

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Maria Eichhorn, Dr. Maria Böhmer, Gerda Hasselfeldt, Peter Götz, Veronika Bellmann, Antje Blumenthal, Verena Butalikakis, Thomas Dörflinger, Ingrid Fischbach, Markus Grübel, Hubert Hüppe, Volker Kauder, Walter Link (Diepholz), Michaela Noll, Rita Pawelski, Hannelore Roedel, Dr. Andreas Scheuer, Angela Schmid, Antje Tillmann, Ingo Wellenreuther, Willi Zylajew und der Fraktion der CDU/CSU

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 15/3676, 15/3986, 15/4045, 15/5616 –**

Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das am 1. Januar 1991 in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilfegesetz (Achttes Buch Sozialgesetzbuch) hat sich in seinen Zielsetzungen dem Grunde nach bewährt und zu einer Qualifizierung der Angebote im Interesse der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien beigetragen. 14 Jahre Praxiserfahrungen zeigen aber auch die Notwendigkeit, einzelne Bereiche dieses Sozialleistungsgesetzes, deren Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Relation auf den Prüfstand zu stellen. Ziel der Prüfungen ist es, die Handlungsfähigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe, d. h. eine qualitativ hochwertige wie kostenbewusste Kinder- und Jugendhilfe auch in Zukunft zu sichern.

Kinder- und Jugendhilfe dient grundsätzlich der Erziehung, Bildung und Betreuung junger Menschen. Hierin liegt ihre zentrale Kompetenz; sie ist auf die Förderung dieser Erziehung und Bildung in sozialen Systemen spezialisiert, dem entsprechen ihre Traditionen, Strukturen, Verfahren und Ressourcen. Die Kernaufgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sind:

- die Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen Menschen,
- die Unterstützung von Eltern in schwierigen Erziehungssituationen,
- die nachhaltige Förderung der Erziehung in Familien.

Der Deutsche Bundestag beobachtet mit großer Sorge, dass die Jugendhilfeausgaben von rund 14,3 Mrd. Euro im Jahr 1992 auf rund 20,6 Mrd. Euro im Jahr

2003 angestiegen sind. Die Diskussion über die Wirksamkeit der Kinder- und Jugendhilfe hat durch die Sparzwänge der öffentlichen Hand an Schärfe gewonnen. Damit wieder stärker Prävention und Erziehung in den Familien gefördert werden kann, müssen die finanziellen Mittel gezielt eingesetzt werden. Grundlage für eine qualitativ hochwertige wie kostenbewusste Kinder- und Jugendhilfe ist die Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Missbrauchsfällen.

Der Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) – Bundestagsdrucksache 15/3676 – wurde getrennt in einen Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG, zustimmungsfreier Teil), der bereits am 27. Oktober 2004 abschließend beraten wurde, und in einen Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (übriger zustimmungsbedürftiger Teil des TAG), der einer späteren Beschlussfassung vorbehalten wurde.

Mit dem nun vorliegenden Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zum jugendhilferechtlichen Teil des TAG, hier KICK (Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz) werden einige neue Änderungen vorgeschlagen, z. B. die gesetzliche Klarstellung in § 10 SGB VIII, dass die Leistungen der Schulträger vorrangig gegenüber Leistungen der Jugendhilfe zu erbringen sind, die stärkere Verankerung des Integrationsgedankens in der Kinder- und Jugendhilfe durch eine Konkretisierung der Voraussetzungen in § 45 SGB VIII, nach welchen eine Betriebserlaubnis versagt werden kann, oder die Betonung des Grundsatzes der Unzulässigkeit der Selbstbeschaffung von Leistungen und des Entscheidungsprimats des Jugendamts. Diese Änderungsvorschläge im jugendhilferechtlichen Teil des SGB VIII sind teilweise ein erster Schritt in die richtige Richtung. Allerdings wird die ebenfalls notwendige signifikante Entlastung der Kommunen, die angesichts der Kostensteigerungen im Bereich der Jugendhilfe dringend notwendig wäre, auch mit dem KICK nicht erreicht.

