

DEUTSCHES INSTITUT  
FÜR JUGENDHILFE UND  
FAMILIENRECHT e. V.



FORUM FÜR FACHFRAGEN

Postfach 10 20 20  
D-69010 Heidelberg

Fon 0 62 21/98 18-0  
Fax 0 62 21/98 18-28

institut@dijuf.de  
www.dijuf.de

20.12.2010

## HINWEISE

**des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht  
(DIJuF) e. V.**

**Notwendigkeit der Anpassung der Kostenbeitragsver-  
ordnung unter Berücksichtigung des unterhaltsrechtli-  
chen Selbstbehalts**

**Folgerungen aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsge-  
richts vom 19. August 2010, 5 C 10.09**

### **I. Einleitung**

Mit Urteil vom 19. August 2010 hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass ein Kostenbeitrag für eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe nur dann iSv § 94 Abs. 1 S. 1 SGB VIII angemessen und damit rechtmäßig ist, wenn er der kostenbeitragspflichtigen Person den unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt belässt.

In der Umsetzung dieser Entscheidung werden sich die zuständigen örtlichen Träger der Jugendhilfe fragen, ob sie in jedem Einzelfall eine unterhaltsrechtliche Kontrollberechnung durchführen müssen, um noch rechtmäßige Kostenbeiträge erheben zu können. Sollte sich dies bestätigen, so wäre zu prüfen, ob eine Anpassung der Kostenbeitragsverordnung sinnvoll, ja vielleicht sogar unerlässlich ist, um die Heranziehung zu den Kosten in der Kinder-

und Jugendhilfe nach den bisherigen Grundsätzen weiter verlässlich durchzuführen. Anschließend wäre zu ermitteln, wie eine solche Anpassung der Kostenbeitragsverordnung konkret aussehen kann und sollte.

Das Institut hat sich diesen Fragestellungen gewidmet und kommt zu folgenden Ergebnissen:

## **1. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts**

Mit seinem Urteil hat das Bundesverwaltungsgericht klare Worte zur Frage der Angemessenheit der Kostenbeiträge in der Kinder- und Jugendhilfe gefunden. Es stellt sehr deutlich und fundiert begründet dar, dass ein Kostenbeitrag, der der kostenbeitragspflichtigen Person nicht den unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt zur Deckung ihres eigenen Unterhalts belässt, dem Grundsatz der Angemessenheit aus § 94 Abs. 1 S. 1 SGB VIII widerspricht und damit auch im Sinne der rechtlichen Regelungen zur Kostenbeteiligung rechtswidrig ist.

### **a) Parallelen der Kostenbeteiligung zum Unterhaltsrecht**

Das Gericht verweist zur Begründung seiner Entscheidung auf die Gesetzesmaterialien zur Normierung der Kostenbeitragsverordnung (KostenbeitragsV), in denen die Parallelen zum Unterhaltsrecht ausdrücklich dargestellt werden. Schon bei der Reform der gesetzlichen Regelung zur Kostenbeteiligung hat der Gesetzgeber betont, dass die Entflechtung der zivilrechtlichen Unterhaltsansprüche und den öffentlich-rechtlichen Kostenbeitragsansprüchen nicht zu Wertungswidersprüchen zwischen Unterhaltsrecht und Kostenbeitragsrecht führt (BT-Drucks. 15/3676, S. 28). Dabei ist den Materialien zur KostenbeitragsV zu entnehmen, dass insbesondere auf die Bedeutung des unterhaltsrechtlichen Selbsthalts verwiesen wurde (BR-Drucks. 648/1/05, S. 6).

Dennoch lässt sich aus diesem Zusammenhang nicht entnehmen, dass sich der Gesetzgeber bei der Normierung der KostenbeitragsV verbindlich an den unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt zur Ermittlung der Höchstgrenze der Kostenbeiträge hätte ausrichten müssen. Dies räumt auch das Bundesverwaltungsgericht ein, wenn es feststellt, dass Vieles zwar dafür spräche, den unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt schon von Verfassungs wegen in der Kostenbeteiligung der Kinder- und Jugendhilfe zu beachten, die Frage der Verfassungsmäßigkeit der KostenbeitragsV jedoch nicht abschließend geprüft werden müsse, da bereits die Auslegung des Begriffs der Angemessenheit der Kostenbeiträge in § 94 Abs. 1 S. 1 SGB VIII zu dem Ergebnis führe, dass eine Kostenheranziehung rechtswidrig sei, die über den unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt hinausgeht.

