

November 1997

**Fachliche Anforderungen
an Verfahren zur Vereinbarung
von Entgelten für
stationäre Erziehungshilfen**

Gliederung:

	Seite
1. Die wesentlichen Aussagen im Überblick	2
2. Vorbemerkung	3
3. Verschiedenartigkeit von Jugendhilfe und Sozialhilfe	4
4. Grundlegende Anforderungen	5
5. Vereinbarungsebenen	7
6. Prospektivität	10
7. Pauschalierung oder Differenzierung	12
8. Leistungsbeschreibung und Prüfungsvereinbarung	13
9. Schlußbemerkung	14

1. Die wesentlichen Aussagen im Überblick

Das vorliegende Papier der BAGLJÄ bezieht sich auf die aktuelle Diskussion zum Verfahren der bisherigen Pflegesatzfestlegung bzw. einer zukünftigen Entgeltvereinbarung in der Heimerziehung. Es benennt zentrale Anforderungen, die aus fachlicher Sicht an Verfahren zu stellen sind, mit denen Entgelte für stationäre Erziehungshilfen festgelegt werden sollen. Wesentliche Aussagen der Stellungnahme sind im folgenden zusammengefaßt:

- Die BAGLJÄ unterstützt die Entwicklung neuer Verfahren der Entgeltvereinbarungen, wenn sie eine bessere Transparenz von Kosten und Leistungen bewirken, die Wirtschaftlichkeit der Jugendhilfeleistungen verbessern und die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöhen.
- Verfahren zur Vereinbarung von Entgelten müssen grundlegenden Prinzipien der Jugendhilfe entsprechen. So sind insbesondere der Rechtsanspruch auf die im Einzelfall notwendige und geeignete Hilfe sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe zu gewährleisten.
- Verfahren zur Vereinbarung von Entgelten dürfen nicht zur Erstarrung des Hilfeangebots führen, sondern sollen die Weiterentwicklung von Hilfen zur Erziehung ermöglichen und fördern.
- Grundsätzlich soll gesichert werden, daß öffentlicher und freier Träger ein Entgelt vereinbaren, mit dem die als notwendig eingestuften Kosten einer Form der Hilfe zur Erziehung finanziert werden.
- Vereinbarungen auf der örtlichen Ebene müssen eingebettet sein in Vereinbarungen auf Landesebene, damit Leistungen und Entgelte in einer Region vergleichbar sind. Es wird vorgeschlagen, Kommissionen für die Jugendhilfe auf Länderebene zu bilden, in denen die freien Träger, die kommunalen Spitzenverbände und die Landesjugendämter vertreten sind und die Rahmenvereinbarungen zur Entgeltfestlegung treffen.
- Die Vereinbarung prospektiver Entgelte ist ein geeignetes Mittel, die Planungssicherheit für alle Seiten zu erhöhen.
- Die Differenzierung in Grund- und Zusatzleistungen einer Einrichtung erhöht die Kostentransparenz. Zusatzleistungen sollten differenziert ausgewiesen werden, wenn es möglich ist, sie im voraus über den Hilfeplan zu planen, sie innerhalb der Einrichtung organisatorisch abzugrenzen und sie einem einzelnen jungen Menschen und/oder seiner Familie zuzuordnen. Voraussetzung einer stärkeren Differenzierung in Teilleistungen ist eine sorgfältige, aktuell veränderbare, individuelle Hilfeplanung, die nur bei enger Zusammenarbeit aller Beteiligten und kurzen Entscheidungswegen im Jugendamt gelingt.

- Zwischen Sozialhilfe und Jugendhilfe bestehen grundlegende Unterschiede, die es verbieten, die §§ 93 ff des BSHG unverändert auf die Jugendhilfe zu übertragen. So sind für die Jugendhilfe insbesondere abzulehnen
 - die Beschränkung von Vereinbarungsabschlüssen auf bestimmte Einrichtungen,
 - die Bildung von Gruppen von Hilfeempfängern mit vergleichbarem Hilfebedarf,
 - die Bildung von Gruppen gleichartiger Einrichtungen.
- Belegungsgarantien und Aufnahmeverpflichtungen sind abzulehnen, weil sie die Suche nach der geeigneten Hilfeform und die Weiterentwicklung der Hilfeangebote hindern.
- Entgelte können nur anhand der Strukturmerkmale einer Einrichtung festgelegt werden. Insoweit steht die Leistungsbeschreibung in unmittelbarem Zusammenhang zum Entgelt und trägt zur Qualitätssicherung bei.
- Das wichtigste Instrument zur weiteren Qualitätssicherung bei Hilfen zur Erziehung ist die Zusammenarbeit von Jugendamt, Einrichtung und Hilfeempfängern im Einzelfall gemäß § 36 KJHG¹ sowie auf örtlicher und überörtlicher Ebene die Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern.

2. Vorbemerkung

Der Bundesgesetzgeber hat im Sommer 1996 im Zuge einer BSHG-Novelle auch den § 77 KJHG über den Vermittlungsausschuß verändert. Mit diesem Verfahren ist die Änderung der parlamentarischen Beratung in den Ausschüssen entzogen und ohne Anhörung der Fachöffentlichkeit vollzogen worden. Für Einrichtungen, die Leistungen der Hilfe zur Erziehung in Tagesgruppen, Heimen oder sonstigen betreuten Wohnformen erbringen, wurden bis Ende 1998 die möglichen Pflegesatzsteigerungen auf 1 % bzw. 2 % jährlich begrenzt. Als Belastung der Praxis der erzieherischen Hilfe durch die Neuregelung sind vor allem zwei Auswirkungen der Novellierung zu sehen: Zum einen wird der örtlichen bzw. regionalen Ebene, auf der in oft mühsamen, aber letzten Endes fruchtbaren Verhandlungen bislang einvernehmliche Regelungen getroffen wurden, durch die Novellierung die Kompetenz bis auf einen unwesentlichen Verhandlungsspielraum beschnitten, wodurch der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von freier und öffentlicher Jugendhilfe bei der Entgeltvereinbarung der Boden entzogen wird. Zum anderen werden durch die gleichförmige Deckelung aller Einrichtungen die Bemühungen der Jugendhilfe um flexible, auf die jeweilige Konzeption und Situation zugeschnittene Vereinbarungen zunichte gemacht. Auch zeigt sich inzwischen, daß die der Deckelung zugrunde liegende Annahme, die Fallzahlen im Bereich der Heimerziehung seien enorm gestiegen, offenbar auf fehlerhaften Erhebungen in der Jugendhilfestatistik beruhen. Aus diesen Gründen ist es nicht sinnvoll, die Deckelungsregelung des § 77 KJHG über 1998 hinaus fortzuschreiben.

Neben der getroffenen Novellierung des § 77 KJHG bestehen Bemühungen - insbesondere der kommunalen Spitzenverbände - Vereinbarungsverfahren für Entgeltfestsetzungen in der Jugendhilfe im Bundesgesetz zu regeln. Hierzu wurde beispielsweise 1996 vorgeschlagen, die Regelungen der §§ 93 ff des BSHG im wesentlichen in das KJHG zu übernehmen.

Unabhängig davon werden seit etwa zwei bis drei Jahren in einer Reihe von Bundesländern neue Vereinbarungen über die Entgeltfestlegung für Erziehungshilfen, insbesondere für Hilfen in Heimen oder sonstigen betreuten Wohnformen, in Verhandlungen zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe entwickelt. Daneben bestehen u. a. beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, bei der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) und beim Evangelischen Erziehungsverband (EREV) Arbeitsgruppen, die sich mit Fragen des § 77 KJHG befassen.