Die vorgesehenen Änderungen bei der Weiterentwicklung der Jugendhilfe bleiben auch mit dem jetzt vorliegenden Änderungsantrag weit hinter dem zurück, was an gesetzgeberischem Änderungsbedarf aus Sicht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion schon im Jahr 2003 (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1114) und von den Ländern im Jahr 2004 (vgl. Bundesratsdrucksache 222/04) verabschiedet worden ist. Mit dem Gesetzentwurf zur Novellierung des SGB VIII hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion bereits im vergangenen Jahr gesetzliche Änderungen vorgeschlagen, um die Handlungsfähigkeit der Kinder- und Jugendhilfe sichern zu können. Die Vorschläge für eine nachhaltige und kostenbewusste Förderung von Kindern und Jugendlichen wurden in der anschließenden Beratung im Familienausschuss mit den Stimmen von Rot/Grün am 31. März 2004 abgelehnt.

In der am 2. April 2004 in den Bundesrat zur Änderung des SGB VIII eingebrachten und am 14. Mai 2004 beschlossenen gemeinsamen Entschließung der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen (Bundesratsdrucksache 222/04) wurden die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag aufgefordert, eine substantiierte Änderung des SGB VIII – vor allem mit dem Ziel der Entlastung der Kommunen und Länder – auf den Weg zu bringen. Auch diese gemeinsame Entschließung des Bundesrates, die in den verschiedenen Ausschüssen nahezu einstimmig angenommen wurde, wird mit den jetzt vorgelegten Änderungen der Bundesregierung im KICK nur teilweise umgesetzt.

Die Regelungen im KICK, die zu Entlastungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe führen sollen, insbesondere Steuerungsverantwortung des Jugendamts, vereinfachte Berechnung der Kostenbeiträge für Hilfen zur Erziehung unter Berücksichtigung des Kindergelds, gehen auf Forderungen der CDU/

CSU-Bundestagsfraktion bzw. des Bundesrates zurück, die allerdings teilweise abgeändert oder abgeschwächt wurden:

- Die Forderung nach einer Anhebung der Anspruchsschwelle bei drohender seelischer Behinderung (§ 35a) sind in den Gesetzentwürfen des Bundesrates und der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1406 und 15/1114) enthalten.
- Die Forderung nach einem gesetzlichen Ausschluss der Selbstbeschaffung von Leistungen ohne Wissen und Einbeziehung der Kostenträger ist im Entschließungsantrag der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen zur Änderung des SGB VIII – Entlastung der Kommunen und Länder im Bereich der Jugendhilfe (vgl. Bundesratsdrucksache 222/04) enthalten.
- Der verbesserte Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung, der im KICK aufgegriffen wurde, ist auch im Entwurf eines ersten Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG) enthalten.
- Die Stärkung der Steuerungs- und Finanzverantwortung des Jugendamts durch ein grundsätzliches Verbot der Selbstbeschaffung seitens der Leistungsempfänger (§ 36a SGB VIII) ist ebenfalls im Entwurf eines ersten Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG) enthalten.

Die Ursachen für den Kostenanstieg in der Kinder- und Jugendhilfe sind nicht nur Mitnahmeeffekte, sondern auch Missbrauchstatbestände aufgrund der ausgedehnten und unbestimmten Reichweite des Leistungstatbestandes nach § 35a SGB VIII. Fälle, in denen der Besuch einer teuren Elite-Privatschule im Ausland über die Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII finanziert werden soll, belegen in eindrucksvoller Weise die Mitnahmeeffekte und falschen Anreizwirkungen des § 35a SGB VIII. Die Praxis zeigt, dass die Vorschrift von Interessengruppen aufgrund des ausufernden Tatbestandes zunehmend als „freier Markt“ verstanden wird. Die Folge ist, dass zu viele Leistungen, z. B. Lernschwächen und schulische Defizite auf die kommunale Jugendhilfe abgewälzt werden.

Daher soll mit einer Neufassung des § 35a ein einheitliches Recht für alle jungen Menschen mit Behinderungen entsprechend der Intention des SGB IX geschaffen werden, d. h., dass die Leistungsgewährung für seelisch behinderte Jugendliche entsprechend der Leistungsgewährung für geistig und körperlich behinderte junge Menschen im § 53 SGB XII enger gefasst wird.