## b) Rechtmäßigkeit höherer Kostenbeiträge im Sozialrecht

An dieser Stelle wäre denkbar, dem Urteil entgegenzuhalten, dass die finanzielle Beteiligung an einer Sozialleistung anderen Maßstäben unterworfen ist als unterhaltsrechtlichen Erwägungen. Soweit finanzielle Sozialleistungen gewährt werden, orientieren sich diese in aller Regel am Existenzminimum der Berechtigten (BVerfG 09.02.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 = NJW 2010, 505). In Übertragung dieses Grundsatzes auf die Beteiligung an den Kosten sozialer Dienstleistungen wäre es durchaus naheliegend zu fordern, dass diese so weit gehen darf bis das sozialhilferechtliche Existenzminimum der Verpflichteten erreicht ist.

Hier ist sich jedoch die Besonderheit eines Kostenbeitrags in Erinnerung zu rufen, der aufgrund der Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe anfällt: Der Kostenbeitrag entsteht mit der stationären Unterbringung eines Kindes oder Jugendlichen, weil diese Leistung für sein Wohl erforderlich ist. Um den Zweck dieser Leistung zu erfüllen, darf die kostenbeitragspflichtige Person nicht in die Lage gebracht werden, dass sie die Leistung für ihr Kind bzw ihren Ehe- oder Lebenspartner ablehnt, weil sie damit finanziell an den Rand ihrer Existenzgrundlage gebracht würde (Schindler, in: Münder ua, FK-SGB VIII, 6. Aufl. 2009, § 92 Rn 31 ff mwN). Dabei ist auch zu bedenken, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe auch dann für die Eltern kostenbeitragspflichtig sind, wenn ihnen die elterliche Sorge entzogen wurde und sie gar nicht mehr in der Lage sind, über die Inanspruchnahme der Leistung zu entscheiden.

Würde in dieser Situation die Konsequenz gezogen, dass eine kostenbeitragspflichtige Person Kostenbeiträge bis zur Grenze ihres Existenzminimums leisten müsste, würde die Akzeptanz der pädagogischen Hilfe erheblich beeinträchtigt. An dieser Stelle gilt, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine besondere Verantwortung gegenüber den Lebensbedingungen der Familie hat (§ 1 Abs. 3 Nr 4 SGB VIII). Würde dauerhaft eine Kostenbeteiligung für eine Sozialleistung gefordert, die den Berechtigten nur das Existenzminimum belässt, so stellt dies zweifelsfrei eine besondere Härte dar und kann im Einzelfall auch zur Ziel- und Zweckverfehlung der Hilfe führen, sodass eine Reduzierung des Kostenbeitrags auf Grundlage von § 92 Abs. 5 SGB VIII erforderlich wäre, um den Grundsatz der Angemessenheit zu erfüllen. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit der Sichtweise des BVerwG.

Insoweit kann festgestellt werden, dass sich die Perspektive der sozialrechtlichen Kinder- und Jugendhilfe auch in der Entscheidung des BVerwG wiederfindet mit dem Ergebnis, dass ein Kostenbeitrag nicht angemessen sein kann, der die Lebensgrundlage der kostenbeitragspflichtigen Person an den Rand des Existenzminimums bringt. Würde der Gesetzgeber die aktuellen Kostenbeiträge insoweit bestätigen, dass er die Grenze des unterhaltsrechtlichen Selbstbehalts in den gesetzlichen Regelungen

für den Bereich der Kostenbeiträge ausdrücklich ablehnt und eine Reduzierung der Kostenbeiträge im Einzelfall damit ausschließt, so würde eine verfassungsrechtliche Überprüfung dieser Bestimmung aller Wahrscheinlichkeit nach zu ihrer Verwerfung führen.