¹ Hier und im folgenden wird anstelle der gesetzestechnisch richtigen Bezeichnung „SGB VIII“ die für das Verständnis des Textes günstigere Bezeichnung „KJHG“ (Kinder- und Jugendhilfegesetz) verwendet.

In dieser Umbruchsituation hält es die BAGLJÄ für notwendig, fachliche Anforderungen zu benennen, die an Verfahren zu stellen sind, mit denen Entgelte für Leistungen der Hilfe zur Erziehung in Einrichtungen festgesetzt werden, und zwar sowohl an eine eventuelle bundesgesetzliche Regelung wie an Landesgesetze oder an Vereinbarungen auf örtlicher oder Landesebene. Die Landesjugendämter können zu dieser Frage in besonderer Weise beitragen, weil sie - z. B. über Betriebserlaubnisverfahren, Beratung von freien Trägern und Jugendämtern, Bildung von Arbeitsgemeinschaften und Fortbildung - auf verschiedene Weise mit der Materie befaßt sind.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf wesentliche Punkte der gegenwärtigen Diskussion und benennt aus fachlicher Sicht zentrale Anforderungen an Verfahren der Entgeltvereinbarung. Der Zusammenhang zwischen Entgeltvereinbarung, Jugendhilfeplanung und der Hilfeplanung gem. § 36 KJHG wird in diesem Papier nicht beleuchtet. Mit dieser Thematik wird sich die BAGLJÄ demnächst befassen.

3. Verschiedenartigkeit von Jugendhilfe und Sozialhilfe

Die Jugendhilfe sieht sich mit der Forderung konfrontiert, Regelungen der Entgeltzahlungen aus der Sozialhilfe zu übernehmen, die der Krankenhausfinanzierung und der Pflegeversicherung nachgebildet sind.

So wird für den Bereich der stationären Hilfen vorgeschlagen, verstärkt Kategorien zu bilden („Gruppen für Hilfeempfänger mit vergleichbarem Hilfebedarf“, „Gruppen gleichartiger Einrichtungen oder Leistungen“), ausschließlich mit kostengünstigen Einrichtungen innerhalb dieser Kategorien Entgeltvereinbarungen abzuschließen und nur diese dann zu belegen sowie Verfahren zur Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Qualität der Hilfeleistungen nach einheitlichen Maßstäben zu vereinbaren. Vor dem Hintergrund dieses Diskussionszusammenhangs wird es notwendig, auf die grundsätzliche Verschiedenartigkeit von Jugendhilfe und Sozialhilfe zu verweisen.

Historisch gesehen hat sich die Jugendhilfe aus der Armenpflege entwickelt. Dementsprechend wurde sie zunächst verstanden, als Hilfe zum Ausgleich von Mangel- und Notsituationen. Im Zuge ihrer Ausdifferenzierung aber wurde Jugendhilfe zunehmend ausgestaltet als Instrument zur Förderung der gesamten Jugend, der Familie überhaupt unter Einbezug und Ausbau der Kindergärten und anderer Formen der Tagesbetreuung von Kindern bis hin zum programmatischen Auftrag des KJHG, daß Jugendhilfe dazu beitragen soll, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen. Dies geht weit über den Ausgleich von Mangel- und Notsituationen hinaus und unterscheidet fundamental die Jugendhilfe von der Sozialhilfe, die grundsätzlich auf Ausnahmesituationen gerichtet ist, entweder als Hilfe zum Lebensunterhalt zur Sicherung des Existenzminimums oder als Hilfe in besonderen Lebenslagen für besondere Bedarfssituationen. Jugendhilfe bezieht sich überwiegend nicht auf Ausnahmesituationen, sondern auf den normalen Alltag, ist nicht auf Mindestschutz ausgerichtet, sondern auf umfassende positive Förderung aller jungen Menschen und ihrer Familien und auf günstige Ausgestaltung von deren Lebensbedingungen. Unter dem Gedanken der Einheit der Jugendhilfe spielt dabei durchaus auch die Absicht eine Rolle, durch eine adäquate Ausgestaltung allgemeiner förderlicher Bedingungen die Zahl von notwendigen Einzelfallhilfen zu reduzieren.

Deutliche Parallelen zwischen Jugendhilfe und Sozialhilfe bestehen nur in Teilbereichen, am ehesten zwischen der Hilfe zur Erziehung und der Hilfe in besonderen Lebenslagen. Aber auch hier gibt es wesentliche Unterschiede:

- Die Notwendigkeit einer Hilfe in besonderen Lebenslagen wird festgemacht an einer klar diagnostizierbaren Beeinträchtigung der betreffenden Person, in der Regel gegründet auf ein medizinisches Gutachten, ergänzt durch Feststellungen über die Familie und andere Umfeldbedingungen.

In dieser Umbruchsituation hält es die BAGLJÄ für notwendig, fachliche Anforderungen zu benennen, die an Verfahren zu stellen sind, mit denen Entgelte für Leistungen der Hilfe zur Erziehung in Einrichtungen festgesetzt werden, und zwar sowohl an eine eventuelle bundesgesetzliche Regelung wie an Landesgesetze oder an Vereinbarungen auf örtlicher oder Landesebene. Die Landesjugendämter können zu dieser Frage in besonderer Weise beitragen, weil sie - z. B. über Betriebserlaubnisverfahren, Beratung von freien Trägern und Jugendämtern, Bildung von Arbeitsgemeinschaften und Fortbildung - auf verschiedene Weise mit der Materie befaßt sind.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf wesentliche Punkte der gegenwärtigen Diskussion und benennt aus fachlicher Sicht zentrale Anforderungen an Verfahren der Entgeltvereinbarung. Der Zusammenhang zwischen Entgeltvereinbarung, Jugendhilfeplanung und der Hilfeplanung gem. § 36 KJHG wird in diesem Papier nicht beleuchtet. Mit dieser Thematik wird sich die BAGLJÄ demnächst befassen.

3. Verschiedenartigkeit von Jugendhilfe und Sozialhilfe

Die Jugendhilfe sieht sich mit der Forderung konfrontiert, Regelungen der Entgeltzahlungen aus der Sozialhilfe zu übernehmen, die der Krankenhausfinanzierung und der Pflegeversicherung nachgebildet sind.

So wird für den Bereich der stationären Hilfen vorgeschlagen, verstärkt Kategorien zu bilden („Gruppen für Hilfeempfänger mit vergleichbarem Hilfebedarf“, „Gruppen gleichartiger Einrichtungen oder Leistungen“), ausschließlich mit kostengünstigen Einrichtungen innerhalb dieser Kategorien Entgeltvereinbarungen abzuschließen und nur diese dann zu belegen sowie Verfahren zur Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Qualität der Hilfeleistungen nach einheitlichen Maßstäben zu vereinbaren. Vor dem Hintergrund dieses Diskussionszusammenhangs wird es notwendig, auf die grundsätzliche Verschiedenartigkeit von Jugendhilfe und Sozialhilfe zu verweisen.

Historisch gesehen hat sich die Jugendhilfe aus der Armenpflege entwickelt. Dementsprechend wurde sie zunächst verstanden, als Hilfe zum Ausgleich von Mangel- und Notsituationen. Im Zuge ihrer Ausdifferenzierung aber wurde Jugendhilfe zunehmend ausgestaltet als Instrument zur Förderung der gesamten Jugend, der Familie überhaupt unter Einbezug und Ausbau der Kindergärten und anderer Formen der Tagesbetreuung von Kindern bis hin zum programmatischen Auftrag des KJHG, daß Jugendhilfe dazu beitragen soll, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen. Dies geht weit über den Ausgleich von Mangel- und Notsituationen hinaus und unterscheidet fundamental die Jugendhilfe von der Sozialhilfe, die grundsätzlich auf Ausnahmesituationen gerichtet ist, entweder als Hilfe zum Lebensunterhalt zur Sicherung des Existenzminimums oder als Hilfe in besonderen Lebenslagen für besondere Bedarfssituationen. Jugendhilfe bezieht sich überwiegend nicht auf Ausnahmesituationen, sondern auf den normalen Alltag, ist nicht auf Mindestschutz ausgerichtet, sondern auf umfassende positive Förderung aller jungen Menschen und ihrer Familien und auf günstige Ausgestaltung von deren Lebensbedingungen. Unter dem Gedanken der Einheit der Jugendhilfe spielt dabei durchaus auch die Absicht eine Rolle, durch eine adäquate Ausgestaltung allgemeiner förderlicher Bedingungen die Zahl von notwendigen Einzelfallhilfen zu reduzieren.

