Nr. 19

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Landesjugendämter und überörtlichen Erziehungsbehörden

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter und überörtlichen Erziehungsbehörden
Postfach 21 07 20 · 5000 Köln 21

LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND
– LANDESJUGENDAMT –
als federführende Stelle

Datum
Sept. 1985

Hinweise zur Finanzierung offener erzieherischer Einzelhilfen

1. Einleitung

Das Jugendamt und damit sein Träger sind verpflichtet, in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich "die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen" (§ 5 Abs. 1 JWG). Was erforderlich ist, wird in § 5 Abs. 1 beispielhaft aufgeführt. Der dort genannte Katalog ist aber nicht geschlossen und entsprechend den regionalen Bedürfnissen zu konkretisieren und zu erweitern.

Mit dieser Aufgabe, die der öffentliche Träger der Jugendhilfe im Zusammenwirken mit den Trägern der freien Jugendhilfe erfüllt (§ 5 Abs. 3 und 4 JWG), korrespondiert der Rechtsanspruch auf individuelle Hilfe zur Erziehung entsprechend dem jeweiligen erzieherischen Bedarf (§ 6 JWG). Über Art und Umfang der Hilfe zur Erziehung entscheidet das Jugendamt nach pflichtgemäßem Ermessen. Ist die auf diese Weise konkretisierte Hilfe für die erzieherische Entwicklung des Minderjährigen notwendig, so hat der junge Mensch einen entsprechenden Rechtsanspruch (Jans-Happe, Lose-Blatt-Kommentar zum JWG, § 6 unter 3. B.a mit weiteren Nachweisen).

Für die Erfüllung dieser Aufgaben ist eine breitgefächerte Skala an offenen, teilstationären und stationären Jugendhilfeangeboten entwickelt, von Jugendamt zu Jugendamt aber nur höchst unterschiedlich verwirklicht worden: Während die Hilfen, die mit einer Unterbringung des Minderjährigen außerhalb des Elternhauses verbunden sind, in allen Jugendämtern - wenn auch mit unterschiedlichem Schwerpunkt in der Heim- und der Pflegestellenerziehung - ihren festen Platz haben, so gilt dies für die offenen und teilstationären Hilfen nur in geringerem Umfang, obwohl das JWG keine verschiedene Wertigkeit aufstellt.

Besucheranschrift Köln-Deutz · Landeshaus · Kennedy-Ufer 2 · Fernruf Vermittlung (0221) 8283-1 · Fernschreiber 8873335 lvrk d
Bankverbindung Westdeutsche Landesbank Köln 166363 (BLZ 37050000)

10044 - 7.83

Aus dem Katalog der offenen Hilfen seien neben der überall praktizierten formlosen Betreuung durch den Allgemeinen Sozialdienst als besonders wichtige Angebote ohne Anspruch auf Vollständigkeit beispielhaft genannt:

- Erziehungsberatung
- sozialpädagogische Familienhilfe
- der hauptamtliche Erziehungsbeistand
- sozialpädagogisch/therapeutische Gruppenarbeit (einschließlich therapeutischer Schülerhilfen)
- Hilfen in sozialen Brennpunkten

Von diesen Hilfen hat z.B. die sozialpädagogische Familienhilfe bei manchen Jugendämtern inzwischen einen hohen Stellenwert gewonnen und wird planmäßig ausgebaut. In anderen Bereichen ist sie jedoch überhaupt nicht zu finden. Diese Feststellung gilt für die meisten offenen und teilstationären Angebote.

Für diesen unterschiedlichen Entwicklungsstand der offenen, teilstationären und stationären Hilfen gibt es viele Ursachen. Eine davon liegt im Bereich der Finanzierung: Während sich für die Heim- und die Pflegestellenerziehung im Laufe ihrer langen Geschichte ein gesichertes, kostendeckendes Finanzierungssystem in Gestalt von Pflegesätzen bzw. Pflegegeld herausgebildet hat, werden die offenen und teilstationären Dienste und Einrichtungen überwiegend durch eine projektgebundene Pauschalfinanzierung bezuschußt. Die letztere Finanzierungsart hat Vorteile, wirft aber auch Probleme auf. Hierzu gehört, daß sie im besonderen Maße abhängig ist von der Haushalts- und Wirtschaftslage der Träger dieser Hilfen (Eigenfinanzierungsanteil) und der öffentlichen Zuschußgeber. Insoweit korrespondieren die Probleme der Pauschalfinanzierung mit den Schwierigkeiten der Finanzierung eigener Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen des öffentlichen Trägers.

