

„Inklusion gestalten! Kostenheranziehung“

Vorabkommentierung der AGJ-Gesamt-AG SGB VIII

zur 5. Bundes-AG-Sitzung „Inklusives SGB VIII“ innerhalb des Bundesprozesses „Gemeinsam zum Ziel“ (12. September 2023)¹

Die innerhalb der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ mit der Begleitung des vom BMFSFJ initiierten Diskussionsprozesses „Gemeinsam zum Ziel“ beauftragten Personen unterstützen mit dieser weiteren Vorabkommentierung das politische Anliegen, die zulasten junger Menschen mit Behinderung und ihrer Familien gehende Zuständigkeitsspaltung zwischen SGB IX-2.Teil und SGB VIII zu überwinden. Die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII erarbeitet Leitgedanken zur Bewertung des Reformbausteins Kostenheranziehung, die auch die enthaltenen deutlichen Potentiale zur Verwaltungsentlastung sichtbar machen.

Inhaltsübersicht

| | | |
|-----|---|---|
| I. | Leitgedanken zur Bewertung des Reformbausteins Kostenheranziehung..... | 2 |
| 1. | Einheitlichkeit | 2 |
| 2. | Orientierungspunkt: Unterhaltspflicht von Eltern gegenüber ihren Kindern | 2 |
| 3. | Kostenfreiheit ambulante Leistungen | 3 |
| 4. | Nachteilsausgleich durch Berücksichtigung besonderer Belastungen | 3 |
| a. | Familien in ihrer Fürsorgeleistung stärken - Ermöglichung des Aufwachsens von Kindern mit Behinderung in ihrer Familie..... | 3 |
| b. | Entlastung von CareReceiver*innen..... | 4 |
| 5. | Zugang zu Leistungen nicht blockieren durch Stigmatisierungen oder Kostenstreitigkeiten | 4 |
| 6. | Vereinfachungen führen zu Verwaltungsentlastung und letztlich Kostensenkung | 5 |
| 7. | Übergangsregelungen | 5 |
| II. | Abschlussappell: Gesamtbewertung nicht durch überfordernde Detailbetrachtungen verdecken | 6 |

¹ Ansprechperson für diese Vorabkommentierung in der AGJ ist die stellv. Geschäftsführerin Angela Smessaert (angela.smessaert@agj.de).

Die AGJ unterstützt das durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) vorgegebene und politisch breit getragene Ziel einer inklusiven Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe seit langem und bringt sich in den aktuell durch das BMFSFJ initiierten Beteiligungsprozess „Gemeinsam zum Ziel“ kontinuierlich ein. Diese Vorabkommentierung knüpft an die erste zusammenführende AGJ-Stellungnahme „Inklusion gestalten! Anregungen zum Beteiligungsprozess, Bewertungen der Gestaltungsoptionen zur künftigen Anspruchsnorm und Verfahren“ (zu den Sitzungen im Februar und April d. J.) sowie die letzte Vorabkommentierung der AGJ-Gesamt-AG SGB VIII (zur Sitzung im Juni d. J.) an. Aufgrund der zeitlichen Gegebenheiten ist erneut erst nachträglich eine Befassung des AGJ-Vorstands möglich.

Die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII bedankt sich für den frühzeitigen Versand des Arbeitspapiers vom 03. August 2023 und die gut vierwöchige Frist zur Erstellung dieser Vorabkommentierung.

I. Leitgedanken zur Bewertung des Reformbausteins Kostenheranziehung

Den Systemen der Kostenheranziehung des SGB IX und VIII ist gemeinsam, dass sie auch bei den meisten Fachkenner*innen beider Sozialrechtsbereiche nicht zum alltäglich gebrauchten Wissen gehören. Für das in seiner Regelungskonstruktion eher als sperrig wahrgenommenen Themengebiets will die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII folgende Leitgedanken für die Gestaltung einer einheitlichen Kostenheranziehung herausstellen, die in der rechtstechnischen Umsetzung als Orientierung dienen mögen. Auf ein detailliertes Eingehen auf jede Option des Arbeitspapiers wird verzichtet.