Deutliche Parallelen zwischen Jugendhilfe und Sozialhilfe bestehen nur in Teilbereichen, am ehesten zwischen der Hilfe zur Erziehung und der Hilfe in besonderen Lebenslagen. Aber auch hier gibt es wesentliche Unterschiede:

- Die Notwendigkeit einer Hilfe in besonderen Lebenslagen wird festgemacht an einer klar diagnostizierbaren Beeinträchtigung der betreffenden Person, in der Regel gegründet auf ein medizinisches Gutachten, ergänzt durch Feststellungen über die Familie und andere Umfeldbedingungen.

Hilfe in besonderen Lebenslagen wird überwiegend Erwachsenen gewährt, oft ohne die Perspektive einer grundlegenden Veränderung der Situation, dementsprechend oft auf lange Dauer, nicht selten bis zum Tod. Wenn bestimmte Symptome vorliegen, wird Sozialhilfe geleistet. Demgegenüber ist die Jugendhilfe immer mehr davon abgekommen, einen Bedarf an Hilfe zur Erziehung an einer Typologie von Symptomen des jungen Menschen festzumachen („Verwahrlosung“), weil derartige Kategorien als Festschreibung die Entwicklung eines jungen Menschen behindern, weil sie an Defiziten und nicht an Entwicklungspotentialen orientiert sind und weil sie außer Acht lassen, daß die Ursachen von Problemen nicht in Persönlichkeitsmerkmalen des jungen Menschen, sondern in der Situation der gesamten Familie und ihres Umfeldes zu sehen sind. Hilfe zur Erziehung ist auf Ziele in der Zukunft bezogen. Sie beruht auf Prognosen dazu, welche Hilfen geeignet und notwendig sind, um Eltern in ihrer Erziehungsfähigkeit zu unterstützen und junge Menschen in ihrer Entwicklung zu fördern. Sie ist für eine Übergangszeit geplant und prinzipiell offen für Veränderung. Diese Sichtweise, die die Jugendhilfe im Laufe ihrer Entwicklung gewonnen hat, führte zur weitgehenden Abschaffung von Spezialeinrichtungen, z. B. den früheren Erziehungsheimen. Diese Sichtweise steht im Widerspruch zu den gegenwärtig an die Jugendhilfe gerichteten Forderungen, Kategorien von Hilfeempfängern oder Einrichtungen festzuschreiben.

- In der Sozialhilfe stellt sich für die Kostenträger das Problem, wie die Arbeit der Einrichtungen beurteilt und kontrolliert werden kann. Es handelt sich bei stationären Einrichtungen oft um größere, spezialisierte Heime, nicht selten in einiger Entfernung zum Sitz des Kostenträgers. Die Sachbearbeiter des Kostenträgers kennen den Fall oft nur aus der Akte und das Heim ebenfalls nicht aus persönlicher Anschauung. Eine Fallzusammenarbeit zwischen Fachkraft des Kostenträgers und Fachkraft der Einrichtung findet in der Regel nicht statt. Von daher wird verständlich, daß Instrumente geschaffen werden, mit denen die Arbeitsweise der Einrichtung überprüft und für den Kostenträger transparenter gemacht wird. In der Jugendhilfe dagegen können Fachkräfte von Kostenträger und Heim auf der Grundlage des Hilfeplans nach § 36 KJHG eng zusammenarbeiten; die Fachkraft des Jugendamtes kennt den jungen Menschen und seine Familie und nimmt ab der Einleitung der Maßnahme an Besprechungen in der Einrichtung teil. Aus diesen Fachkontakten gewinnt das Jugendamt eine gute Kenntnis über die Arbeitsweise des Heimes, was wiederum die Grundlage für die Entscheidung des Jugendamtes bildet, mit welcher Einrichtung bei zukünftigen Fällen eine Zusammenarbeit gesucht wird. Durch diesen Mechanismus wird auch die Belegung von Einrichtungen gesteuert. Schlecht belegte Heime müssen sich verändern oder schließen. Darüber hinaus geltende Vorschriften, mit denen die Angebotsseite reguliert werden soll und wie sie im § 93 des BSHG bestehen, sind in der Jugendhilfe überflüssig oder sogar schädlich, weil sie die Weiterentwicklung von Hilfeformen eher behindern würden.
- In der Sozialhilfe sind die Fallzahlen der stationären Hilfe in besonderen Lebenslagen hoch, die Dauer der einzelnen Hilfen relativ lang und die Möglichkeiten des Kostenträgers, die Fallentwicklung nach der Anfangsentscheidung über die Hilfestellung noch weiter zu beeinflussen, gering. Aus solchen Gründen wird in der Sozialhilfe eine Möglichkeit der Kostensenkung vor allem darin gesehen, die Pflegesatzhöhe zu drosseln. In der Jugendhilfe dagegen wird durch die größere Nähe des Jugendamtes zum Einzelfall und durch die prinzipielle Erwartung einer positiven Entwicklung eher die Möglichkeit gesehen, Kosten durch Veränderung der Hilfe zu senken, z. B. durch Überleitung in eine andere Hilfeform oder durch relativ zügige Beendigung einer Maßnahme.

So spielt in der Jugendhilfe unter Kostengesichtspunkten der Gedanke eine Rolle, daß eine Einrichtung mit höherem Pflegesatz im Ergebnis billiger sein kann als eine mit niedrigerem Pflegesatz, wenn die teure Einrichtung in kürzerer Zeit Erfolge erzielt, wenn also neben der Pflegesatzhöhe auch die Dauer der Maßnahme berücksichtigt wird.

4. Grundlegende Anforderungen

Damit eine fachliche, bedarfsgerechte und effiziente Hilfestellung ermöglicht wird, sind vier grundlegende Anforderungen an Verfahren zu Entgeltvereinbarungen in der Jugendhilfe zu stellen:

- Neue Verfahren sollten eine bessere Transparenz von Kosten und Leistungen bewirken, die Wirtschaftlichkeit der Jugendhilfeleistungen verbessern und die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöhen.
- Sie sollen dem Erfordernis der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von freier und öffentlicher Jugendhilfe entsprechen und diese fördern.
- Sie sollen dem Umstand Rechnung tragen, daß der Rechtsanspruch auf die im Einzelfall notwendige und geeignete Hilfe zur Erziehung nicht durch finanzielle Restriktionen ausgehöhlt werden darf.
- Sie sollen nicht den einmal erreichten Stand festschreiben, sondern eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung ermöglichen und fördern.