Das Anliegen dieser Stellungnahme ist es, einen Beitrag zur Sicherstellung der Finanzierung und damit nicht nur zur Erhaltung, sondern zum Ausbau der offenen und teilstationären Hilfen zu leisten und in diesem Zusammenhang neben der Pauschalfinanzierung die einzelfallbezogene Finanzierung offener und teilstationärer Hilfen durch eine pflegesatzähnliche Ausgestaltung darzustellen.

2. Einzelfallfinanzierung

2.1 Begriff; Rechtsgrundlagen

Bei der Einzelfallfinanzierung zahlt der Kostenträger für die vom Träger der Maßnahme für den einzelnen Hilfefall erbrachten Leistungen. Rechtsgrundlage dieser Leistung ist § 6 Abs. 1 JWG.

2.2 Voraussetzungen

2.21 Sachlich:
Einzelfallfinanzierung setzt voraus, daß sich die zu bezahlende Leistung dem Einzelfall zuordnen läßt. Aus diesem Grunde kommt diese Finanzierungsart beispielsweise bei Leistungen, die häufig anonymen Personenmehrheiten von wechselnder Zusammensetzung gelten (Teestube, Streetwork, Gemeinwesenarbeit), nicht in Betracht.

Nicht erforderlich ist dagegen, daß es sich bei den zu finanzierenden Leistungen methodisch um Einzelhilfen handelt; auch in Form von Gruppenarbeit kann Hilfe für den Einzelnen geleistet werden, und auch Arbeit mit einer Familie kann in diesem Sinne Einzelhilfe sein.

Praktiziert wird Einzelfallfinanzierung allgemein bisher nur, wenn sich die Hilfe in Form der Unterbringung realisiert (Heimerziehung, Pflegestellenunterbringung). Daneben wäre sie denkbar (und wird z.T. auch bereits praktiziert) z.B. für

- sozialpädagogisch/therapeutische Einzel- oder Gruppenarbeit
- Erziehungsbeistandschaft
- sozialpädagogische Familienhilfe
- Erziehungskurse.

Problematisch erscheint die Einzelfallfinanzierung z.B. bei der Erziehungsberatung: Hier möchte man die Arbeit einerseits offengestalten (der schlichte Beratungsfall trägt manche Merkmale offener Arbeit), andererseits würden sich Fälle einer länger dauernden Behandlung ohne weiteres dem Einzelfall zuordnen lassen.

2.22 Verfahrensmäßig:
Einzelfallfinanzierung setzt voraus, daß der Kostenträger sich für den einzelnen Fall förmlich zur Kostenübernahme verpflichtet. Die sachlichen Voraussetzungen des Einzelfalles müssen von ihm entsprechend geprüft sein (diagnostische/prognostische Vorbereitung). Bezahlung der für den Einzelfall erbrachten Leistungen kann nur verlangt werden, wenn eine Kostenübernahmeerklärung des Kostenträgers vorliegt.

2.3 Umfang der Kosten des Einzelfalles

Bei der Einzelfallfinanzierung geht das Interesse des Maßnahmenträgers grundsätzlich dahin, die erstattungsfähigen Kosten so zu bemessen, daß sie den ihm entstehenden Aufwand decken. Die Kosten werden als Durchschnittssätze ermittelt, deren Berechnung die Gesamtaufwendungen für alle im Rahmen der gleichen Einrichtung oder

der gleichen Maßnahme von dem Träger geleisteten Hilfen zugrunde gelegt werden. In die Kostenkalkulation sind sowohl Personalkosten einschließlich der Sozialleistungsaufwände wie auch Sachkosten - Reisekosten, Materialkosten, Kosten für Betreuungsaufwand usw. - einzubeziehen.

Die teilweise Pauschalfinanzierung einer Maßnahme durch einen öffentlichen Träger schließt nicht aus, daß der ungedeckte Teil der von dem freien Träger geleisteten Aufwendungen über eine Einzelfallfinanzierung abgedeckt wird.

Allgemeine Verwaltungskosten des Maßnahmenträgers können grundsätzlich in die Kostenkalkulation einbezogen werden; hier wird aber oftmals die Ermittlung des auf den Einzelfall zu beziehenden Anteils schwierig, wenn nicht unmöglich sein. Häufig wird der allgemeine Verwaltungsaufwand im Rahmen einer Interessenquote des Maßnahmenträgers außer Ansatz bleiben. Eine Heranziehung des Minderjährigen oder seiner Eltern zu den allgemeinen Verwaltungskosten kommt wegen § 81 Abs. 4 JWG keinesfalls in Betracht.

