

Empfehlungen zur vorübergehenden Versorgung aufgegriffener Jugendlicher

hier: Aufgabenstellung, Organisation und Finanzierung von Jugendschutzstellen

Vorbemerkung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter und überörtlichen Erziehungsbehörden hat im Jahre 1976 zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden Empfehlungen zur vorübergehenden Versorgung aufgegriffener Jugendlicher verabschiedet. Diese Empfehlungen haben sich in der Praxis bewährt. Ihre Anwendung wird daher nachdrücklich empfohlen, da der mit ihnen angestrebte Erfolg letztlich nur dann erreicht werden kann, wenn bundesweit eine einheitliche Handhabung gewährleistet ist.

Die folgenden Empfehlungen zur Aufgabenstellung, Organisation und Finanzierung von Jugendschutzstellen ergänzen die Empfehlungen zur vorübergehenden Versorgung aufgegriffener Jugendlicher mit dem Ziel der Kostendämpfung:

Die Auslastungsquoten der Jugendschutzstellen sind erfahrungsgemäß höchst unterschiedlich. Da der weitaus größte Teil der Jugendschutzstellen über Pflegesätze finanziert wird, wirkt sich ein niedriger Auslastungsgrad aber auf die Höhe der in Rechnung gestellten Pflegesätze aus. Bei der Berechnung des Pflegesatzes gehen bereits einige Jugendämter von einer 50 %igen Belegung der Jugendschutzstellen aus. Hierdurch kommen z.T. „astronomische“ Tagespflegesätze zustande.

Im Falle weiterer Kostensteigerungen auf diesem Sektor besteht die Gefahr, daß die in Rechnung gestellten Pflegesätze nicht mehr akzeptiert werden, weil sie als nicht mehr angemessen angesehen werden können.

Um der Kostenentwicklung entgegenzuwirken, empfehlen die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter und überörtlichen Erziehungsbehörden sowie die kommunalen Spitzenverbände, folgendes zu beachten:

1. Aufgabenstellung und Organisation

1.1 Inobhutnahme

„Inobhutnahme“ im Sinne der Empfehlungen ist nicht mit „Unterbringung in einer Einrichtung“ gleichzusetzen. Vielmehr dient die Inobhutnahme dazu, eine möglichst schnelle Rückführung eines Kindes oder Jugendlichen einzuleiten. Das bedeutet, daß das Kind oder der Jugendliche nach Möglichkeit noch am Tag des Aufgreifens dem Elternhaus, dem Heim oder dem Jugendamt des Heimatortes zugeführt werden sollte (vgl. zur Verpflichtung / Berechtigung der Rückführung Ziffern 5 – 10 der Empfehlungen). Hier hat sich die rund um die Uhr organisierte Rufbereitschaft mit mindestens einem Mitarbeiter bewährt. Nur wenn eine **sofortige Rückführung nicht möglich** ist, hat das Jugendamt des Aufgreifungsortes die **Unterbringung** zu veranlassen. Unterbringung in diesem Sinne heißt jedoch nicht in jedem Fall eine geschlossene, d.h. fluchtsichere Unterbringung.

1.2 Bedarfsplanung

Die Größe einer Jugendschutzstelle sollte an Bedarfsplanungen ausgerichtet werden, die die (örtlichen) Bedürfnisse in dem jeweiligen regionalen Versorgungsgebiet berücksichtigen. Hierbei können die Jugendämter die von den Landesjugendämtern angebotenen Planungshilfen (§ 20 Abs. 1 Nr. 2 JWG) in Anspruch nehmen. Darüber hinaus sollte die den Planungen zugrundegelegte Bedarfsermittlung grundsätzlich der demographischen Entwicklung angepaßt werden.

Die Auslastung von Jugendschutzstellen sollte so hoch wie möglich angesetzt werden und auch bei kleineren Einrichtungen (bis zu vier Plätzen) 60 % nicht unterschreiten. Proportional höher sollte die Auslastungsquote bei größeren Einrichtungen angesetzt werden.

Für die Abdeckung des darüber hinausgehenden selten eintretenden Spitzenbedarfs sollten alternative Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (siehe Punkt 1.3).

