

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Klaus Haupt, Ina Lenke, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Eberhard Otto (Godern), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

**zu der Beratung des Gesetzentwurfs des Bundesrates
– Drucksachen 15/4532, 15/5616 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (Bundestagsdrucksache 15/4532) ist abzulehnen.

II. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

II.1 Zum KEG im Allgemeinen:

Die Finanzlage vieler Kommunen ist und bleibt dramatisch: Trotz erhöhter Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind die Kassenkredite so hoch wie nie und die Investition vieler Kommunen so niedrig wie noch nie. Allein in Nordrhein-Westfalen sind nach einer Auskunft des Landesinnenministeriums 20 Großstädte, 4 Landkreise und 142 kreisangehörige Gemeinden in der Haushaltssicherung. Weitere 38 Gemeinden befinden sich im Nothaushaltsrecht. Ausgeglichene Haushalte sind für die meisten Kommunen in weiter Ferne. So wird z. B. für die Stadt Oberhausen der nächste ausgeglichene Haushalt für das Jahr 2022 prognostiziert. Hiermit verbunden sind tiefe Einschnitte in die Handlungsfähigkeit der Kommunen. Gemeindevertretungen fehlt häufig jeder Gestaltungsspielraum. Vielfach bleibt nur noch das Bemühen um ein einigermaßen vernünftiges Schuldenmanagement. Grund dieser schlimmen Entwicklung ist der extreme Anstieg bei den Sozialausgaben. Allein in den Jahren 2000 bis 2004 stiegen die Ausgaben um 6 auf 32,25 Mrd. Euro an. Das ist ein Zuwachs von fast einem Viertel. Seit 1992 sind die Sozialausgaben sogar trotz der Entlastungen durch die Pflegeversicherung um fast die Hälfte gestiegen.

II.2 Zu den im KEG enthaltenen Änderungsvorschlägen in den Bereichen des Ersten Buches Sozialgesetzbuch, des Sozialhilferechts, SGB XII und des SGB XI:

Der Gesetzentwurf enthält im Bereich des SGB XII und des SGB I Regelungen, die in der vorgesehenen Fassung sozialpolitisch bedenklich und daher abzulehnen sind.

Erstens ist die Übertragung weitgehender Kompetenzen im Bereich der Festlegung der Regelsätze in der Sozialhilfe auf die Länder in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Fassung bedenklich. Nach geltender Rechtslage werden die Regelsätze innerhalb enger Grenzen durch die Länder bestimmt. Das Bundesrecht gibt dabei die Bemessungskriterien und einen bestimmten Lohnabstand vor. Mit dem Entwurf soll den Ländern die Bestimmung der Regelsätze einschließlich der Bemessungskriterien und des Lohnabstands übertragen werden. Laut Begründung des Entwurfs sollen die Sozialleistungen für nicht erwerbsfähige Personen aufgrund des Lohnabstandsgebots gesenkt werden können, um die Motivation der Erwerbstätigen zur Arbeitsaufnahme zu stärken. Eine Übertragung der Regelsatzfestlegung auf die Länder mit dieser Begründung ist aber abzulehnen, da gerade die Nichterwerbsfähigen (SGB XII) nicht zu Arbeit angeregt werden und aus Sicht der Erwerbstätigen auch nicht als unberechtigte Sozialhilfeempfänger empfunden werden können, die durch einen verstärkten Lohnabstand auf Distanz gehalten werden müssen.

Zweitens soll die Klausel des § 28 Abs. 2 Satz 3 SGB XII, nach der die Regelsätze in den neuen Ländern bis 2010 höchstens 14 Euro unter dem Regelsatz in den alten Ländern liegen dürfen, aufgehoben werden. Im Bereich des SGB XII kann eine solche Freigabe der Regelsätze zu unzumutbaren Härten führen, wenn gerade finanzschwache Länder von ihren Regelsatzkompetenzen Gebrauch machen.

Drittens soll mit dem Gesetzentwurf bei allen Ansprüchen nach dem Sozialgesetzbuch, die Wunsch- oder Wahlrechte der Betroffenen enthalten, die Finanzkraft des öffentlichen Trägers in Zukunft als Grundlage der Entscheidung, ob ein Sozialanspruch gewährt wird, berücksichtigt werden. Dies ist wiederum im Bereich der Sozialhilfeempfänger abzulehnen. Bisher gilt, dass bei bestehenden Wahlrechten den Wünschen der Berechtigten entsprochen werden soll, soweit sie angemessen sind. Bei der Prüfung der Angemessenheit spielt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Kostenträgers gegenwärtig keine entscheidende Rolle. Der Gesetzentwurf sieht nun vor, die finanzielle Leistungsfähigkeit als Abwägungsgesichtspunkt in die Angemessenheitsprüfung einzubeziehen. Die Finanzkraft der öffentlichen Hand soll dabei auch bei Vereinbarungen zwischen Sozialhilfeträgern und Sozialleistungserbringern berücksichtigt werden.