Ziel muss sein, die Leistungen des SGB VIII auf hilfebedürftige junge Menschen zu konzentrieren. Junge Volljährige können bis Ende des 27. Lebensjahres erstmals Jugendhilfeleistungen in Anspruch nehmen. Jugendhilfeleistungen sollten nach dem Willen des Gesetzgebers auch in der bisherigen Fassung des § 41 die Ausnahme sein. In der Praxis wird jedoch der gesetzgeberischen Intention durch die Vielzahl der Fälle nicht entsprochen. Durch die Neufassung des § 41 soll erreicht werden, dass bei jungen Volljährigen nur begonnene Jugendhilfemaßnahmen fortgesetzt werden und die Leistungen der Jugendhilfe spätestens mit der Vollendung des 21. Lebensjahres beendet sein sollen. Im Sinne eines echten „Förderns und Forderns“ soll die Gewährung von Leistungen an die schulische oder berufliche Ausbildung der jungen Menschen gekoppelt werden. Notwendige Hilfe zur Selbsthilfe kann jungen Volljährigen effektiv durch die Leistungen zur Eingliederung aus dem SGB II angeboten werden, dessen erklärtes Ziel es ist, gerade arbeitsfähige junge Menschen besser und schneller in Arbeit zu bringen. Ebenso kommen Angebote der Wohnungsvermittlung oder der Schuldnerberatung in Betracht.

Hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist in § 69 SGB VIII eine Öffnungsklausel im Interesse der Länder

und Kommunen dringend notwendig. Dabei sollen insbesondere kreisangehörige Gemeinden durch landesgesetzliche Regelungen Aufgaben nach den §§ 22 bis 26 SGB VIII übernehmen. Die Planungs- und Gestaltungsverantwortung soll bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise/kreisfreie Städte – Jugendämter) verbleiben. Diese Öffnungsklausel ist notwendig, damit die Betreuungsangebote für Kinder nach Möglichkeit orts- und sachnah sowie familienfreundlich ausgestaltet werden können und somit eine qualitätsorientierte und bedarfsgerechte Kinderbetreuung möglich ist. Die Bundesregierung hat eine Öffnungsklausel bislang abgelehnt, obwohl diese den Gestaltungsspielraum für die Bundesländer erweitern würde, und alle Länder dies mittragen. Die ablehnende Haltung der Bundesregierung hinsichtlich der Öffnungsklauseln führt dazu, dass der gesellschaftlich notwendige Ausbau der Kinderbetreuung in den Bundesländern behindert wird.

Wenn Aufgaben nach den §§ 22 bis 26 SGB VIII durch landesgesetzliche Regelungen kreisangehörigen Gemeinden übertragen werden, geht damit einher, dass auch die Aufsicht der Kreisverwaltungsbehörden übertragen werden muss und diese nicht weiterhin zentral wahrgenommen werden kann. Durch die derzeitige Rechtslage wird eine zielführende und effektive Bündelung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der staatlichen Aufsicht vereitelt. Die bundesrechtlichen Schranken führen z. B. in Bayern zu dem absurden Ergebnis, dass altersgemischte Einrichtungen (= Kindergarten, Hort, Netz für Kinder und Krippe unter einem Dach) teilweise von den Jugendämtern und von den Regierungen gleichzeitig beaufsichtigt werden. Durch Landesrechtsvorbehalt soll für die Länder in § 85 SGB VIII die Möglichkeit geschaffen werden, die bislang zum Teil noch überregional bzw. zentral angesiedelte staatliche Aufsicht und die Aufgabenwahrnehmung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung auf die orts- und sachnähere Ebene der Kreisverwaltungsbehörden zu delegieren bzw. die Aufsicht dezentral anzusiedeln.