Unter dem Gesichtspunkt der **Wirtschaftlichkeit** wird an bestehenden Pflegesatzvereinbarungen kritisiert:

- Das Selbstkostendeckungsprinzip enthält keine Anreize zur Reduzierung eingesetzter Mittel. Nachgewiesene Selbstkosten müssen dem freien Träger vom öffentlichen Träger erstattet werden. Allerdings war das Selbstkostendeckungsprinzip auch schon in der Vergangenheit durch das Gebot der Wirtschaftlichkeit sowie - unterschiedlich ausgeprägt in den einzelnen Ländern - durch konkrete Obergrenzen bei einzelnen Kostenarten, durch Personalanhaltszahlen oder durch geforderte Mindestauslastungsgrade eingeschränkt.
- Oft enthalten ältere Pflegesatzvereinbarungen Möglichkeiten, retrospektiv die tatsächlich angefallenen Kosten dem Kostenträger in Rechnung zu stellen. Zum Teil bestehen Systeme der vorläufigen prospektiven Festlegung eines Satzes mit der Möglichkeit des nachträglichen Ausgleiches. Ähnlich wirken Regelungen, die zwar prospektiv einen Satz festlegen, aber kurzfristige Kündigung der Vereinbarung erlauben. Diese Regelungen sind Ausfluß des Selbstkostendeckungsprinzipes; sie bewirken keinen Zwang, geplante Kostengrenzen einzuhalten; sie haben überdies den Nachteil, daß unvorhergesehene Nachzahlungen für abgelaufene Wirtschaftsperioden die aktuellen Haushalte belasten und somit die Jugendhilfeplanung enorm erschweren.
- Der Mischpflegesatz, so wie er bisher gehandhabt wurde, verhindert die klare Zuordnung von bestimmten Kosten zu einer bestimmten Leistung. Werden z. B. in einer Einrichtung Aufwendungen nur für einen Teil der Kinder und Jugendlichen erforderlich (beispielsweise Kosten der internen Berufsausbildung), deren Kosten aber auf alle Plätze gleichmäßig verteilt, verzerrt sich die Zuordnung von Kosten und Leistung im Einzelfall. Andererseits muß gewährleistet sein, daß die Bildung von Kategorien eine flexible Ausgestaltung des Verlaufs der Hilfe nicht behindert.

Die **partnerschaftliche Zusammenarbeit von freier und öffentlicher Jugendhilfe** ist konstitutives Element der Jugendhilfe. Sie ist grundlegend beschrieben in § 4 des KJHG. Nicht nur hier, sondern in vielen Einzelregelungen des KJHG findet sich der Grundgedanke der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Die Jugendhilfe ist ohne das Zusammenspiel dieser beiden Seiten nicht denkbar. Finanzierungsfragen können die partnerschaftliche Zusammenarbeit vor eine harte Belastungsprobe stellen, aber gerade bei den Finanzen muß sich erweisen, ob dieses Prinzip für die Realisierung der Jugendhilfe tatsächlich tragfähig ist. Auch die Novellierung des § 77 KJHG ist daraufhin zu überprüfen, ob der Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit beachtet wurde. Es spricht einiges für die Auffassung, daß der § 77 KJHG a. F., jetzt Abs. 1 in der Neufassung, in nicht auflösbarem Widerspruch zu den neu angefügten Absätzen 2 und 3 steht, da ein derartiger Eingriff des Gesetzgebers in einer Einzelregelung die grundsätzlich vorgegebene partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Jugendhilfe verletzt.

Die erzieherischen Hilfen sind im KJHG als Leistungen gestaltet, auf die ein Rechtsanspruch besteht, wenn die im Gesetz genannten Voraussetzungen vorliegen. Die Rechtsansprüche der Betroffenen können nicht mit dem Argument fehlender Haushaltsmittel zurückgewiesen oder begrenzt werden. Die öffentlichen Haushalte sind so auszugestalten, daß diesen Rechtsansprüchen, die sich letzten Endes aus dem verpflichtenden Wächteramt des Staates ergeben, genügt werden kann. In Verbindung mit dem ebenfalls im Grundgesetz verankerten Vorrang der elterlichen Erziehungsverantwortung erwächst dem Staat die Pflicht, sein Wächteramt differenziert auszugestalten und es vorwiegend in Form von unterstützenden Hilfen wahrzunehmen. Bestandteil des Leistungsanspruches ist auch das Wunsch- und Wahlrecht, das nicht nur als Rechtsposition der Betroffenen einen hohen Stellenwert hat, sondern auch geeignet ist, die Mitwirkung bei der Hilfestellung zu sichern und dadurch den erfolgreichen Verlauf - und damit letztlich auch die Wirtschaftlichkeit - zu fördern. Daß Eltern und Kinder bzw. Jugendliche Wünsche äußern und unter Hilfsangeboten wählen können, ist unverzichtbares Qualitätsmerkmal einer Hilfe zur Erziehung. Bemühungen um eine wirtschaftlich bessere Gestaltung von Hilfen zur Erziehung haben diesen Grundsatz zu beachten.

Der Einzelfall darf nicht in das Korsett einer anders lautenden Budgetplanung gezwängt werden. Die Jugendhilfe muß Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit Geltung verschaffen, sie muß aber andererseits darauf verweisen, daß sie die Finanznot der öffentlichen Hand nicht verursacht hat und sie auch nicht bewältigen kann.

Die Formen der Hilfe zur Erziehung sind in den letzten Jahrzehnten in den alten Bundesländern sowie seit der Wende auch in den neuen Bundesländern durch ständige Weiterentwicklung gekennzeichnet, aus der eine größere Vielfalt von Angebotsformen resultiert. Unter Berücksichtigung sich verändernder fachlicher Standards und Lebensverhältnisse ist zu gewährleisten, daß ein Entgeltsystem die Entwicklung neuer Formen der Jugendhilfe nicht behindert, sondern fördert. Die Vielfalt von Angebotsformen ist als wesentliches Qualitätsmerkmal zu erhalten und auszubauen.

5. Vereinbarungsebenen

„Werden Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen, so sind Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben; das Nähere regelt das Landesrecht.“ So der § 77 KJHG in der bis Juli 1996 gültigen Fassung (jetzt Abs. 1 der novellierten Fassung).

Die Finanzierung der Jugendhilfe ist Aufgabe der öffentlichen Träger auf kommunaler bzw. Landesebene. Leistungen der Hilfe zur Erziehung werden vom örtlichen Jugendamt gewährt und überwiegend auch finanziert. Ausnahmen sind Regelungen in einzelnen Bundesländern, nach denen sich auch das Land an der Finanzierung von Hilfen zur Erziehung beteiligt, und die Kostenerstattung durch den überörtlichen Träger der Jugendhilfe bei bestimmten Fallkonstellationen.

Aus der grundsätzlichen Zuständigkeit ergibt sich die Kritik an Berechtigung und Sinnhaftigkeit der bundesgesetzlichen Deckelungsregelung, da Vereinbarungen auf der örtlichen Ebene, evtl. auch auf Regional- oder Landesebene zu treffen sind.

Von der Sachlogik her erscheinen zunächst Jugendamt und Einrichtung bzw. deren Träger als die geborenen Verhandlungspartner. Der Träger der Einrichtung bietet Leistungen an, das Jugendamt gewährt und bezahlt dem Leistungsempfänger die Kosten der Hilfe in der Einrichtung, nutzt also deren Potential, um seinen Leistungsverpflichtungen nachzukommen. Wenn Jugendamt und Träger der Einrichtung verhandeln, werden also zwischen Anbieter und Nutzer einer Leistung Vereinbarungen über die Höhe der Kosten angestrebt.

Dieses auf den ersten Blick klare Verhandlungsmodell weist in der Praxis eine Reihe von Schwierigkeiten auf:

- Zwar werden z. B. Tagesgruppen wegen ihres begrenzten Einzugsbereichs in der Regel nur von dem einen Jugendamt, das für den Einrichtungsort zuständig ist, belegt. Heimeinrichtungen jedoch werden üblicherweise nicht nur von einem, sondern von mehreren Jugendämtern belegt. Unterschiedliche Vereinbarungen mit verschiedenen Jugendämtern zu treffen, wäre in der Praxis nicht durchführbar. Ebenso wenig praktikabel wäre eine Verhandlungssituation, in der einer Einrichtung eine Reihe von Jugendämtern gegenübersteht. Hinzu kommt der Umstand, daß beim Abschluß der Vereinbarung oft noch nicht absehbar ist, welche Jugendämter im Vereinbarungszeitraum die Leistungen der Einrichtung nutzen werden.