2.4 Bemessung der Finanzierungsleistung

Die von dem Maßnahmenträger in Rechnung zu stellende Leistung wird sich in aller Regel nur in Zeiteinheiten messen lassen, da es sich hier rechtlich um Dienstleistungen und nicht um Werkherstellungen handelt. Entsprechend wird auch bei der Heimerziehung (Tagespflegesätze) und bei der Pflegestellenunterbringung (monatliche Pflegesätze) verfahren. Je nach Leistungsart wird sich eher die stundenweise Abrechnung, die Abrechnung pro Tag oder die monatliche Abrechnung empfehlen. Dabei ist zu beachten, daß je kürzer der Zeitabschnitt ist, desto konkreter und dichter auch die Leistungsnachweise sein müssen und desto größer auch der gesamte Verwaltungsaufwand sein wird.

2.5 Jugendamt als Maßnahmenträger

Führt das Jugendamt die Maßnahme mit eigenem Personal und eigenem Sachaufwand selbst durch, so kann es unnötig erscheinen, die Kosten der für den Einzelfall zu erbringenden Leistungen zu ermitteln. Immerhin ist es denkbar, daß ein Jugendamt selbst im Auftrag eines anderen Einzelfalleistungen erbringt oder daß es einen anderen Träger zur Erstattung heranziehen will. Auch kann die Kostenermittlung deshalb geboten sein, weil der Minderjährige und seine Eltern zum Kostenbeitrag herangezogen werden sollen.

2.6 Generelle Regelungen der Einzelfallfinanzierung

Die Einzelfallfinanzierung und ihre konkrete Gestaltung sind grundsätzlich genereller Regelung zugänglich, wie die Beispiele der Pflegesatzvereinbarungen für Heime und die Pflegegeldrichtlinien für die Familienpflegestellen zeigen. Um konkrete Finanzierungsverpflichtungen des öffentlichen Trägers zu begründen, bedarf es freilich jeweils auf den Einzelfall bezogener Kostenzusagen oder Kostenvereinbarungen, vergleiche oben 2.22.

2.61 Richtlinien der örtlichen Träger und Empfehlungen der überörtlichen Träger sollten enthalten:

- eine-möglichst offene - Auflistung der verfügbaren Hilfeformen
- die materiellen und formellen Voraussetzungen der Hilfegewährung und damit der Kostenübernahme
- Angaben über Art und Maß der Finanzierung der im Rahmen der Hilfe erbrachten Leistungen (Honorare, Aufwendungserstattungen usw.)
- eine Regelung der Kostenbeteiligung des Minderjährigen und seiner Eltern
- Verfahrenshinweise.

2.62 Vereinbarungen zwischen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe einerseits und Trägern der freien Jugendhilfe andererseits über von diesen anzubietende Hilfen und ihre Finanzierung sollten enthalten:

- Angaben über die von den freien Trägern angebotenen Hilfen, insbesondere über Art und Umfang der von den freien Trägern zu erbringenden Leistungen
- Angaben über die Berechnung der dem freien Träger für den Einzelfall zu erstattenden Kosten und
- Verfahrenshinweise.

2.7 Einzelvereinbarungen

Gleichermaßen ist es möglich, außerhalb bestehender genereller Regelungen für einen Einzelfall der Hilfegewährung mit einem freien Träger oder auch mit einer Einzelperson eine Vereinbarung mit konkreter Kostenzusage zu treffen. Inhaltlich sollte die Vereinbarungen den Anforderung zu 2.62 entsprechen.

3. Pauschalfinanzierung

3.1Begriff, Rechtsgrundlagen

Die Pauschalfinanzierung ambulanter Hilfen als Alternative zur Einzelfallfinanzierung hat ihre Rechtsgrundlage in § 5 Abs. 1 und Abs. 3 JWG. Das Jugendamt hat nach § 5 Abs. 1 nicht nur die Aufgabe, Einrichtungen und Veranstaltungen der Jugendhilfe gegebenenfalls zu schaffen. Es trägt nach Abs. 3 darüber hinaus die Gesamtverantwortung dafür, "daß die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen". Diesem Ziel der Einrichtung und Sicherung einer Jugendhilfe - Infrastruktur dient die Pauschalfinanzierung.