1. Einheitlichkeit

Für die Konsistenz eines inklusiven SGB VIII sind alle Regelungsbereiche von Bedeutung. Diese sind so zu gestalten, dass jede Ungleichbehandlung auf einen sachlichen Grund zurückzuführen sein muss und Gruppen junger Menschen und ihrer Familien weder ohne Grund zu bevor- noch zu beachteiligen sind. Anzustreben ist folglich ein einheitliches Regelungssystem, in dem es zwar Differenzierungen geben kann, diese jedoch durch Gesetzgeber aus sachlichen, grundrechtskonformen Erwägungen in Gestalt abstrakt-genereller Merkmale eingefügt sein müssen.

2. Orientierungspunkt: Unterhaltspflicht von Eltern gegenüber ihren Kindern

Das System der Kostenheranziehung des SGB IX wurde bei der Reform des Bundesteilhabegesetzes in seiner Grundkonstruktion weitgehend aus dem SGB XII übernommen – wenn auch mit wichtigen Anpassungen und Errungenschaften für die Leistungsberechtigten. Es blieb aber unübersichtlich und auch in sich nicht durchgängig schlüssig. Das Kostenheranziehungsrecht im SGB VIII hatte vor dem Jahr 2005 eine vergleichbar fehlende Systematik. Die im Rahmen des KICK durchgeführte Reform hat jedoch zu einer grundlegenden Umstellung, Überarbeitung und Vereinfachung geführt. Bei außerhalb der Familie untergebrachten Kindern wählt sie als zentralen Orientierungspunkt, dass alle Eltern eine Unterhaltspflicht trifft, wenn ihre Kinder nicht bei ihnen leben. Diese Barunterhaltspflicht trifft Eltern unabhängig davon, ob sie ein Kind mit Behinderungen haben

oder nicht. Es drängt sich aus Sicht der AGJ-Gesamt-AG SGB VIII daher auf, an dieser Orientierung im Sinne einer Gleichbehandlung bei einer Unterbringung in Einrichtungen oder Pflegefamilien auch künftig festzuhalten.

3. Kostenfreiheit ambulante Leistungen

Aus Sicht der AGJ-Gesamt-AG SGB VIII ist ferner an der Kostenfreiheit ambulante Leistungen für alle Leistungsberechtigten (Option 1 unter Kapitel C II 1a des BMFSFJ-Arbeitspapiers) festzuhalten. Die ambulanten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind bewusst überwiegend niedrighschwellig angelegt. Sie stellen eine Art Grundversorgung zur Verwirklichung des Rechts junger Menschen auf Förderung ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie zur grundgesetzlich verankerten Unterstützung des elterlichen Erziehungs- und Sorgerechts durch die staatliche Gemeinschaft dar. Sie bieten lebensweltorientiert Möglichkeiten, sich persönlich zu entfalten und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Sie wirken präventiv, indem sie bei Bedarf zu intensiveren Angeboten zu beraten und ggf. auch in Interventionsmaßnahmen überleiten können. Da die Reform des „Inklusiven SGB VIII“ darauf ausgerichtet ist, die strukturelle Barriere der zum 01.01.2028 zu überwindende Zuständigkeitsspaltung zu überwinden und so das System der Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen und ihre Familien zugänglich zu machen, ist aus Sicht der AGJ-Gesamt-AG SGB VII die Kostenfreiheit dieser ambulanten Leistungen ein entscheidender Erfolgsfaktor der Reform.