Zur Lösung dieser Schwierigkeit ist in einigen Bundesländern geregelt bzw. angestrebt, daß die Verhandlung vom Jugendamt, das für den Einrichtungsort zuständig ist, geführt wird und daß das Ergebnis von anderen Jugendämtern anerkannt wird. Unter Umständen wird dieses Verfahren dadurch ergänzt, daß das in der Vergangenheit hauptsächlich belegende Jugendamt, wenn dies nicht das örtlich zuständige ist, an der Verhandlung beteiligt wird.

- Wenn die Vereinbarungskompetenz ausschließlich auf der örtlichen Ebene liegt, sind Leistungen und Entgelte auch schon benachbarter Jugendamtsbezirke nicht mehr vergleichbar. Die Vereinbarungen über Entgelte umfassen stets eine Vielzahl von Regelungen über die Art der Leistung (Beschreibung des Klientels, Gruppengröße, eingesetztes Personal, angewandte Methoden etc.) und die Entgeltberechnung (angenommene Auslastung, Vergütung von Nebenkosten, Zahlungsweise, Vergütung von Freihaltetagen, Deckelung bestimmter Sachkostenbereiche, Kündigungsmöglichkeiten etc.). Ein Vergleich von Entgelten mehrerer Einrichtungen ist nicht aussagekräftig, wenn er diese Regelungen nicht berücksichtigt. Die Auswirkungen solcher Regelungen sind aber in der Praxis nicht quantifizierbar, so daß ein Jugendamt nicht abschätzen kann, ob ein in der absoluten Höhe des Entgeltes zunächst billiger erscheinendes Heim im Ergebnis nicht teurer ist als ein anderes, weil beispielsweise die strukturelle Ausstattung schlechter ist oder Teilleistungen über Nebenkosten berechnet werden. Dieses Problem, das gegenwärtig schon die Vergleichbarkeit von Entgelten der Jugendhilfe auf Bundesebene außerordentlich erschwert bzw. im Grunde unmöglich macht, wird auch auf die Verhältnisse innerhalb einer Region übertragen, wenn die Vereinbarungskompetenz ausschließlich auf der örtlichen Ebene liegt. Die Jugendämter, die über ihren örtlichen Bereich hinaus Einrichtungen belegen, könnten wegen der Unübersichtlichkeit der Verhältnisse wirtschaftliche Erfordernisse nicht mehr ausreichend berücksichtigen.

Aus diesem Grunde sind auf Landesebene Rahmenvereinbarungen erforderlich, die für eine gleichförmige Ausgestaltung der Einzelvereinbarungen sorgen. Sinnvoll ist es, außerdem ein System der Datenerfassung der Einzelvereinbarungen zu entwickeln.

- Je nach örtlichen Verhältnissen kann ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den Verhandlungspartnern bestehen. So sind z. B. in kleineren Jugendämtern oft nicht die nötigen Kompetenzen vorhanden, Entgeltfragen abschließend zu beurteilen und zu verhandeln, zumal wenn die Einrichtung durch einen großen Träger oder dessen Verband beraten oder vertreten wird. In diesen Fällen sollte die Möglichkeit bestehen, daß auch die Einzelverhandlungen von den Vertretungen beider Seiten auf Landesebene übernommen werden. Denkbar ist auch der Zusammenschluß von Jugendämtern in einer Region mit dem Ziel gemeinsamer Verhandlungen.
- Die Vereinbarungspartner sind in ihren Verhandlungen an vielfältige Rahmenbedingungen gebunden: Vorschriften des KJHG, Tarifverträge, Arbeitszeitregelungen etc. Als Rahmenbedingung von besonderer Bedeutung für die konkrete Einrichtung ist die Betriebserlaubnis zu sehen, der die Prüfung der sachlichen und personellen Ausstattung der Einrichtung zugrunde liegt und die die Zahl der belegbaren Plätze festschreibt. Mit den Gegebenheiten, die für die Erteilung der Betriebserlaubnis unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Gefährdung des Kindeswohls geprüft wurden, sind wesentliche Kostenfaktoren benannt:

Untergrenze der Zahl des Personals, Anforderungen an die Qualifikation des Personals, Obergrenze der belegbaren Plätze. Nur wenn eine Betriebserlaubnis vorliegt, kann über ein Entgelt verhandelt werden. Umgekehrt kann eine Betriebserlaubnis nur erteilt werden, wenn die wirtschaftliche Existenz der Einrichtung gesichert erscheint.

Was für die Einzeleinrichtung gilt, trifft auch auf Vereinbarungen auf Landesebene zu. Die Stelle, die für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen zuständig ist und damit auch die Betriebserlaubnis erteilt - dies ist in der Regel das Landesjugendamt -, beeinflusst das Vereinbarungsverfahren entweder durch bereits getroffene Vorgaben (z. B. Heimrichtlinien) oder prüft die getroffenen Vereinbarungen daraufhin, ob das Kindeswohl gewährleistet ist.

Deswegen, aber auch wegen der allgemeinen Beratungsverpflichtung des Landesjugendamtes gegenüber freien Trägern und Jugendämtern spricht vieles dafür, das Landesjugendamt zu Vereinbarungsverhandlungen hinzuzuziehen.

Das gesamte Vereinbarungsverfahren sollte sich nach Auffassung der BAGLJÄ folgendermaßen gestalten:

Im jedem Land oder Landesteil wird eine Kommission gebildet. Der Auftrag zur Bildung der Kommission leitet sich ab aus Landes- oder Bundesrecht, das entsprechende Vorschriften vorsehen müßte. Denkbar sind aber auch freiwillige Zusammenschlüsse freier wie öffentlicher Träger auf Landesebene ohne gesetzlichen Auftrag. Diese Landeskommision sollte nur für die Jugendhilfe zuständig sein; der Regelungsbereich umfaßt mindestens § 34 KJHG sowie noch §§ 35a und 41 KJHG, soweit sie mit stationären Hilfen verbunden sind. Die Kommission kann den Regelungsbereich auf andere Hilfen zur Erziehung ausweiten. Hierbei ist insbesondere an teilstationäre Hilfen nach § 32 KJHG zu denken, aber auch an Leistungen für Mutter und Kind nach § 19 KJHG und an Maßnahmen der Inobhutnahme (§§ 42 und 43 KJHG). Die Kommission setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der örtlichen Ebene (in der Regel kommunale Spitzenverbände) wie aus Vertretern der freien Träger zusammen. Die Beteiligung privatgewerblicher Träger ist nach den regionalen Gegebenheiten so zu regeln, daß die Parität zwischen Kostenträgern und Leistungsanbietern gewahrt bleibt.

Zu diesen beiden Seiten kommt als 3. Partei die für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen verantwortliche Stelle hinzu, in der Regel also das Landesjugendamt. Beschlüsse bedürfen der Zustimmung aller drei Seiten, keine Seite darf überstimmt werden.