### **c) Übernahme der Einkommensgrenze aus der Sozialhilfe**

Damit bliebe die Frage, ob der Gesetzgeber eine andere Grenze neben dem Existenzminimum einerseits und dem unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt andererseits zur Bestimmung der Angemessenheit der Höhe der Kostenbeiträge normieren könnte. Als Vorbild könnte hier die Einkommensgrenze der Sozialhilfe gem. § 85 SGB XII erhalten, die ausdrücklich das Ziel verfolgt, bei der Beteiligung an den Kosten sozialer Dienstleistungen den Anspruchsberechtigten ein Einkommen oberhalb der Hilfe zum Lebensunterhalt-Bedürftigkeit zu sichern (Conradis, in: LPK-SGB XII, 8. Aufl. 2008, § 85 Rn 29 ff).

Mit Blick auf diese Vorschrift erweist sich jedoch schnell, dass die mit ihr verfolgte Zielsetzung häufig nicht erreicht wird, da die Sätze außerordentlich gering bemessen sind und insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern die Einkommensgrenze die Regelsätze nicht übersteigt (Conradis § 85 Rn 29 f). Hinzu kommt, dass die Kostenbeteiligung in der Sozialhilfe sich nicht in gleicher Weise wie die der Kinder- und Jugendhilfe an unterhaltsrechtlichen Grundsätzen ausrichtet und der unterhaltsrechtliche Selbstbehalt insofern dort auch keine Rolle spielt. Im Ergebnis erscheint jedenfalls abwegig, eine vergleichbare Regelung in die Kinder- und Jugendhilfe einzuführen.

## **II. Umsetzung der Entscheidung in der Praxis**

Kann die Entscheidung des BVerwG also sozialpolitisch grundsätzlich begrüßt und im Sinne einer familienfördernden Kinder- und Jugendhilfe unterstützt werden, ist zu fragen, wie sie in die Praxis umzusetzen ist. An dieser Stelle ist zu konstatieren, dass derzeit tatsächlich nur die Möglichkeit besteht, zunächst den Kostenbeitrag anhand der Vorgaben der gesetzlichen Regelungen sowie der KostenbeitragsV zu errechnen und diesen anschließend einer „Selbstbehaltskontrolle“ auf Grundlage von § 92 Abs. 5 SGB VIII zu unterziehen. Dies wird durchgeführt, indem vom ermittelten Nettogehalt die unterhaltsrechtlich abzugsfähigen und folglich konkret nachgewiesenen Belastungen abgezogen werden. Wird von dem so ermittelten verfügbaren Einkommen der Kostenbeitrag abgezogen, so muss ein Betrag oberhalb des unterhaltsrechtlichen Selbstbehalts für den Lebensunterhalt verbleiben und den Kostenbeitragspflichtigen zur Verfügung stehen. Ist dies nicht der Fall, so ist der Kostenbeitrag um diesen Betrag zu kürzen.

Für diese Kontrolle ist – wie dargestellt – erforderlich, die abzugsfähigen Belastungen der kostenbeitragspflichtigen Person konkret und nicht pauschal zu ermitteln. Damit sind die maßgeblichen Verwaltungsvereinfachungen, die mit dem pauschalen Abzug von Belastungen nach § 93 Abs. 3 SGB VIII erreicht wurden, für weite Bereiche der Berechnung der Kostenbeiträge hinfällig. Da angenommen werden darf, dass der Bereich der unteren Kostenbeitragshöhen quantitativ in der Praxis besonders relevant sind, dürften hier nun regelmäßig Kontrollberechnungen erforderlich werden, da anders der festgesetzte Kostenbeitrag angreifbar wäre.

### **III. Notwendigkeit der Anpassung der Kostenbeitragsverordnung**

Kommt das BVerwG zu dem begründeten Schluss, dass ein Kostenbeitrag nicht angemessen ist, der der kostenbeitragspflichtigen Person den unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt nicht belässt, so steht dem die Feststellung gegenüber, dass das Petikum der Angemessenheit der Kostenbeiträge den Beträgen in der KostenbeitragsV als Fundament dient. § 94 Abs. 1 S. 1 SGB VIII legt den Umfang der Kostenbeteiligung verbindlich fest, wenn es dort heißt, dass die Kostenbeitragspflichtigen aus ihrem Einkommen in angemessenem Umfang zu den Kosten heranzuziehen sind. Diesen Maßstab muss auch die KostenbeitragsV an den gestaffelten Pauschalbeträgen anlegen.

