für die örtlichen Träger treffen?

Keine.

10. Könnte nach Ansicht der Bundesregierung die Einführung des strikten Konnexitätsprinzips im Grundgesetz eine sichere Kostenentlastung zugunsten der Kommunen gewährleisten, und wenn ja, plant die Bundesregierung eine Initiative zur Verankerung des Konnexitätsprinzips im Grundgesetz, bzw. wenn nein, warum nicht?

Die Überlegung und teilweise auch erhobene Forderung nach einem direkten Kostenerstattungsanspruch der Kommunen bei bundesgesetzlichen Aufgabenzuweisungen und -regelungen widerspricht dem zweistufigen Staatsaufbau des Grundgesetzes. Die Kommunen sind Teil der Länder. Es obliegt den Ländern, ihren Kommunen eine angemessene finanzielle Ausstattung auch bei neuen Aufgaben zu gewährleisten. Ansprechpartner der Kommunen ist nicht der Bund. Den berechtigten Belangen der Kommunen sollte nicht durch Schaffung neuer Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen Rechnung getragen werden, sondern unter Zugrundelegung der staatsrechtlichen Struktur der Verfassung durch einen sachgerechten Ausgleich der Finanzinteressen.

Im Übrigen würde das Prinzip der „Gesetzeskausalität“ die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern destabilisieren. Der Streit um die Finanzen würde in jedes einzelne finanzwirksame Gesetzgebungsverfahren getragen. Deshalb gewährleistet die geltende Finanzverfassung zu Recht die aufgabengerechte Finanzausstattung der Länder nicht über viele Finanztransfers im Einzelfall, sondern über eine anpassungsfähige Zuordnung der Steuereinnahmen. So erhält jede Seite die Mittel, die sie benötigt.

11. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, das Kinder- und Jugendhilfegesetz den Vorschlägen verschiedener Bundesländer entsprechend zu flexibilisieren?

Den Bundesländern ist, wie bereits in der Antwort zu Frage 7 ausgeführt, bereits jetzt ein weiter Spielraum zur Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe eröffnet. Ähnliches gilt für die Familienbildung nach § 16 SGB VIII.

Dennoch sollen im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes dem Bedürfnis der Länder entsprechend weitere Öffnungsklauseln in das Gesetz aufgenommen werden (z. B. stärkere Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden bei der Vergabe von Tagesbetreuungsplätzen). Damit werden Vorschläge der Jugendministerkonferenz am 13. und 14. Mai 2004 in Gütersloh sowie der Entschließung des Bundesrates zur Änderung des Sozialgesetzbuches Aachtes Buch (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – Entlastung der Kommunen und Länder im Bereich der Jugendhilfe (Bundesratsdrucksache 222/04) aufgegriffen.