Ob die Kommission neben dem Abschluß von Rahmenvereinbarungen auch Entgeltvereinbarungen für einzelne Einrichtungen trifft oder ob dies der örtlichen Ebene überlassen bleibt, ist nach den jeweiligen Gegebenheiten auf Landesebene zu entscheiden. Es muß jedoch sichergestellt werden, daß mit jeder Einrichtung, die dies wünscht, über eine Vereinbarung verhandelt wird und ein Abschluß angestrebt wird. Der Vereinbarungsabschluß darf nicht davon abhängig gemacht werden, ob ein ausreichender Bedarf an Heimplätzen gesehen wird. Es ist die Entscheidung des freien Trägers, ob und welche Hilfeformen er anbietet. Er muß in die Lage versetzt werden, für die von ihm angebotene Hilfe einen Pflegesatz zu vereinbaren, weil er andernfalls in jedem Einzelfall versuchen müßte, seine Ansprüche durchzusetzen, wodurch in der Praxis dem Angebot des freien Trägers die wirtschaftliche Grundlage entzogen wäre. Auf der anderen Seite hat das Jugendamt unter fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten, wozu auch das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen gehört, zu entscheiden, in welcher Form und in welcher Einrichtung die Hilfe zur Erziehung erbracht werden soll. Das Jugendamt muß ein eventuelles Überangebot von Plätzen nicht befürchten.

Im Gegenteil wird ihm die Auswahl des am besten geeigneten Platzes durch ein breites Angebot erleichtert. Das Belegungsrisiko bleibt beim freien Träger, dessen Angebot sich auf dem „Markt der Jugendhilfe“ bewähren muß. Der Abschluß einer Entgeltvereinbarung ist für ihn zwar notwendige Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln, aber keinesfalls eine Garantie für eine ausreichende Belegung und wirtschaftlichen Erfolg. Dieser Zusammenhang gewährleistet, daß freie Träger um Kostenbewußtsein und fachlich gute Arbeit bemüht und bereit sind, Angebote für nicht ausreichend versorgte Problemgruppen zu entwickeln.

Welche Fragen von der Kommission auf Landesebene geregelt werden, muß diese selbst entscheiden. Zu denken ist insbesondere an folgende Bereiche:

- Bestimmung der Formen der Hilfe zur Erziehung, die von der Kommission geregelt werden (z. B. Einbeziehung von Tagesgruppen-Entgelten)
- Allgemeine Leistungsbeschreibung (Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen), Beschreibung von Leistungsbestandteilen
- Personalbemessungszahlen in verschiedenen Bereichen bzw. für bestimmte Leistungsbestandteile
- Festlegung von Gruppengrößen und Mindest-Auslastungsquoten
- Ausnahmeregelungen für besonders gelagerte Fälle
- Regelungen für den Umgang mit Belegungsschwankungen bei Kleinrichtungen
- Festlegung von Obergrenzen der Kosten in verschiedenen Sachkostenbereichen
- Regelung der Abschreibung
- Form der Umsetzung der Prospektivitätsforderung
- Abgrenzung von Grund- und Zusatzleistungen
- Abwesenheitsregelungen (Betten- oder Platzfreihaltgeld)
- Verfahren der Vereinbarung des konkreten Entgeltes für die einzelne Einrichtung
- Zahlungsmodalitäten
- Kündigung der Vereinbarung
- Verfahren bei Streitigkeiten (evtl. Einrichten einer Schiedsstelle)
- Prüfvereinbarung

Da einige dieser Fragen in der aktuellen Diskussion einen besonderen Stellenwert haben, sollen sie in den nächsten Abschnitten erörtert werden.

6. Prospektivität

Eine zentrale Forderung in der Diskussion zur Gestaltung von Leistungsentgelten ist, daß Entgelte prospektiv vereinbart werden sollen. Damit ist gemeint, daß zu Beginn eines Wirtschaftszeitraumes die Höhe eines Entgeltes für eine bestimmte Leistung der Einrichtung festgelegt wird, ohne daß nach Ablauf der Wirtschaftsperiode Gewinne oder Verluste der Einrichtung ausgeglichen werden.

Auch wenn dem prospektiv vereinbarten Entgelt die kalkulierten Kosten der Einrichtung zugrundeliegen, wird das Selbstkostenprinzip bei der Vereinbarung eines prospektiven Satzes an einem entscheidenden Punkt aufgegeben: Hat der Träger der Einrichtung höhere Kosten als voraus kalkuliert oder erfüllen sich wegen geringerer Belegung seine Einnahmeerwartungen nicht, entsteht ein Verlust, den er aus Eigenmitteln abdecken muß. Führen umgekehrt sparsames Wirtschaften oder höhere Belegung zu Gewinnen, darf der Einrichtungsträger diese behalten.

In der Sozialhilfe wurde die Verpflichtung zum Abschluß prospektiver Pflegesätze bundesgesetzlich zum 1.7.1994 in § 93 BSHG geregelt. Der Forderung, Entgelte auch in der Jugendhilfe prospektiv festzulegen, wird in letzter Zeit fast ausnahmslos zugestimmt. Zwei Überlegungen sprechen für diese Forderung: Zum einen enthält ein Verfahren, nach dem Gewinne und Verluste nachträglich ausgeglichen werden, für beide Seiten Unsicherheiten. Der Einrichtungsträger weiß nicht, ob seine geltend gemachten Kosten tatsächlich auch in vollem Umfang als berechtigt anerkannt werden, der Kostenträger kann seinen Haushalt nicht zuverlässig planen. Die Vereinbarung eines prospektiven Entgeltes beseitigt diese Unsicherheiten. Zum anderen erhofft man sich durch den Anreiz der möglichen Gewinnerzielung sparsames Wirtschaften der Einrichtungen und damit auf längere Sicht geringere Kostenansätze bzw. geringere Raten der Kostensteigerung.

Es sind jedoch auch problematische Aspekte der Prospektivität zu sehen. Unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt wird der Einrichtungsträger sein Verlustrisiko absichern wollen. Er wird in der Kalkulation darum eher von ungünstigen, das Risiko absichernden Annahmen ausgehen wollen und je nach Argumentationskraft auch durchsetzen können. Insofern enthält das Prinzip der Prospektivität auch die Gefahr eines kostensteigernden Elements.

Unter fachlichen Gesichtspunkten muß gewährleistet sein, daß durch prospektive Vereinbarungen nicht die Leistungsansprüche der Hilfeempfänger eingeschränkt werden. Dies hat einen quantitativen wie einen qualitativen Aspekt: Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe kann auch dann, wenn prospektive Entgelte fest vereinbart sind, keine sichere Aussage über die insgesamt benötigten Finanzmittel treffen, da die Zahl der Fälle nicht exakt vorhersehbar ist. Die Haushaltsplanung darf nicht so starr sein, daß auf einen eventuell wachsenden Hilfebedarf nicht mehr angemessen reagiert werden kann. Zum anderen verlangt das Prinzip der individuellen Ausgestaltung der Hilfe zur Erziehung, daß neue Formen der Hilfe für die Besonderheiten des Einzelfalles entwickelt werden können. Dies darf durch prospektive Vereinbarungen, in denen Leistungen schon präzise festgelegt sind, nicht verhindert werden. Die möglichen Hilfen zur Erziehung sind im KJHG nicht abschließend beschrieben. Diese prinzipielle Offenheit für generelle Weiterentwicklungen und individuelle Lösungen darf durch prospektive Vereinbarungen nicht eingeschränkt werden.

Ausnahme- oder zumindest Übergangsregelungen bei der Vereinbarung prospektiver Sätze erscheinen nötig für Kleinrichtungen. Hier kann das Risiko gemindert werden, indem ein geringerer Auslastungsgrad vereinbart wird. Darüber hinaus sollte - entsprechend der BSHG-Regelung - auch in der Jugendhilfe die Möglichkeit der Neuverhandlung geschaffen werden bei unvorhersehbaren wesentlichen Veränderungen der Annahmen, die der Vereinbarung über die Entgelte zugrunde lagen.