Bereits in der Gesetzesinitiative der CDU/CSU-Bundestagsfraktion aus dem Jahr 2003, wie auch in der Entschließung des Bundesrates aus dem Jahr 2004 wurde deutlich gemacht, dass es notwendig ist, die elterliche Erziehungsverantwortung und das Prinzip der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung stärker zu betonen. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat daher eine Anrechnung des Kindergeldes bei der Erhebung von Kostenbeiträgen für die Gewährung von stationären Hilfen zur Erziehung gefordert, wenn der Lebensunterhalt des Kindes durch das Jugendamt sichergestellt ist. Darüber hinaus wurden sozialverträgliche Beteiligungspauschalen der Eltern bzw. der Unterhaltspflichtigen und eine stärkere Berücksichtigung hoher Einkommen und Vermögen bei der Kostenheranziehung gefordert. Diese Forderungen wurden von der rot/grünen Koalitionsfraktion im Änderungsantrag zum TAG überwiegend aufgegriffen.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG; Bundestagsdrucksache 15/4532) sieht vor, dass bei der ambulanten Inanspruchnahme von psychologischen und pädagogisch-therapeutischen Jugendhilfeleistungen Möglichkeiten eröffnet werden, um Eltern entsprechend ihrem Einkommen an den Kosten zu beteiligen. Durch die pädagogisch-therapeutischen Leistungen werden Jugendhilfemittel in erheblichem Ausmaß gebunden, die anderswo, insbesondere im Bereich der Prävention fehlen. Die Steuerung der Therapieleistungen kann durch eine Kostenbeteiligung zugunsten präventiver Aktivitäten beeinflusst werden; auch die Zahl der Fehlbehandlungen wird sinken. Die Zuverlässigkeit der Wahrnehmung ambulanter Maßnahmen und deren Wertschätzung werden durch den Einsatz eigener finanzieller Mittel gesteigert. Dies erhöht die Nachhaltigkeit ihrer Wirkungen. Nutzer ambulanter therapeutischer Leistungen sollten den Nutzern von Kinderbetreuungseinrichtungen und außerfamiliären (teilstationären/stationären) Erziehungshilfen aus Gründen der Transparenz und der sozialen Gerechtigkeit

gleichgestellt werden. Über Sozialklauseln können Benachteiligte befreit werden, um unbillige Härten zu vermeiden. Die Kostenbeteiligung im ambulanten Bereich ist im Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) nicht geregelt.

Im Hinblick auf die finanziellen Belastungen der Kommunen im Bereich der Sozialhilfe, insbesondere bei der Eingliederungshilfe, muss nach Lösungsmöglichkeiten gesucht werden. In diesem Zusammenhang ist auch über neue Finanzierungsmodelle zu diskutieren. Die im KEG vorgesehene Finanzkraftklausel, die im SGB I verankert ist und sich damit auf die Leistungserbringung in allen Sozialgesetzbüchern bezieht, ist dazu nicht der richtige Weg. Da die Finanzkraft der öffentlichen Träger in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark ist, würde die Finanzkraftklausel zu uneinheitlichen Lebensbedingungen in Deutschland führen. Das bestehende Recht bietet bereits Möglichkeiten, finanzielle Aspekte zu berücksichtigen (z. B. § 9 Abs. 2 SGB XII). Im Sinne von einheitlichen Lebensbedingungen in Deutschland sollte es ferner bei der Regelungskompetenz des Bundes bezogen auf die Bemessungskriterien für die Bestimmung der Regelsätze und bei der Zuständigkeit der Träger der Sozialhilfe bleiben.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- die Regelungen für die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohter junger Menschen (§ 35a SGB VIII) an die Eingliederungshilfe für körperlich und geistig behinderte Kinder und Jugendliche im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (§ 53 SGB XII) anzugleichen,
- den Leistungsrahmen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) auf die Fälle, in denen eine Jugendhilfemaßnahme vor Volljährigkeit begonnen wurde, einzuschränken,
- dafür Sorge zu tragen, dass die Aufgaben des örtlichen Trägers der Jugendhilfe nach den §§ 22 bis 26 SGB VIII von den kreisangehörigen Gemeinden im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit und in Abstimmung mit dem örtlichen Träger der Jugendhilfe wahrgenommen werden können,
- eine Öffnungsklausel vorzusehen, dass auch die Aufsicht über die Einrichtungen der Kindertagesbetreuung den Kreisverwaltungsbehörden entsprechend übertragen werden kann,
- aus Gründen der Gleichbehandlung die Kostenheranziehung bei der ambulanten Inanspruchnahme pädagogisch-therapeutischer Maßnahmen entsprechend den teilstationären und stationären Leistungen zu regeln.

Berlin, den 1. Juni 2005

Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