Die Bereitstellung und Förderung ambulanter Hilfen nach § 5 JWG ist anerkanntermaßen keine freiwillige Leistung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, sondern - soweit es hierfür einen Bedarf gibt - Verpflichtung. Durch Aufzeigen des Bedarfs in den Vertretungskörperschaften müssen die für die Jugendhilfe Verantwortlichen allerdings auf diese Verpflichtung und ihre Konsequenz hinweisen. Das führt dazu, daß auch ambulante Hilfen immer wieder in die politische Diskussion gestellt werden müssen.

3.2 Empfänger der Pauschalfinanzierung

Von einer Pauschalfinanzierung offener Hilfen auf örtlicher Ebene wird man nur sprechen können, wenn sie von freien Trägern der Jugendhilfe zur Durchführung solcher Hilfen gewährt wird. Bei Durchführung offener Maßnahmen durch das Jugendamt selbst liegt keine Pauschalfinanzierung vor. Hier geht es lediglich darum, Personal- und Sachkosten in ausreichender Höhe von Jahr zu Jahr in den öffentlichen Haushalt unterzubringen.

3.3 Formen der Pauschalfinanzierung

Die Pauschalfinanzierung ist in einer Vielzahl verschiedener Formen denkbar und möglich. Beispielhaft seien hier folgende Finanzierungsarten genannt:

3.31 Institutionelle Förderung
Hier handelt es sich um Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines abgegrenzten Teils der Ausgaben des freien Trägers, unabhängig davon, in welchem Umfang er ambulante Hilfen gewährt. Eine Überprüfung der Aufgabenerfüllung durch den freien Träger ist bei dieser Finanzierungsart kaum möglich.

3.32 Projektförderung
Bei dieser Finanzierungsart werden Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des freien Trägers für einzelne, inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Vorhaben gewährt. Diese in der Regel übliche Finanzierungsart kennt weitere Untergliederungen:

- Vollfinanzierung die insbesondere dann in Betracht kommt, wenn der freie Träger an der Erfüllung der Aufgabe nur ein geringes Eigeninteresse hat. Die Vollfinanzierung besteht in erster Linie aus der Übernahme der Personal- und Sachkosten.
- Anteilsfinanzierung, bei der der Zuschuß auf einen Prozentsatz oder einen Anteil der zuwendungsfähigen Aufgaben begrenzt wird. Hierunter fallen auch die Personalkostenbezuschussungen, die voll oder prozentual, "spitz abgerechnet" oder pauschaliert gewährt werden können.
- Fehlbetragsfinanzierung, bei der ein Fehlbetrag gedeckt wird, den der freie Träge nicht durch eigene oder andere fremde Mittel finanzieren kann.
- Festbetragsfinanzierung, bei der ein Festbetrag der Ausgaben des freien Trägers übernommen wird, die diesem bei der Durchführung der Aufgabe im Rahmen der offenen Hilfen entsteht.

3.4 Grundsätze für die Pauschalfinanzierung

3.41 Abstimmung mit den freien Trägern
Über die Pauschalfinanzierung offener Hilfen muß eine enge Abstimmung mit allen im Bezirk wirkenden freien Jugendhilfeträgern geschehen. Dabei ist darauf zu achten, daß einerseits die Pluralität des Trägerangebots erhalten bleibt, andererseits aber eine Zersplitterung der Angebote vermieden wird. Von Vorteil ist, wenn sich die Liga oder eine Arbeitsgemeinschaft der freien Träger darüber einigt, welcher Träger welche ambulante Hilfe übernimmt.

3.42 Klarheit über Bedingungen und Konsequenzen
Die Pauschalfinanzierung muß so angelegt sein, daß der freie Träger disponieren kann. Vor allem der Personaleinsatz des freien Trägers erfordert eine verläßliche Finanzierung, die in der Regel nicht nur kurzfristig angelegt sein darf, sondern sich über einen längeren Zeitraum erstrecken muß.

3.43 Richtlinien oder Förderungsgrundsätze
Anders als bei der institutionellen Förderung, der Förderung eines Einzelprojektes und der Förderung von Modellvorhaben erfordert die Pauschalfinanzierung in allen anderen Fällen die Aufstellung von Richtlinien oder Förderungsgrundsätzen, die die Vorschriften von § 8 Abs. 2 und 3 JWG und die jeweils geltenden Haushaltsvorschriften des Landes und der Kommune konkretisieren und die Hilfen inhaltlich und in bezug auf ihre Zielsetzung beschreiben.

In Einzelprojekten und Modellvorhaben ist die erforderliche Klarheit durch Einzelvereinbarungen oder Bewilligungsbescheide herzustellen.