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf eine bedarfsorientierte Personalplanung hinzuweisen: Der Einsatz hauptamtlichen Personals sollte sich am Regelbedarf ausrichten, während der darüber hinausgehende Bedarf anderweitig, z.B. durch ehrenamtliche Mitarbeiter oder durch die Anforderung zusätzlichen Personals, abgedeckt werden könnte. Auf der anderen Seite könnte bei Nichtauslastung des hauptamtlichen Personals dieses anderweitig eingesetzt werden.

Im Rahmen von bedarfsorientierten Planungen kann es sich auch anbieten, daß benachbarte Jugendämter eine Jugendschutzstelle gemeinsam unterhalten / finanzieren.

1.3 Alternative Betreuungsmöglichkeiten zu Jugendschutzstellen

Eigenständige Jugendschutzstellen sind zwangsläufig kostenintensiv, weil sie ständig personell besetzt sein müssen. Insbesondere bei geringer Fallzahl sind deshalb alternative Betreuungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen, und zwar:

- Jugendschutzstellen im Verbund mit anderen Jugendhilfeeinrichtungen bei
 - personeller und räumlicher Anbindung oder
 - personelle Anbindung bei räumlicher Trennung
- Bereitschaftspflegestellen.

- 1.31 Jugendschutzstellen im Verbund mit anderen Jugendhilfeeinrichtungen ermöglichen einen flexiblen Einsatz des zur Betreuung erforderlichen Personals, wodurch der Pflegesatz relativ gering gehalten werden kann.
Gegen eine Anbindung sprechen zwar gewisse pädagogische Bedenken, wie etwa eine Störung der reibungslosen Arbeit der auf längere Unterbringung ausgerichteten Heime sowie der Umstand, daß die Jugendschutzstellenarbeit neben den bisherigen Aufgaben zusätzlich ausgeführt werden muß. Jedoch können durch entsprechende organisatorische Maßnahmen diese pädagogischen Bedenken relativiert werden und bei räumlicher Trennung sogar ganz entfallen. In jedem Fall sollte die pädagogische Arbeit des Heimes so wenig wie möglich belastet werden.
- 1.32 Bei sogenannten **Bereitschaftspflegestellen** (auch Bereitschaftspflegefamilien oder Gastfamilien genannt) werden einzelne Familien vom Jugendamt dafür gewonnen, Kinder und Jugendliche (auch) kurzfristig aufzunehmen. Dafür erhalten Sie einen monatlichen Pauschalgrundbetrag und zusätzlich für jeden Betreuungstag ein Betreuungsgeld. Diese alternative Form der kurzfristigen Unterbringung erfordert mithin keinen hohen Kostenaufwand, ist aber für die Aufgabe der Krisenintervention sehr effektiv.
In diesem Rahmen hat es sich bewährt, wenn Mitarbeitern der Jugendämter oder der freien Träger die Betreuung gegen ein entsprechendes Entgelt übertragen wird.
Zum Begriff und zu den Erfahrungen im einzelnen wird verwiesen auf die Untersuchung des Instituts für soziale Arbeit e.V., Münster, „Jugendschutzstellen und Bereitschaftspflegefamilien“, die vom Städtetag Nordrhein-Westfalen, Lindenallee 13 – 17, 5000 Köln 51, herausgegeben worden ist.
- 2. Finanzierung, Abrechnung, Erstattung**
Jugendschutzstellen werden unterschiedlich finanziert, insbesondere
- allein über kostendeckende Pflegesätze,
 - über einen von den Jugendämtern getragenen pauschalen Sockelbetrag und zusätzliche Pflegesatzabrechnungen.
- 2.1 Eine ausschließliche Finanzierung der Jugendschutzstellen über kostendeckende Pflegesätze bringt bei niedrigen Auslastungsquoten erhebliche Probleme mit sich, wenn auswärtigen Jugendämtern diese dann sehr hohen Pflegesätze in Rechnung gestellt werden.