4. Nachteilsausgleich durch Berücksichtigung besonderer Belastungen

a. Familien in ihrer Fürsorgeleistung stärken - Ermöglichung des Aufwachsens von Kindern mit Behinderung in ihrer Familie

Dass der Deutsche Behindertenrat die Veränderungen und Verbesserungen zur Kostenheranziehung durch das BTHG zwar als merkliche, da spürbare Verbesserung und zugleich lediglich als „Einstieg in den Ausstieg“ aus der Kostenbeteiligung ([DBR, Vorläufige Erstbewertung BTHG-ArbeitsE v. 23.2.2016](#)) sah, kann die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII mit Blick auf das in UN-BRK, BTHG, § 3 SGB IX und § 7 Abs. 2 SGB VIII verankerte Behinderungsverständnisses (bio-psycho-soziales Modell) nachvollziehen. Schließlich entsteht eine Behinderung erst aus der Wechselwirkung einer individuellen Beeinträchtigung mit externen Faktoren, für die der/die Leistungsberechtigte keine Verantwortung trägt.

Vor dem Hintergrund, dass solche Maximalforderungen mit Blick auf die auch finanzielle Verantwortung von Eltern für ihre Kinder vor der Volljährigkeit nicht nur unrealistisch erscheint, sondern sich auch Gerechtigkeitsfragen gegenüber sieht, legt die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII ihren Fokus darauf, dass durch Nachteilsausgleich den Familien von Kindern mit Behinderung die Ermöglichung des Aufwachsens innerhalb des familiären Umfelds erleichtert und dafür Nachteilsausgleiche gewährt werden.

Die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII ist verwundert, dass durch eine wohl wertungsfrei beabsichtigte Orientierung an § 136 Abs. 1 SGB IX ausgerechnet Elternteile besonders stark entlastet werden würden, die nicht (!) mit ihren Kindern in einem Haushalt leben (Kapitel C II 1 b 2. Unterpunkt des BMFSFJ-Arbeitspapiers). Aus Sicht einer Förderung des Aufwachsens in der Familie regt die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII eine Überprüfung anstatt Übertragung dieses

status quo an oder bittet darum, ein vielleicht entstandenes Missverständnis auszuräumen. Die Sorgearbeit von Eltern(teilen) von Kindern mit Behinderung, die mit Kindern zusammenleben, geht über die altersentsprechenden Anforderungen hinaus und kann dabei Tätigkeiten in der Betreuung, Erziehung und Bildung sowie auch in der Gesundheit und Pflege betreffen. Sie gleichen nicht nur in der Prüfungs- und Bearbeitungszeit vor dem Greifen von Unterstützungsleistungen aus, sondern gehen vielmehr auch mit Lücken in der Pflege- und Betreuung ihrer Kinder durch Fachkräftemangel oder einer faktisch nicht hinreichend inklusiv aufgestellten Gesellschaft um. Als Ausfallbürg*innen springen sie kurz-/mittel-/langfristig ein, um ihren Kindern dennoch Teilhabe- und bestmögliche Entwicklungschancen zu bereiten. Eine Basis hierfür bereiten die im BMFSFJ-Arbeitspapier in der Kategorie als „weitere Leistungen (Mobilität, Wohnraum, Besuchsbeihilfen, Verständigung)“ zusammengefassten Leistungen, weshalb aus Sicht der AGJ viel dafür spricht, sie nicht am Erwachsenensystem des SGB IX Teil 2 auszurichten, sondern als ambulante und damit kostenfreie Leistungen zu behandeln (Kapitel C II 5 Option 3 des BMFSFJ-Arbeitspapiers).

Als Schritt in die richtige Richtung, unterstützt die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII, dass zumindest der Einsatz von Vermögen i. S. d. § 140 Abs. 1 SGB IX von ihnen nicht mehr gefordert werden soll (Ankündigung unter Kapitel C II 5 des BMFSFJ-Arbeitspapiers).

