

Fachleistungsstunden - die Bedeutung überörtlicher Vereinbarungen zur Kostenregelung ambulanter Erziehungshilfen

Diskussionspapier des AFET Vorstandes, des Fachausschusses Jugendhilferecht und Jugendhilfepolitik und des AK Fachleistungsstunden

Über die vergangenen zwei Dekaden haben die ambulanten Erziehungshilfen im Hinblick auf die Zahl der Bewilligungen und die Vielfalt der Konzepte einen ungeahnten Zuwachs erfahren. Ein einheitliches System zur Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung wurde für die Leistungen gem. der ambulanten Hilfen nach den §§ 27,2, 29, 30, 31, 35 und 35a SGB VIII bislang nicht entwickelt.

Derzeitige Praxis der Vereinbarungen für ambulante Erziehungshilfen

Da für die Kalkulation und Abrechnung ambulanter Leistungen keine spezifischen Rechtsvorschriften gelten, bieten die Vereinbarungen über die Höhe der Kosten gem. § 77 SGB VIII Jugendämtern und Leistungsanbietern vor Ort ein hohes Maß an örtlichen Gestaltungsmöglichkeiten zur Anwendung der einzelnen Kalkulationskriterien.

- ✓ Grundsätzlich findet § 77 SGB VIII Anwendung. Die Möglichkeit, die ambulanten HzE analog der stationären Hilfen zu regeln, ist zwar im Landesrechtsvorbehalt gem. § 78a Abs. 2. vorgesehen, wird aber von den Bundesländern wenig in Anspruch genommen¹.
- ✓ § 77 SGB VIII gibt über den Ablauf des (Verhandlungs-)Verfahrens, die Höhe der Kosten und den Inhalt der Vereinbarungen wenig Aufschluss. Er sieht weder das Schiedsstellenverfahren, noch eine bestimmte Abrechnungsform (prospektiv oder retrospektiv) oder gar eine getrennte Ausweisung der drei Vertragstypen vor. (Leistungs-, Entgelt-, Qualitätsentwicklungsvereinbarung). Darüber hinaus bestehen unterschiedliche Rechtsauffassungen über den Anspruch des Trägers auf den Abschluss einer Vereinbarung².
- ✓ Im Gegensatz zu den stationären Hilfen werden bei Streitigkeiten im ambulanten Bereich unmittelbar die Verwaltungsgerichte zuständig³.

Diese Vereinbarungen gem. § 77 SGB VIII regeln u.a. wie und in welcher Höhe die Kosten für ambulante Erziehungshilfen abgerechnet werden. In der Praxis hat sich eine Reihe von Abrechnungsinstrumenten etabliert, die alle die gleichen administrativen Fragen regeln: Wie lassen sich die Gesamtkosten einer Fachkraft anteilig auf die Kosten pro Fall beziehen, wenn die Fachkraft gleichzeitig mit unterschiedlichen Fällen, unterschiedlichen Zeitbudgets und im Rahmen unterschiedlicher Bewilligungszeiträume und Jugendamtsbezirke tätig ist? Einfacher ausgedrückt: Wie lassen sich notwendige Hintergrundkosten wie Overhead, Fortbildung, Fahrzeiten etc. auf den konkreten ASD-Auftrag herunterbrechen, eine Familie mit 3 h pro Woche in Sachen kindgerechter Erziehung zu qualifizieren? Unter den vielen

¹ GK-SGB VIII 24 zu § 78a, Rz. 15 und GK-SGB VIII 7 zu § 77, Rz. 19 und 29.

² Münder bejaht dies (Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2009 Rz. 11 und 4). Heinrich sieht den öffentlichen Träger lediglich zum „pflichtgemäßen Ermessen“ über einen solchen Abschluss verpflichtet (GKV-SGB VIII 7, Rz. 25).

³ Münder (Frankfurter Kommentar SGB VIII, 2009 Rz. 11).

Abrechnungsinstrumenten lassen sich wenigstens vier formal-rechnerische Grundformen unterscheiden:

- ✓ Mit dem „AFET-Modell der Fachleistungsstunden“ begann die Entwicklung der sogenannten „Brutto-Modelle“. Hier wird zwischen Fall-bezogenen Tätigkeiten (wie der o.g. Qualifizierung in Sachen kindgerechter Erziehung, der Falldokumentation und vielem anderen mehr) und Fall-unspezifische Tätigkeiten (wie Supervision, Fortbildung etc.) unterschieden. Letztere werden als allgemeine Minderzeit von der Jahresarbeitszeit abgezogen und die Kosten dafür anteilig auf die Kosten für die Fall-bezogenen Tätigkeiten verteilt. Da im Gegensatz zum Face-to-Face-Modell alle Fall-bezogenen Tätigkeiten wie Falldokumentation und Fall-bezogene Telefonate als Fachleistungsstunde abgerechnet werden, wird hier vom sog. „Brutto-Modell“ gesprochen.
- ✓ Face-to-Face-Modelle bedeuten ursprünglich, dass lediglich die direkte Kontaktzeit der SozialarbeiterInnen als Abrechnungsgröße für die Fachleistungsstunde herangezogen wird und neben den Fall-unspezifischen Tätigkeiten (wie Supervision, Fortbildung etc.) auch Fall-bezogene Minderzeiten wie für Falldokumentation, Fall-bezogene Telefonate etc. ausgewiesen werden. Da nur der direkte Kontakt Abrechnungsgröße ist, wird auch vom „Netto-Modell der Fachleistungsstunde“ gesprochen.
- ✓ Darüber hinaus existieren diverse Mischformen zwischen dem ursprünglichen Brutto- und dem ursprünglichen Netto-Modell.
- ✓ Des Weiteren hat die Fachleistungsstunde die Entwicklung weiterer Abrechnungsinstrumente ermöglicht. So werden bei der ambulanten Gesamt-Fallpauschale die Stundenkontingente nicht mehr pro Fall und Woche bewilligt. Stattdessen werden die durchschnittlichen Gesamtkosten eines Falles auf unterschiedliche Weise und für unterschiedliche Zeiträume zusammen addiert und „als Paket“ bewilligt.

Diese vier Grundformen werden bundesweit höchst unterschiedlich variiert und kombiniert. So wird die Frage, was unter Fall-bezogenen Tätigkeiten zu verstehen ist und was nicht schon beim Thema Fahrzeiten höchst unterschiedlich beantwortet. Auch das Verfahren des Vereinbarungswesens gestaltet sich sehr vielfältig. In einigen Kommunen werden alle Vereinbarungen im Jugendhilfeausschuss verabschiedet, mancherorts wird die Arbeitsgemeinschaft gem. § 78 SGB VIII damit betraut oder trägerspezifische Einzelverhandlungen führen dazu, dass die Verhandlungsergebnisse öffentlich nicht bekannt sind. In der Summe entsteht eine höchst unübersichtliche Situation, in der weder Fachstandards noch Preise verglichen werden können.

Auswirkungen auf die Verhandlungen vor Ort

Wir beobachten an unterschiedlichen Orten unterschiedliche Tendenzen, wie einen umfangreichen Aushandlungs- und Abrechnungsaufwand, ein erhöhtes Augenmerk auf die Kosten, ein Absinken der pro Fall bewilligten Kosten, sowie eine (finanzielle und fachliche) Infragestellung notwendiger und bislang fachlich unbestrittener Leistungsbestandteile für Fahrtszeiten, Fortbildung, Supervision und Dokumentation. Darüber hinaus beobachten wir vereinzelt (sozialversicherungsrechtlich) problematische Arbeitsverhältnisse und zunehmende Trägerkonkurrenz. In der Summe beobachten wir eine zunehmende Verhärtung der Aushandlungsprozesse. Dies hängt aus unserer Sicht auch damit zusammen, dass Jugendämter und freie Träger mit unterschiedlichen Augen auf das Vereinbarungswesen blicken. Diese beiden Sichtweisen sollen hier grob vereinfacht dargestellt werden, ohne sie zu bewerten. Wir nehmen damit nicht in Anspruch, für alle Jugendämter oder alle freien Träger zu sprechen, sondern wollen lediglich in idealtypischer Weise die Unterschiedlichkeit der Blickwinkel verdeutlichen.

Einige mögliche Sichtweisen in Jugendämtern sind:

1. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und zur Reduzierung von Haushaltsrisiken ist die Prospektivrechnung der Regelfall. Angesichts medial skandalisierter Einzelfälle wie der Maserati-Affäre sehen sich die öffentlichen Träger mancherorts zugleich der Erwartung ausgesetzt, zu kontrollieren, ob kontraktierte Leistungen wie Tariflohn, Fortbildungen etc. vor Ort auch umgesetzt werden. Dies und der Wunsch nach einer besseren Nachvollziehbarkeit der Leistungen führen häufig zum Wunsch nach retrospektiven Belegen für die vorgelegte Prospektivrechnung.
2. In Bezug auf die Frage, welches Abrechnungsmodell bevorzugt wird, sind zwei gegensätzliche Überlegungen zu beobachten. Unter Steuerungsaspekten und vor dem Hintergrund zunehmender Kinderschutzfälle rücken die Vor-Ort-Zeiten in den Fokus der Betrachtung. Face-to-Face-Modelle ziehen jedoch Stundensätze nach sich, die im kommunalpolitischen Raum teuer erscheinen und schwer zu plausibilisieren sind. Unter diesem Aspekt werden Bruttomodelle bevorzugt.
3. Im Hinblick auf die Fachstandards wird im Jugendamt die Notwendigkeit einer Balance betont. Angesichts der zunehmenden Anzahl von Kinderschutzfällen ist eine hohe fachliche Qualität unabdingbar. Angesichts der zunehmenden Kosten stehen viele Jugendämter zugleich unter dem Druck, (scheinbar) unnötige Stundenkontingente und Standards nicht mehr zu vereinbaren. Im Hinblick auf die Suche nach Strategien zur Haushaltskonsolidierung kommt es vereinzelt zu einseitigen Kostenvorgaben zur Höhe der Fachleistungsstunden. Die zunehmende Trägerkonkurrenz wird nicht in Frage gestellt, sondern unter Wettbewerbsgesichtspunkten positiv bewertet.

Einige mögliche Sichtweisen bei freien Trägern sind:

1. Auch beim freien Träger führt der Wunsch nach Verwaltungsvereinfachung meist zu einer Präferenz für Prospektivrechnungen. Kontrollen und die Forderung, retrospektive Zahlen vorzulegen, werden vor diesem Hintergrund als Misstrauenskultur verstanden. Darüber hinaus wird gelegentlich die Überlegung deutlich, das Jugendamt nicht in die Lage zu versetzen, (weitere) Vorschläge zu Kosteneinsparungen zu formulieren.
2. Unter dem Aspekt einer möglichst flexiblen Gestaltung der Arbeit und Leistungsabrechnung werden Brutto-Modelle von vielen Trägern bevorzugt. Manche bedauern eine zunehmend ungenügende Flexibilität bei der Abrechnung. Demnach werden Minderauslastungen (wie z.B. in der Sommer- und der Weihnachtszeit) nicht berücksichtigt. Des Weiteren lassen sich die bewilligten Stunden durch Abrechnungsvorgaben nicht in vollem Umfang realisieren. Bestehen etwa Vorgaben die bewilligten Stundenkontingente ausschließlich während des laufenden Monats zu realisieren, so führt die Urlaubszeit notwendigerweise dazu, dass ein Teil der Hilfe stillschweigend eingespart wird. Krisensituationen ziehen dann unbezahlte Überstunden nach sich.
3. Manche Träger sprechen von einer Erosion fachlicher Standards wie Supervision, Fortbildung etc. Aus ihrer Sicht ergibt sich aus der Zunahme der Kinderschutzfälle und der durchschnittlich gesunkenen Stundenzahl pro Fall eine problematische Leistungskürzung. Gleichzeitig führt die zunehmende Trägerkonkurrenz zu widersprüchlichen Entwicklungen. Einerseits kommt es weiterhin zu Trägerübergreifenden Absprachen in der Verhandlungsführung mit dem Jugendamt, andererseits bieten verschiedenste Träger ihre Leistungen in neuen Gebieten an. Die häufig damit verbundene Preiskonkurrenz führt gelegentlich zur Infragestellung fachlicher Standards durch die Träger selbst.

Möglichkeiten einer Unterstützung der Praxis

Die unterschiedlichen Positionen sind hier lediglich schlaglichtartig, idealtypisch und grob vereinfacht zusammengefasst. Es überschreitet den Umfang dieses Diskussionspapiers, sie im Einzelnen differenziert zu bewerten. Bei aller notwendigen Differenzierung wird jedoch deutlich, dass Jugendämter und freie Träger den gleichen Gegenstand häufig aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten. Dieser Umstand und die Unübersichtlichkeit der Abrechnungsinstrumente erschweren die Verhandlungen vor Ort zum Nachteil beider Beteiligten. Der AFET-Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. hat daher sein Modell von 1999 überarbeitet und eine Arbeitshilfe zur Fachleistungsstunde verabschiedet, deren Orientierungswerte die Verhandlungen dort erleichtern sollen, wo sie zu scheitern drohen. Des Weiteren könnte eine solche Arbeitshilfe eine Verwaltungsvereinfachung, eine Sicherung von Fachstandards und eine generelle Erleichterung der Aushandlung vor Ort sein und allen Beteiligten zugutekommen. Eine solche Arbeitshilfe ist jedoch nicht mehr als eine qualifizierte und auf Freiwilligkeit angewiesene Unterstützung. Sie ist Hilfsmittel und nicht strukturelle Lösung.