Besieht man sich die Tabelle im Anhang der KostenbeitragsV so lässt sich feststellen, dass dem zumindest auf dem ersten Blick Rechnung getragen wurde. Denn wird nicht das maßgebliche, sondern das Nettoeinkommen zum Ausgangspunkt der Überprüfung genommen, so kommt man zu dem Schluss, dass die darauf gegründeten Kostenbeiträge auch in ihrer Summe bei drei untergebrachten Kindern die Grenze des aktuellen unterhaltsrechtlichen Selbsthalts nicht oder nur geringfügig übersteigen.

Bereits der zweite Blick führt jedoch zu der Erkenntnis, dass die Rechtmäßigkeit der so errechneten Kostenbeiträge voraussetzt, dass der pauschale Abzug von Belastungen nur reines Rechenwerk sein darf, dem in der Praxis keine tatsächlich abzugsfähigen Belastungen gegenüberstehen. Denn sobald solche anerkennungsfähigen tatsächlichen Belastungen vorliegen, ist das Nettoeinkommen eben nicht die maßgebliche Bezugsgröße, weil es der kostenbeitragspflichtigen Person nach Abzug ihrer abzugsfähigen Belastungen gerade nicht in voller Höhe verbleibt.

Da davon ausgegangen werden darf, dass eine überwiegende Anzahl von Kostenbeitragspflichtigen sich dauerhaften finanziellen Belastungen ausgesetzt sieht, die auch nach unterhaltsrechtlichen Maßstäben abzugsfähig sind, dürfte die Entscheidung des BVerwG in einer so erheblichen Anzahl von Fällen zur notwendigen Redu-

zierung des Kostenbeitrags führen, dass die Anpassung der Tabelle in der Anlage der KostenbeitragsV wohl dringend erforderlich ist, um auf ihrer Grundlage wieder umfangreich angemessene und damit rechtmäßige Kostenbeiträge festsetzen zu können.

Für eine Anpassung der Beträge in der Tabelle spricht auch, dass ab dem 1. Januar 2011 der Betrag des unterhaltsrechtlichen Selbstbehalts nochmals erhöht und auf 950 EUR festgesetzt wird. Konnte bislang noch die Aussage getroffen werden, dass die Kostenbeiträge nach der Tabelle in der Anlage der KostenbeitragsV zumindest in Bezug auf die Nettoeinkommen mit dem unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt weitestgehend übereinstimmen, so wird das spätestens ab dem 1. Januar 2011 hinfällig sein.

#### IV. Vorschlag für eine Anpassung der Tabelle in der Anlage der KostenbeitragsV

Die aktuellen Kostenbeiträge in der Tabelle in der Anlage der KostenbeitragsV sind in etwa darauf ausgerichtet, dass bei einem Nettoeinkommen ohne Belastungen die Grenze zum Selbstbehalt durch die Kostenbeiträge nicht überschritten wird. Dies sei in der nachfolgenden Tabelle für die Einkommensstufen 1 bis 8 dargestellt. Es wird zunächst das Netto- und dann das daraus folgende maßgebliche Einkommen aufgelistet. In der nächsten Spalte wird die Höhe eines Kostenbeitrags für eine untergebrachte Person dargestellt und in der darauf folgenden die Summe der Kostenbeiträge für drei untergebrachte Personen. In der letzten Spalte wird aufgezeigt, welches Nettoeinkommen nach Abzug des einen bzw der drei Kostenbeiträge verbleibt.

Nettoeinkommen		Maßgebliches Einkommen	KB 1 Person	KB 3 Personen	Verbleibendes Netto
1	bis 1000	= bis 750 EUR	-	-	bis 1000-
2	1000 - 1133	= 751 - 850 EUR	60	85	940 - 915
3	1133 - 1266	= 851 - 950 EUR	185	235	948 - 898
4	1266 - 1400	= 951 - 1050 EUR	250	400	1016 - 866
5	1400 - 1533	= 1051 - 1150 EUR	275	490	1125 - 890
6	1533 - 1733	= 1151 - 1300 EUR	305	585	1228 - 948
7	1733 - 1933	= 1301 - 1450 EUR	340	680	1393 - 1053
8	1933 - 2133	= 1451 - 1600 EUR	380	760	1553 - 1183
etc	...	...	...	...	...