4. Folgerungen

In der Praxis der Jugendhilfe sprechen Argumente bald für eine Pauschalfinanzierung, bald für eine Einzelfallfinanzierung, je nachdem, welche Ziele mit einer Maßnahme verfolgt werden, in welchen institutionellen Rahmen sie gestellt wird und welchen Verbindlichkeitsgrad sie erhalten soll.

Die Pauschalfinanzierung ist insbesondere geeignet, wenn es daraum geht, die Infrastruktur generell zu verbessern. Sie erleichtert eine flexiblere Handhabung der Maßnahmen und damit auch eine flexiblere Weiterentwicklung der Hilfen. Sie ist auch weniger verwaltungsaufwendig und grundsätzlich für jede denkbare Form von Erziehungshilfen nach § 5 JWG geeignet. Andererseits sind Umfang und Intensität der Finanzierung stärker von der jeweiligen Haushaltssituation abhängig. Im Hinblick auf die kurzen Laufzeiten der öffentlichen Haushalte bedeutet dies für die geförderte Maßnahme ein vergleichsweise hohes Maß an Ungewißheit über ihren Fortbestand und damit für alle Beteiligten ein schwerwiegendes Planungshindernis. Für den Hilfeempfänger steht eine pauschal finanzierte Hilfe demnach unter einem größeren Risiko, vorzeitig wieder eingestellt zu werden. Diese Unsicherheiten erhöhen sich, wenn eine Maßnahme von mehreren Zuschußgebern gefördert wird. Bedenken dieser Art sind nur dadurch auszuräumen, daß die Entscheidungsgremien die Förderung der Maßnahme in einem Konzept mit mehrjähriger Laufzeit beschließen.

Durch Einzelfallfinanzierung sind dagegen die notwendigen Einzelmaßnahmen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, in der Regel besser abgesichert, und zwar sowohl für den Träger und seine Mitarbeiter als auch insbesondere für den jeweils aktuellen oder auch potentionellen Hilfeempfänger. Sie fördert auch die unter Umständen erwünschte Institutionalisierung einer Maßnahme. Die Einzelfallfinanzierung erhöht schließlich die Transparenz der Hilfevorgänge, erleichtert Kostenvergleiche der Hilfen untereinander und ermöglicht eine bessere Effizienzprüfung und Planung.

Allerdings erfordert die Einzelfallfinanzierung vor der Hilfegewährung eine entsprechende diagnostische Vorbereitung (siehe 2.22): Die Voraussetzungen für die Hilfegewährung in der gewählten Form müssen aktenkundig plausibel gemacht sein. Somit wird jeder "einzelfallfinanzierter" Vorgang unvermeidlich auch zum Aktenfall, während bei der Pauschalfinanzierung dafür keine Notwendigkeit besteht. Freie Träger, die sich aus ihrem Selbstverständnis heraus um Jugendliche im Grenzbereich Jugendarbeit/Erziehungshilfe kümmern, könnten sich veranlaßt sehen, zur besseren Finanzierung möglichst viele "Aktenfälle" zu produzieren. Wo aber ein überwiegendes Interesse darauf gerichtet ist, eine "Bürokratisierung" des Einzelfalls zu vermeiden, muß deshalb auf die Vorteile der Einzelfallfinanzierung verzichtet werden.

Vorteile und Nachteile der beiden Finanzierungsarten gegeneinander abzuwägen ist eine wichtige Aufgabe der Jugendhilfeplanung im Sinne einer Gesamtplanung des öffentlichen Trägers wie auch im Sinne der Planung einer einzelnen Maßnahme.

Die neuere Entwicklung der Jugendhilfepraxis drängt allgemein - ebenso wie die Entwicklung der Gesetzgebung - dahin, neben einem ausgebauten System stationärer Hilfen ein ebenso differenziertes und stabilisiertes (wenn auch nicht starres) System nichtstationärer Hilfen vorzuhalten und die beiden Systeme miteinander zu integrieren. Beide Finanzierungsarten können dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

Soweit offene und teilstationäre Hilfen durch eine sachgerecht ausgestaltete Pauschalfinanzierung gesichert sind, besteht kein Bedarf für ein zusätzliches Finanzierungsmodell. Soweit das Netz ambulanter und stationärer Hilfen aber Lücken aufweist und deshalb die Hilfe zur Erziehung zur Unterbringung außerhalb des Elternhauses tendiert, kann und sollte auch die einzelfallbezogene Finanzierungsform offener und teilstationärer Hilfen genutzt werden, um das Spektrum der Hilfsangebote zu erweitern.