Da jedes Jugendamt gemäß § 11 Satz 2 JWVG verpflichtet ist, aufgegriffene Kinder und Jugendliche in Obhut zu nehmen, obliegt es ihm auch sicherzustellen, daß hierfür geeignete Einrichtungen zur Verfügung stehen. Es wird daher empfohlen, daß ein bestimmter Kostenanteil der Jugendschutzstelle – in freier Trägerschaft oder bei jugendamtseigenen Einrichtungen – von den Jugendämtern des örtlichen Einzugsbereichs nach (z.B. auf der Basis der durchschnittlichen Inanspruchnahme oder der jeweiligen Jugendamtsgröße) vereinbarter Quotierung getragen wird.
Vergleichbar den nicht erstattungsfähigen allgemeinen Verwaltungskosten sollte dieser Kostenanteil nicht in die Pflegesatzberechnung der Einzelfälle einfließen, diese Vorhaltungskosten vielmehr von den betreffenden Jugendämtern des Einzugsbereichs als Erfüllung ihrer Vorhaltungspflicht für geeignete Einrichtungen getragen werden.
Eine solche pauschale Regelung der Vorhaltungskosten bietet den Vorteil, daß die Pflegesätze des Einzelfalles einen angemessenen Rahmen nicht übersteigen und durch die Gewährung unterschiedlicher Pauschalen – je nach Kostenintensität der betreffenden Jugendschutzstelle – eine weitgehend vergleichbare Höhe der Pflegesätze erreicht werden kann. Für eine solche Berechnung kommen theoretisch zwei verschiedene Lösungen in Betracht:
- eine Kostenausfallpauschale oder
 - eine Bereitstellungs-pauschale.
- 2.2 Die **Kostenausfallpauschale** wird dann entrichtet, wenn am Ende eines Abrechnungsjahres festgestellt wird, daß die im voraus geplante und festgelegte Auslastungsquote unterschritten worden ist. Jedes der Jugendämter, für deren Einzugsbereich die Jugendschutzstelle vorgehalten wird, zahlt nachträglich einen pauschalierten Differenzbetrag zwischen tatsächlicher und erwarteter – und damit vorgehaltener – Belegung.
Wegen der nachträglichen Abrechnungsweise bringt eine Kostenausfallpauschale für die Träger der Jugendhilfe haushaltsrechtliche Schwierigkeiten mit sich und kann daher **nicht** empfohlen werden.
- 2.3 Die **Bereitstellungspauschale** wird demgegenüber von den Jugendämtern, für deren Einzugsbereich die Jugendschutzstelle vorgehalten wird, jeweils im voraus entrichtet, und zwar als pauschaler Zuschuß zur teilweisen Kostendeckung für eine bestimmte Zahl vorgehaltener Plätze.
Diese Pauschale wird somit für jedes einzelne reservierte Bett gezahlt – unabhängig davon, ob die Einrichtung in kommunaler oder in freier Trägerschaft steht – und sollte rund 15 % der hierfür anfallenden Gesamtkosten abdecken.
Diese Abrechnungsweise wird empfohlen, da sie für die beteiligten Jugendämter oder einen freien Träger einer Jugendschutzstelle eine von vornherein übersichtliche Finanzierungsgrundlage darstellt.
- 2.4 Bei beiden Pauschalabrechnungen wird im Falle der Inanspruchnahme des Platzes für die durch die Pauschalen nicht abgedeckten Kosten ein Pflegesatz fällig.
Entsprechend Ziffer 11 der Empfehlungen zur vorübergehenden Versorgung aufgegriffener Jugendlicher sollte bei der Kostenerstattung auf die Anwendung der Bagatellgrenze verzichtet werden. Dadurch kann eine nicht notwendige Ausdehnung der Verweildauer verhindert werden.
- 2.5 Die Pflegekosten werden nach Kalendertagen abgerechnet. Der Aufnahme- und Entlassungstag sollte unabhängig von der gesamten Verweildauer insgesamt als ein Tag gelten. Anderenfalls würde bei einem Aufenthalt von nur wenigen Stunden vor und nach Mitternacht ein zweifacher Pflegesatz fällig, was wiederum zu unangemessenen Pflegesatzhöhen führen würde.