Innerhalb der nach aktuellem Recht gültigen Privilegierung bestimmter Leistungen der Eingliederungshilfe durch enumerative Aufzählung (§ 138 Abs. 1 SGB IX) wurde die Herausnahme aus der Kostenbeteiligung von Leistungen zur schulischen und beruflichen Bildung als besonders zentral bewertet. Die Begrenzung auf die sog. „ersparten häuslichen Aufwendungen“ ist keinesfalls eine „Besserstellung“ gegenüber anderen Kostenbeitragspflichtigen, sondern Nachteilsausgleich und dient der Zukunftssicherung.

b. Entlastung von CareReceiver*innen

Das zum 01.01.2023 in Kraft getretene Gesetz zur Abschaffung der Kostenheranziehung von jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe war ein wichtiger Schritt, um den in staatlicher Obhut aufwachsenden jungen Menschen und die ihnen gleichgestellten Bewohner*innen einer Eltern-Kind-Einrichtung u.a. eine Rücklagenbildung für das eigenverantwortliche Leben nach Beendigung der Leistung zu ermöglichen. Dieser Fortschritt ist zu bewahren und die im Gesetzgebungsprozess weitgehend zurückgestellten Überlegungen zur Auflösung der Ungleichbehandlung von jungen Menschen in einer geförderten Ausbildung fortzusetzen, welche durch Einfügung eines Freibetrags (§ 93 Absatz 1 Satz 3 SGB VIII) vorübergehend befriedet wurde (vgl. [AGJ-StN zum RefE v. 30.6./1.7.2022](#) und [Beschlussempf. Des FSFJ-Bundestagsausschuss BT-Drs. 20/4371](#)).

5. Zugang zu Leistungen nicht blockieren durch Stigmatisierungen oder Kostenstreitigkeiten

Die Kinder- und Jugendhilfe ist wesentlich darauf ausgerichtet, die Lebenssituation der Adressat*innen in den Vordergrund zu stellen und Hilfezugänge niedrigschwellig zu halten. Mit der Inanspruchnahme von Leistungen soll keinesfalls eine Beschämung oder gar der Vorwurf eines „Versagens“ einhergehen. Das Anliegen des Leistungssystems ist vielmehr, den Willen und die Lage der Eltern so zu stärken, dass sie – ggf. auch mit Unterstützung – ihre durch das verfassungsrechtliche Elternrecht abgesicherte elterliche Sorgspflicht wahrnehmen können. Dieser Fokus auf die Ermöglichung des Zugangs ist auch bei der Gestaltung der

Kostenheranziehungsregeln zu berücksichtigen. In der Konsequenz spricht sich die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII daher auch entschieden für die Erbringung der Leistung unabhängig von der Erhebung des Kostenbeitrags (Kapitel C II 9 Option 1 des BMFSFJ-Arbeitspapiers) bzw. gegen deren Ersetzung durch das „Netto“-Prinzip nach § 137 Abs. 3 und 4 SGB IX 2. Teil aus.

6. Vereinfachungen führen zu Verwaltungsentlastung und letztlich Kostensenkung

Die Neuregelung der Kostenbeteiligung des SGB VIII im Jahr 2005 waren ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Zustimmung der Länder zum KICK, weil diese zu einer Verwaltungsvereinfachung und damit erwartbaren Kosteneinsparungen (insbesondere beim Personalaufwand) führten (vgl. [nds. Bericht zur 831. Bundesratssitzung zu TOP 8](#)). So entfällt durch den grundsätzlichen Pauschalabzug bei der Ermittlung des maßgeblichen Einkommens (§ 93 Abs. 3 S. 2 SGB VIII), durch das einheitliche System bei der Berechnung der Kostenbeiträge und die Verwendung einer Kostenbeitragstabelle die Notwendigkeit komplexer, stetig zu aktualisierender Berechnungen. Dies senkt den Verwaltungsaufwand deutlich. Auch die Leistungsberechtigten profitieren von dem System. Ihnen wird ermöglicht zu prüfen, ob es sich für sie lohnt, über 25% hinausgehende Abzüge unter Beibringung entsprechender Nachweise geltend zu machen, was die Darlegungslast deutlich reduziert.