Wünschenswert ist daher aus Sicht des AFET- Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. eine verbindliche Harmonisierung der derzeit noch unterschiedlichen örtlichen Modelle. Eine Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen dient der Transparenz, Fachlichkeit, Verbindlichkeit, Vergleichbarkeit und entlastet die örtliche Ebene in ähnlicher Weise, wie dies durch die §§ 78a ff im stationären Bereich geschieht. Eine Vereinheitlichung erspart den überörtlichen Trägern der freien Jugendhilfe, den zusätzlichen Aufwand für die Anpassung der Kalkulation an die jeweiligen örtlichen Bedingungen. Für die Jugendämter bieten solche Rahmenbedingungen Verlässlichkeit hinsichtlich der hinterlegten fachlichen Standards in den ambulanten HzE und vereinfachen den Abschluss der Vereinbarungen und die Abrechnung der Leistungen. Diese Vereinheitlichung kann auf drei Wegen erreicht werden:

- ✓ eine Erweiterung des Anwendungsbereiches der §§ 78a ff SGB VIII auf die ambulanten Erziehungshilfen der §§ 27,2, 29, 30, 31, 35, 35a SGB VIII. durch den Bundesgesetzgeber. Damit würde der Bundesgesetzgeber der gewachsenen Bedeutung der ambulanten Leistungen gerecht werden;
- ✓ die Umsetzung des Landesrechtsvorbehalts gem. § 78a Abs. 2 SGB VIII. Dies würde zu einer verbesserten Transparenz, Vergleichbarkeit und Verbindlichkeit zumindest auf Landesebene führen;
- ✓ landesweite Rahmenvereinbarungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der Leistungserbringer.

Angesichts der genannten Schwierigkeiten und dem dargestellten Bedeutungszuwachs der ambulanten Hilfen sind überörtliche Kostenregelungen in diesem Bereich fachlich angezeigt. Die Unterscheidung der §§ 77 und 78a ff hat historische Gründe⁴ und ist obsolet geworden. Selbstverständlich sehen wir die Konsequenzen insbesondere gesetzlicher Veränderungen. Mit dem Leistungs- Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen wird auch ein Vereinbarungsaufwand zur Pflicht, der bislang nicht zwingend vorgesehen ist. Mit einer Erweiterung des Schiedsstellenwesens könnte eine neue Welle von Schiedsverfahren erzeugt werden, wie dies zu seinem Beginn im stationären Bereich der Fall war. Bei einer Änderung des SGB VIII müsste beachtet werden, dass § 77 nicht nur für die genannten ambulanten Erziehungshilfen, sondern auch zur Finanzierung vieler anderer Angebote (z.B. nach § 16 und nach § 28) herangezogen wird. Diese Einwände sind jedoch nicht gravierend. Die Standards des Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungswesens tun der fachlichen Weiterentwicklung ambulanter Hilfen gut und werden teilweise ohnehin schon zugrunde gelegt. Die wissenschaftlich nachgewiesene friedensstiftende Wirkung des Schiedsverfahrens⁵ wird auch im ambulanten Bereich nach einem kurzen Hoch in einer

⁴ Vgl. Wiesner S. 35ff in AFET (2009): 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII. Hannover

⁵ Vgl. Wabnitz S. 41 in AFET (2009): 10 Jahre Schiedsstellen nach dem SGB VIII. Hannover

Beruhigung münden, so wie dies im stationären Bereich bereits eingetreten ist. Eine Berücksichtigung anderer Angebote im Rahmen einer Gesetzesreform ist möglich.

Im Bereich der ambulanten Erziehungshilfen besteht ein Mangel an überörtlichen Vereinbarungen zur Kostenregelung. Dieser führt zu Schwierigkeiten in der Praxis, wie wir sie derzeit antreffen und die von der Praxis nur hilfsweise gelöst werden können. Als Vorstand des AFET-Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. und als Fachausschuss Jugendhilferecht und Jugendhilfepolitik nehmen wir unsere Verantwortung für die Praxis mit der Verabschiedung unserer Arbeitshilfe wahr. Wir schlagen vor, eine Diskussion darüber zu führen, ob es Sinn macht, insbesondere dem Bundesgesetzgeber aber auch den Bundesländern und den Spitzenverbänden naheulegen, ihre Kompetenzen in ihrem Bereich ebenfalls auszuschöpfen und die ambulanten Erziehungshilfen durch eine Vereinheitlichung des Vereinbarungswesens zu stärken.