Prospektive Vereinbarungen sollten nach Auffassung der BAGLJÄ folgendermaßen gestaltet werden:

Grundlage der Vereinbarung ist ein Kalkulationsblatt, das der Träger der Einrichtung vorlegt und über dessen einzelne Annahmen verhandelt werden muß. Die einzelnen Positionen beruhen zunächst auf Erfahrungen, Hochrechnungen und Schätzungen des Einrichtungsträgers; sie werden dann in der Verhandlung bestätigt oder modifiziert.

Damit vom Selbstkostenprinzip (hier: vom Prinzip der vorhergeschätzten Selbstkosten) abgewichen werden kann und Einsparungen möglich werden, kann die Kommission auf Landesebene in einzelnen **Sachkostenbereichen** Obergrenzen der anzusetzenden Positionen festlegen, z. B. für Verpflegung, Gebäudekosten, Verwaltungsaufwand etc.

Bei den **Personalkosten** verbietet es sich, Betragsobergrenzen festzulegen, da dies den Träger der Einrichtung zwingen würde, seine Personalkosten durch hohe Fluktuation und Beschäftigung von möglichst jungem Personal zu senken. Eine hohe Personalfuktuation widerspricht dem fachlichen Erfordernis nach möglichst stabilen persönlichen Beziehungen zwischen Fachkräften und jungen Menschen und ihren Familien.

Auch sollte es vermieden werden, daß über den Weg von Entgeltvereinbarungen Vereinbarungen der Tarifverträge unterlaufen werden. Personalkosten lassen sich jedoch einschränken, wenn Obergrenzen für Zahl und Qualifikation des Personals festgelegt werden.

Einige Kostenarten liegen im **Grenzbereich zwischen Personal- und Sachkosten**: Z. B. erscheint bei der einen Einrichtung als Kosten des Verwaltungspersonals, was bei einer anderen Einrichtung als Sachkosten für eine Umlage an eine Zentralverwaltung verbucht wird. Hier sollte die Kommission auf Landesebene Umrechnungsverfahren entwickeln, damit die Kosten verschiedener Einrichtungen miteinander vergleichbar werden.

Wird im Kalkulationsblatt ein hoher **Auslastungsgrad** vereinbart, ist zu prüfen, ob dieser nur durch zeitweise Überbelegung zu erreichen ist. Hier stellt sich die Frage einer möglichen Kindeswohlgefährdung, das heißt, hier wird die Betriebserlaubnis berührt.

Es müssen Möglichkeiten vorgesehen werden, die Vereinbarung bei unvorhersehbaren Entwicklungen aus wichtigem Grund **vorzeitig zu kündigen**. Generelle Regelungen hierzu sollte die Kommission auf Landesebene entwickeln.

Die Angaben im Kalkulationsblatt müssen mit der **Leistungsbeschreibung** übereinstimmen.

7. Pauschalierung oder Differenzierung

Ein Schwachpunkt bestehender Pflegesatzvereinbarungen ist, daß bisher mit einer Form von Mischpflegesatz gearbeitet wird, mit dem eine klare Zuordnung von bestimmten Kosten zu festumrissenen Leistungen nicht mehr möglich ist. In einem Heim beispielsweise wird für alle Plätze der gleiche Pflegesatz berechnet, obwohl der Aufwand, den die jeweiligen jungen Menschen und ihre Familien erfordern, sehr unterschiedlich sein und im Verlauf der Maßnahme erheblichen Schwankungen unterliegen kann. Mangelnde Kostentransparenz ist erst recht gegeben, wenn die Kosten für verschiedene Angebotsformen einer Einrichtung - z. B. familienähnliche Kleingruppen und Jugendwohngemeinschaften - in einen einheitlichen Mischpflegesatz eingehen.

Mangelnde Kostentransparenz ist zum Teil notwendigerweise in der Arbeitsweise einer Heimeinrichtung begründet. Schon die direkte Arbeit im Gruppenerziehungsdienst läßt sich nicht exakt und im Verlauf einer Maßnahme gleichbleibend als Aufwand jedem einzelnen Kind oder Jugendlichen zurechnen. Dies gilt erst recht für weiteren Personalaufwand in den Bereichen Leitung, Gruppenberatung, Verwaltung, Hauswirtschaft. Auch muß berücksichtigt werden, daß ein Teil der Leistungsfähigkeit einer Einrichtung darin bestehen kann, daß sie schnell - ohne vorherige Kostenabsprachen - handeln kann und den personellen Aufwand für einen bestimmten jungen Menschen oder seine Familie in einer Krisensituation aktuell erheblich erhöhen kann.

Kostentransparenz ist jedoch dort leicht zu realisieren, wo deutlich abgegrenzte Leistungen erbracht werden, z. B. neben der Gruppenerziehung die Unterrichtung in einer Heimschule oder die Ausbildung in Werkstätten des Heimes.

In diesen Fällen sind deutlich Grundleistungen von individuellen Zusatzleistungen abzugrenzen und dementsprechend auch hinreichend präzise die Kosten zuzuordnen. Grundleistungen lassen sich definieren als Angebote, deren Nutzung im Prinzip allen jungen Menschen in einer Einrichtung, bzw. auch deren Familien (§ 37 KJHG), zugute kommt. Das tatsächliche Ausmaß der jeweiligen Nutzung muß dann für die Kostenberechnung unberücksichtigt bleiben. Zusatzleistungen sind Angebote, die nur von einem Teil der jungen Menschen und ihren Familien in Anspruch genommen werden.

Grundsätzlich müssen Zusatzleistungen

- über das Hilfeplangespräch planbar und im voraus bestimmbar sein sowie für einen bestimmten Zeitraum festgelegt werden können,

- innerhalb der Arbeitsabläufe der Einrichtung organisatorisch abzugrenzen sein und
- einem einzelnen jungen Menschen und/oder seiner Familie zugeordnet werden können.

Die Differenzierung in Grund- und Zusatzleistungen sollte aus pragmatischen Gründen auch da ihre Grenzen haben, wo der zur Einstufung und Abrechnung erforderliche Verwaltungsaufwand nicht mehr in angemessenem Verhältnis zu dem Betrag steht, um den es eigentlich geht. Dies ist oft noch bei sogenannten Nebenkosten für Heimfahrten, Vereinsbeiträge oder Brillengestelle der Fall.

Wenn die wesentlichen Leistungen einer Einrichtung differenziert eingesetzt und vergütet werden sollen, kann im Einzelfall nur qualifiziert gearbeitet werden, wenn eine enge Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Einrichtung verwirklicht wird. Je stärker die Differenzierung der vereinbarten Leistungen, um so nötiger ist eine sorgfältige, aktuell veränderbare, individuelle Hilfeplanung. Unabdingbar bei starker Differenzierung ist, daß das Jugendamt im Verlauf einer Maßnahme schnell Absprachen neu treffen und die jeweils erforderlichen Kostenentscheidungen unverzüglich herbeiführen kann. Anders kann sonst nicht auf veränderte Situationen angemessen reagiert werden. Bei der Einführung sehr differenzierter Leistungsvereinbarungen würde sonst die bei Pauschalvereinbarungen gegebene Möglichkeit einer Einrichtung, schnell handeln zu können, verloren gehen. Auf der Seite des Jugendamtes sind eine entsprechende Personalausstattung und kurze Entscheidungswege Voraussetzung von stark differenzierten Leistungsvereinbarungen.

So wie auf der Ebene des Einzelfalls die sorgfältige und ständig aktualisierte Hilfeplanung nach § 36 KJHG Voraussetzung für differenzierte Leistungsvereinbarungen ist, so ist dies auf der allgemeinen Ebene einer Region die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Einrichtungen und Jugendamt oder Jugendämtern zur Abklärung des Bedarfs an Art und Umfang von Hilfeleistungen.

8. Leistungsbeschreibung und Prüfungsvereinbarung

Teil einer Entgeltvereinbarung ist, daß die Leistung beschrieben wird, für die eine bestimmte Vergütung vereinbart wird. Das BSHG spricht von Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen und verlangt korrelierend eine Vereinbarung zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen. Das BSHG geht davon aus, daß über den Weg der Leistungsbeschreibungen Einrichtungen untereinander vergleichbar werden. Bei gleichem Inhalt und Umfang und bei gleicher Qualität der Leistung soll dann die Höhe der beanspruchten Vergütung darüber entscheiden, mit welchem Träger der Kostenträger Vereinbarungen abschließt.

Ob und wie weit derartige Regelungen auch für die Jugendhilfe sinnvoll sind, ist noch wenig diskutiert; es lassen sich aber einige Hinweise geben.

Im Rahmen der Leistungsbeschreibung einer Entgeltvereinbarung können sinnvoll und ohne grundsätzliche Probleme die Strukturmerkmale einer Einrichtung beschrieben werden: Angaben zu Räumlichkeiten, Gruppengrößen, Organisationsaufbau, Zahl und Qualifikation des Personals. Diese Merkmale müssen mit den Angaben des Kalkulationsblattes übereinstimmen; sie lassen sich im Grunde relativ einfach überprüfen. Beschrieben ist mit ihnen die Strukturqualität einer Einrichtung.

Die Regelung des BSHG, daß der zu betreuende Personenkreis in der Leistungsbeschreibung genannt wird, ist auf die Jugendhilfe nur bedingt zu übertragen, da Hilfe zur Erziehung nicht nur auf den betreuten jungen Menschen, sondern auf das Gesamtsystem der Familie gerichtet ist und die Hilfeart nicht in eindeutige Beziehung gesetzt werden kann zu bestimmten Verhaltensweisen oder Symptomen der betreuten jungen Menschen.

Von daher muß die Beschreibung der Fallkonstellationen, in denen die betreffende Einrichtung Hilfe leistet, notwendigerweise relativ allgemein bleiben. Dadurch wird jedoch die Vergleichbarkeit von Einrichtungen erschwert.

Aussagen zur Qualität der Leistung, soweit sie über die Beschreibung der Strukturmerkmale hinausgehen, also Aussagen zur Prozeß- und Ergebnisqualität, lassen sich für die Erfordernisse einer Leistungsbeschreibung im Rahmen einer Entgeltvereinbarung nicht treffen.

Die vergleichende Bewertung von Einrichtungen kann sich nur auf das beschriebene Leistungsspektrum und die dafür bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen beschränken. Diese Einschränkung teilt die Jugendhilfe mit vielen anderen Dienstleistungen, z. B. allen Beratungsleistungen. Auch der Arzt erhält seine Vergütung nicht für den Erfolg seiner Tätigkeit, obwohl der in Teilbereichen noch eher meßbar wäre als der Erfolg einer Hilfe zur Erziehung, sondern für den Aufwand, den er für Diagnose und Therapie betreibt.

Außerhalb des Verfahrens der Entgeltfestsetzung wird die Qualität der Arbeit einer Einrichtung vom Jugendamt bewertet über seine Erfahrung und Einschätzung über den Verlauf von Hilfefällen. Diese Einschätzungen beruhen wesentlich auf Erkenntnissen, wie sie in Hilfeplangesprächen gewonnen werden. Sie bilden die Grundlage für die Entscheidung des Jugendamtes, bei welcher Einrichtung die Übernahme eines Falles nachgefragt wird, während die in einer Leistungsbeschreibung darstellbaren Merkmale für diese Entscheidung in der Regel weniger bedeutsam sind. Die Leistungsbeschreibung erfüllt vor allem die Funktion, daß aufgrund der darin enthaltenen Angaben die Berechtigung der geltend gemachten Kosten festgestellt werden kann.

Prinzipiell ist zwischen der Prüfung im Rahmen von Entgeltvereinbarungen und Feststellungen zur Wirksamkeit von Heimerziehung zu unterscheiden.

Die Prüfung der Qualität der Leistungen ist eine permanente Aufgabe der Jugendhilfeeinrichtungen. Sie müssen Verfahren entwickeln, um Aussagen über die Qualitätssicherung treffen zu können. Daneben sind allgemeine Verfahren der Evaluation in der Hilfe zur Erziehung zu entwickeln.

Dagegen muß sich eine externe Prüfung der Leistungen einer Einrichtung im Rahmen der Entgeltvereinbarung darauf beschränken, ob die Angaben des Kalkulationsblattes und die zugesagte Struktur, welche Grundlage der Vereinbarung waren, mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen. Zu klären ist u. a., wer die prüfende Stelle ist, ob alle Einrichtungen geprüft werden oder nur Stichproben oder ob eine Prüfung nur bei besonderem Anlaß erfolgt. Zu regeln ist, in welchen Bereichen vom Kalkulationsblatt abgewichen werden darf, also Gewinne erzielt werden dürfen, und in welchen Bereichen Abweichungen vom Kalkulationsblatt als Reduzierung der zugesagten Leistung gewertet werden. Auch ist festzulegen, welche Sanktionen erfolgen, wenn Leistungen, die beim Abschluß der Vereinbarung zugesagt wurden, nicht eingehalten werden, also beispielsweise nicht alle im Kalkulationsblatt aufgeführten Stellen besetzt sind. Diese Fragen müssen in Rahmenvereinbarungen auf Landesebene geklärt werden.

Die Probleme, die sich in diesem Zusammenhang stellen, resultieren überwiegend daraus, daß ein prospektives Entgelt weder ein Kostenersatz für tatsächliche Aufwendungen des Trägers noch ein echter Marktpreis ist, bei dem dem Käufer/Nutzer das Zustandekommen des Preises unbekannt bleibt. Das prospektive Entgelt bewegt sich zwischen diesen beiden Polen.

9. Schlußbemerkung

Zusammenfassend und abschließend soll auf drei Aspekte hingewiesen werden:

- Zu Verfahren der Entgeltvereinbarung in der stationären Erziehungshilfe lassen sich aus fachlicher Sicht bestimmte unabdingbare Anforderungen eindeutig benennen; diese sind in dem vorliegenden Papier dargelegt.

- Daneben gibt es in dieser Thematik offene Fragen, auf die in diesem Text ebenfalls hingewiesen wird. Beispielhaft seien als Stichwörter hervorgehoben: Planbarkeit von Zielen des Hilfeprozesses, Begriff des Erfolgs einer Hilfe, Meßbarkeit der Ergebnisqualität sowie Prüfung im Rahmen einer Entgeltvereinbarung. Zu diesen und anderen Fragen muß die Diskussion in der Fachöffentlichkeit sowie mit der Politik fortgesetzt werden.
- Auf Länderebene sind in einer Reihe von Bundesländern zwischen kommunalen Spitzenverbänden und Spitzenverbänden der freien Träger und unter Beteiligung der Landesjugendämter Verhandlungsprozesse in Gang gekommen, in denen Übereinstimmung in Fragen der Vereinbarung von Entgelten schon erzielt wurde bzw. demnächst zu erwarten ist.

Vor diesem Hintergrund hofft die BAGLJÄ, daß der Bundesgesetzgeber ebenso wie die Landesgesetzgeber in diesem Bereich

- die Notwendigkeit anerkennen, daß hinter die fachlichen Standards, die in der Jugendhilfe erreicht sind, nicht zurückgegangen werden darf;
- davon absehen, in Fragen, deren Erörterung in der Fachöffentlichkeit noch zu keinem Ergebnis gekommen ist, vorschnell gesetzliche Regelungen festzuschreiben;
- die Einigungsverfahren auf Länderebene und die dabei erzielten Ergebnisse respektieren.