Die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII erinnert zudem daran, dass sich bereits im Jahr nach dem Inkrafttreten der Reform die Einnahmen der Kommunen verbesserten, obgleich die Kostenbeitragssätze sogar gesenkt wurden: Vor der Reform im Jahr 2004 betragen diese 567.406.000 EUR und nach der Reform im Jahr 2006 bei 617.556.000 EUR (Destatis, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe 2018, Wiesbaden 2019). Hintergrund ist, dass mit der Entbürokratisierung die Geltendmachung der Heranziehung einfacher und überschaubarer wurde, was entsprechenden Personaleinsatz innerhalb der Kommunalverwaltungen effektiver machte und den Vollzug der Normen steigerte.

7. Übergangsregelungen

Die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII hält bei der Zusammenführung der Kostenbeteiligungsregelungen zu einem einheitlichen System Übergangsregelungen für erforderlich.

Schlechterstellungen bisher schon kostenbeitragspflichtiger Personen sind zu vermeiden. Dies kann durch eine Festschreibung der bisherigen Kostenbeitragshöhe erreicht werden, wenn das neue System bei gleichbleibendem Einkommen zu höheren Beiträgen führen würde. Ansonsten erscheint eine Umstellung bei Neufällen und eine um ein halbes Jahr zeitversetzte Umstellung laufender Fälle angezeigt. Eine Fortgeltung verschiedener Kostenbeitragssysteme ist unbedingt zu vermeiden. Die Kostenfreiheit ambulanter Leistungen (vgl. 3) sowie eine Privilegierung der Leistungen zur schulischen und beruflichen Bildung (vgl. 4a) sollte unbedingt umgesetzt werden bzw. erhalten bleiben, so dass bei einer Umstellung auch keine groben Härtefälle zu erwarten sind.

II. Abschlussappell: Gesamtbewertung nicht durch überfordernde Detailbetrachtungen verdecken

Die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII ist der Überzeugung, dass sich keine und erst recht keine so grundlegende Reform gestalten lässt, wenn sich gleichzeitig nichts ändern darf. Inklusion zu erreichen, heißt Veränderung. Die AGJ möchte daher zum Abschluss noch einmal alle Beteiligten der Reform (Bund, Länder, Kommunen, Zivilgesellschaft, Selbstvertretungen, Wissenschaft) dazu aufrufen, die Ziele der inklusiven Lösung und die in der Reform enthaltenen Chancen für die leistungsberechtigten jungen Menschen und ihrer Familien und für die Verwaltungen nicht aus dem Blick zu verlieren, indem Details als vermeintliche Grundsatzfragen überhöht werden. Selbst zu dem als sperrig und unzugänglich wahrgenommenen Thema der Kostenheranziehung, bei dem sich Zielsetzungen (Vorgabe der Verhinderung einer Schlechterstellung von leistungsberechtigten oder kostenpflichtigen Personen vs. der politisch hochgehaltenen Zielsetzung der Kostenneutralität) scheinbar unauflöslich gegenüberstanden, ließ sich herausarbeiten, dass diese Reform nicht nur im Interesse der Adressat*innen ist, sondern durch Vereinfachungen und Entbürokratisierungen dem System auch die erforderliche Luft verschaffen kann, um seinen Kernaufgaben gerecht zu werden.

Die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII betont daher zusammenfassend ihre Überzeugung, dass sich die erforderlichen Anstrengungen lohnen. Sie drückt gegenüber dem BMFSFJ ihr Vertrauen aus, einen in sich stimmigen Gesetzesentwurf zu verfassen und die notwendigen Verhandlungen mit den Ländern zu einem guten Abschluss zu bringen. Die AGJ wird sich auch weiter intensiv in die Debatte einbringen und sowohl den Gesetzgebungsprozess als auch die nachfolgende Umsetzung konstruktiv begleiten.

AGJ-Gesamt-AG SGB VIII

Berlin, 05.09.2023