Es liegt bei dieser Darstellung auf der Hand, dass bei nach Unterhaltsrecht abzugsfähigen Belastungen dem Kostenbeitragspflichtigen ein Nettoeinkommen verbleibt, das regelmäßig unter dem Selbstbehalt liegt.

Eine Kostenbeteiligung, die davon ausgeht, dass die kostenbeitragspflichtige Person den ihr zugebilligten Pauschalabzug für Belastungen auch tatsächlich in vollem Umfang nutzt, müsste dazu führen, dass nach Abzug des Kostenbeitrags immer noch ein maßgebliches Einkommen oberhalb des Selbstbehalts zur Verfügung steht. Zum besseren Überblick ist daher in der folgenden Tabelle noch eine Spalte für das verbleibende maßgebliche Einkommen eingefügt worden. Die neu errechneten Beträge orientieren sich ausschließlich daran, die Grenze des Selbstbehalts nicht zu übersteigen und sind an keinen weiteren Parametern ausgerichtet.

Die angepassten Kostenbeiträge sind rot markiert, die schwarzen Zahlen in den Klammern stellen nochmals die bisherige Höhe dar. Die grün gefärbten Zahlen zeigen an, dass die „alten“ Beträge übernommen werden konnten. Die ersten drei Einkommensgruppen der Tabelle entfallen. Ab der vierten Einkommensgruppe kann unter geringfügiger Anpassung wieder ein Kostenbeitrag erhoben werden.

Nettoeinkommen		Maßgebliches Einkommen	KB für 1 Person	KB für 3 Personen	Verbl. maßgeb. EK	Verbl. Netto
1-3	bis 1300	= bis 975	(60 und 185) -	-	bis 975	bis 1300
4	1301 - 1400	= 976 - 1050	(250) <b>30</b>	(400) -	946	1271
5	1400 - 1533	= 1051 - 1150	(275) <b>100</b>	(490) -	951	1300
6	1533 - 1733	= 1151 - 1300	(305) <b>185</b>	(585) <b>200</b>	966 - 951	1348 - 1333
7	1733 - 1933	= 1301 - 1450	(340) <b>275</b>	(680) <b>350</b>	1024 - 951	1458 - 1338
8	1933 - 2133	= 1451 - 1600	<b>380</b>	(760) <b>500</b>	1071 - 951	1228 - 948
9	2133 - 2400	= 1601 - 1800	<b>425</b>	(850) <b>650</b>	1176 - 951	1708 - 1283
10	2400 - 2666	= 1801 - 2000	<b>475</b>	(950) <b>850</b>	1326 - 951	1925 - 1450
11	<b>2666 - 2933</b>	<b>= 2001 - 2200</b>	<b>525</b>	<b>1050</b>	<b>1476 - 951</b>	<b>2141 - 1616</b>
etc	...	...	...	...	...	...

Aus der Darstellung kann ein erster Eindruck gewonnen werden, wie eine Beitragsbemessung aussehen könnte, die das Urteil des BVerwG strikt umsetzt.

Dabei ist festzustellen, dass für die ersten drei Einkommensgruppen nur noch der Mindestkostenbeitrag in Höhe des Kindergelds realisiert werden könnte und bis einschließlich Einkommensgruppe 6 der Kostenbeitrag nicht über dem Kindergeld liegt. Die Folge werden erhebliche Einbußen in der Kostenbeteiligung sein. Dies wirft die Frage auf, ob diese Umsetzung der Entscheidung des BVerwG wirklich erforderlich ist.

Höhere Kostenbeiträge könnten jedoch nur dann realisiert werden, wenn man einen verlässlichen statistischen Wert für die tatsächlichen abzugsfähigen Belastungen in den unteren Einkommensgruppen ansetzen kann. Dabei müsste recht genau die

Grenze gefunden werden, die einerseits die tatsächlichen abzugsfähigen Belastungen einfängt und andererseits noch nennenswerte Kostenbeiträge auch in den unteren Einkommensgruppen zulässt. Die notwendigen Feststellungen sind mit rechtlichen Mitteln und auch nicht cursorisch zu ermitteln. Es bedarf hierzu unseres Erachtens einer vertieften Befassung und einer empirischen Datenlage.