Soweit diese Regelung nicht erwerbsfähige und immobile Hilfeempfänger etwa nach den SGB IX und XII betrifft, sollte aber besser bundesweit eine einheitliche Regelung für diesen Personenkreis gelten und die Finanzkraft unberücksichtigt bleiben. Gerade erwerbsunfähige Leistungsempfänger nach dem SGB XII oder SGB IX sind häufig immobil und können sich schlechter als andere einem Wettbewerb der Sozialhilfeträger stellen.

Ebenso lehnen wir die geplante Änderung des § 85 Abs. 6 Satz 3 SGB XI, Verkürzung der weiteren Gültigkeit der Pflegesätze nach Ablauf des Pflegesatzzeitraums auf sechs Monate, ab. Diese Regelung würde ein Mehr an bürokratischem Aufwand für die Pflegeheime und ihre Träger bedeuten, da sie verpflichtet wären, in Pflegesatzverhandlungen nach Ablauf dieses Zeitraumes einzutreten, auch wenn die wirtschaftliche Situation des Pflegeheimes dies nicht unbedingt erfordern würde.

II.3 Zu den im KEG enthaltenen Änderungsvorschlägen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, SGB VIII:

Auf Bundes- wie auch Landesebene besteht Einvernehmen dahin gehend, dass das Achte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) sich grundsätzlich seit seiner Einführung 1991 bewährt hat. Dennoch hat sich in der Praxis Reformbedarf gezeigt, der über die bisherigen Änderungen des SGB VIII hinausgeht.

Sowohl der Gesetzentwurf des Bundesrates zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG) (Bundestagsdrucksache 15/4532) als auch der Entwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz – KICK) (Ausschussdrucksache 15(12)444) zielen auf eine höhere Effektivität und Effizienz in der Kinder- und Jugendhilfe. Dies sind wichtige Reformziele, an denen sich jegliches Gesetz messen lassen muss, insbesondere in Zeiten knapper Kassen. Die Steuerungsmöglichkeiten und -wirkungen in der Kinder- und Jugendhilfe können und müssen verbessert und unnötige Bürokratie abgebaut werden. Angesichts der angespannten Finanzlage der Kommunen müssen auch einzelne Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe kritisch überprüft werden.

Wer jedoch in der Jugendhilfe sparen will, darf nicht vergessen, dass Ausgaben für unsere Kinder und Jugendlichen Investitionen in die Zukunft unserer Gesellschaft sind – und falsches Sparen an dieser Stelle schlimme Folgen haben kann. Auf steigende Fallzahlen bei einzelnen Hilfearten kann die Politik nicht einfach mit der Abschaffung der betreffenden Leistungen reagieren. Wenn Kinder und Eltern immer mehr tatsächlichen Unterstützungsbedarf haben, müssen wir vielmehr nach den Ursachen dafür und nach besseren Lösungen fragen. Wenn Jugendarbeit den heute sehr großen Anforderungen nicht gerecht werden kann, trägt die negativen – auch finanziellen – Folgen die ganze Gesellschaft. Außerdem ist im Blick zu behalten, dass die Kinder- und Jugendhilfe im Ausgabenblock des Sozialbudgets unseres Landes ohnehin keineswegs den entscheidenden Anteil einnimmt. Notwendig ist, dass der Bund den Kommunen endlich ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stellt, damit es den Kommunen möglich ist, Kinder und Jugendliche ausreichend zu unterstützen.

Das Ausgabevolumen in der Kinder- und Jugendhilfe ist aber grundsätzlich angesichts der Finanzmisere der öffentlichen Haushalte zu Recht im Fokus von Konsolidierungsansätzen. Die Haushaltslage gebietet es, dass alle kinder- und jugendpolitisch verantwortbaren Einsparpotentiale durch Änderungen des SGB VIII aktiviert werden. Gleichzeitig sind aber auch die Kommunen aufgefordert, noch stärker voneinander zu lernen. Sie sollten vermehrt guten Beispielen einzelner Kommunen folgen, denen es schon heute im Rahmen bestehender Gesetze besser als anderen gelingt, ihre Maßnahmen effektiver und effizienter zu steuern. Die in der Diskussion und in der Erprobung befindlichen neuen Finanzierungs-, Steuerungs- und Qualitätsentwicklungsmodelle für die Kinder- und Jugendhilfe müssen evaluiert und weiterentwickelt werden. Hier bestehen Chancen, in der Jugendhilfe an einigen Stellen Mittel einzusparen, vor allem aber auch die Mittel zielgenauer und wirkungsvoller einzusetzen.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG) will der Bundesrat im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vor allem durch Kosteneindämmungen die Gestaltungsspielräume der Kommunen langfristig erhalten, bürokratische Hemmnisse abbauen, den Vollzug deregulieren und Länderkompetenzen stärken. Diese Ziele können uneingeschränkt geteilt werden.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen können aber dann nicht befürwortet werden, wenn sie nicht treffsicher diese Ziele erreichen oder wenn in nicht akzeptabler Weise negative Wirkungen für die Kinder- und Jugendhilfe damit verbunden sind.

Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten würde durch die vorgeschlagene Änderung des § 5 Abs. 2 SGB VIII in seinem Kern eingeschränkt und damit auch das Pluralismusgebot in der Kinder- und Jugendhilfe getroffen. Eine Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts auf absolut kostengleiche oder kostengünstigere Maßnahmen ist daher abzulehnen. Allerdings erweist sich der unbestimmte Rechtsbegriff „unverhältnismäßig“ in der Tat teilweise als problematisch. Daher sollte eine Neuregelung gefunden werden, die dem Wunsch- und Wahlrecht klarere, vertretbare Grenzen setzt, ohne es auszuhöhlen.

Die Praxis hat gezeigt, dass für intensivpädagogische Maßnahmen im Ausland Regelungen getroffen werden müssen, die eine bessere Steuerung und Qualitätssicherung in diesem Bereich gewährleisten. Allerdings sollten diese Maßnahmen im Ausnahmefall als Option für die Kinder- und Jugendhilfe weiterhin bestehen und nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, generell ausgeschlossen werden. Im Einzelfall können intensivpädagogische Maßnahmen im Ausland sehr wohl sinnvoll und verantwortbar sein. Es ist auch keineswegs zwingend, dass sie gegenüber Maßnahmen im Inland höhere Kosten verursachen.

Die vorgesehenen Einschränkungen der Hilfen für seelisch behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche und die Verlagerung dieses Leistungsbereichs in die Sozialhilfe können nicht mitgetragen werden. Es ist zu bezweifeln, dass aus dem System der Sozialhilfe heraus mit gleicher Qualität wie bisher durch die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Rehaträger Hilfen für die betroffenen Kinder und Jugendlichen erbracht werden könnten. Eine Kosteneinsparung wäre im Übrigen durch die reine Zuständigkeitsänderung nicht zu erwarten, sondern lediglich eine Kostenverschiebung. Kosteneinsparungen durch tatsächliche Leistungseinschränkungen für seelisch behinderte oder von solch einer Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche könnten beabsichtigt sein, würden aber damit deren Integration gefährden. Sollte der Maßnahmenerfolg bei einer weniger zielgruppengerechten Aufgabenerfüllung gemindert werden, würde dies sogar zusätzliche Folgekosten produzieren können. Kostenreduzierungen werden in diesem Bereich statt durch die im KEG geplanten Gesetzesänderungen besser nach dem Vorbild einiger Kommunen erzielt: durch eine Vereinheitlichung der Auslegung und insgesamt die Professionalisierung in der Gesetzesanwendung, dort wo Defizite bestehen.

Der Einschränkung der Jugendhilfemaßnahmen für junge Volljährige kann nicht zugestimmt werden. Diese Leistungen sollen auch künftig in Ausnahmefällen über die Vollendung des 21. Lebensjahres hinaus möglich sein. Schon heute ist rechtlich sicher gestellt, dass die Maßnahmen davor beginnen müssen. Unter anderem bei Jugendlichen, die Hilfeabbrüche, Strafvollzug, Psychiatrie hinter sich haben oder bei Frauen, die durch ungewollte Schwangerschaft, Zwangsheirat oder dergleichen in Notlagen geraten sind, kann eine Fortsetzung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe auch über das 21. Lebensjahr hinaus notwendig sein. Eine erfolgreiche pädagogische Arbeit auch mit jungen Erwachsenen ist nach Studien sehr wohl möglich. Im Übrigen ist die im Gesetzentwurf getroffene Feststellung, dass Maßnahmen für junge Erwachsene zur Regel und zum enormen Kostenfaktor geworden seien, nicht generell zutreffend. Vielmehr zeigt sich auch hier, dass durch eine Professionalisierung in der Gesetzesumsetzung Einsparungen möglich sind.

In der Gesamtabwägung verfolgt der Gesetzentwurf zwar begrüßenswerte Ziele und beinhaltet zustimmungswürdige Ansätze, wie die vorgesehenen Landesrechtsvorbehalte. Allerdings bestehen schwerwiegende Defizite, die zu einer bedeutenden Verschlechterung in einzelnen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe führen würde, ohne dass im Endeffekt mit echten Einsparungen sicher zu rechnen wäre.

Berlin, den 1. Juni 2005

Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion