

Zur Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Berliner Rahmenvertrages für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRVJug)

Der Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRVJug) wurde ab 2003 zwischen den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege, dem VPK und dem Land Berlin verhandelt und am 15.12.2006 in Kraft gesetzt. Auch wenn der BRVJug eine neue systematische Struktur (Matrix) und damit eine orientierungsgebende Handlungsgrundlage für die beteiligten Parteien bietet, so lässt die Präambel durchscheinen, dass das Vertragswerk – angesichts der durch die Berliner Bankenkrise von 2001/2002 verursachten akuten Haushaltsnotlage Berlins – „besondere Anforderungen“ zu erfüllen hatte, d.h. es ging, unabhängig von den strukturellen Neuerungen darum, für die Zukunft möglichst Kosten zu dämpfen und dazu ggf. auch einzelne der bisherigen Standards zu reduzieren.

Die Entgeltfortschreibungen der Jahre 2003 bis 2015 lagen in der Summe unter +3%. Die HzE-Gesamtausgaben erreichten erst im Jahr 2014 wieder das Niveau von 2002. Berlin konnte so die Kosten über mehr als 10 Jahre konstant halten, zwischen 2003 und 2006 sogar deutlich absenken, obwohl Inflation und Tarifentwicklung kontinuierlich zu höheren Entgelten bei den Trägern hätte führen müssen. Die allgemeine Preissteigerung lag gemäß Statistischem Bundesamt zwischen den Jahren 2000 und 2016 bei über 25%. Als „Ausweg“ aus diesem Dilemma haben sich viele Träger von einer Tarifbindung bzw. Anlehnung an den damaligen BAT entfernt, Zulagen und Sonderzuwendungen gestrichen oder zumindest deutlich reduziert. Parallel sahen sie sich gezwungen, über Arbeitsverdichtung bzw. Fallzahlerhöhungen pro Mitarbeiter dem Dilemma zu geringer Einnahmen zu begegnen.

Die Folgen dieser in erster Linie von öffentlicher Seite herbeigeführten Entwicklung sind bis heute nicht überwunden, unabhängig von einem in den letzten Jahren wieder gestiegenen HzE¹-Gesamtbudget. Viele Träger sehen sich noch nicht in der Lage, den inzwischen durch die Rechtsprechung bestätigten Grundsatz, wonach die Zahlung eines Tariflohnes immer wirtschaftlich angemessen ist, für ihre Beschäftigten konsequent umzusetzen. Hier spielt insbesondere die mangelhafte Refinanzierung wichtiger Sachkostenpositionen innerhalb der aktuellen Entgelte eine erhebliche Rolle.

Der von Öffentlicher und Gewerkschaftsseite mitunter zu hörende Vorwurf, Freie Träger verweigerten ihren Mitarbeitern eine tarifgerechte Entlohnung, ignoriert vollständig diese Sachlage.

Was sind die wesentlichen Gründe für steigende HzE-Ausgaben der letzten Jahre?

Seit der BRVJug-Einführung hat sich die gesellschaftliche Situation in der Bundesrepublik und insbesondere in Berlin stark verändert. Seit 2006/2007 ist bundesweit ein kontinuierlicher Anstieg von Fallzahlen und Kosten bei den Hilfen zur Erziehung festzustellen (siehe KOMDAT-Info akj stat). Als Ursache dafür sind insbesondere zu nennen:

- die Sensibilisierung im Umgang mit dem Thema Kindeswohlgefährdung (Kinderschutzdebatte) und die entsprechenden gesetzlichen Neuerungen im SGB VIII § 8a. In Folge hat insbesondere die stationäre Unterbringung von Kindern unter 6 Jahren stark zugenommen.

¹ Hilfen zur Erziehung

- die steigende Zahl von Alleinerziehenden, die überproportional unter den Hilfeberechtigten der HzE zu finden sind.
- die hohe Zahl von armutsgefährdeten Menschen (70% der HzE-Inanspruchnahme in Berlin erfolgt durch Empfänger von Transferleistungen).
- die starke Zunahme von Kindern und Jugendlichen mit Entwicklungsauffälligkeiten und seelischen Störungen (§ 35a SGB VIII).
- Die insbesondere 2014/2015 massiv gestiegene Anzahl von jungen unbegleiteten Flüchtlingen mit Betreuungsbedarf

Berlin ist eine „wachsende Stadt“, in den letzten 10 Jahren mit einem jährlichen Einwohnerzuwachs von fast 35.000 Menschen (Info Tagesspiegel 09.10.18). Die zunehmende Wohnungsknappheit wirkt sich auch in den HzE aus, da insbesondere Careleaver kaum mehr bezahlbare Unterkünfte finden und bisweilen länger als geplant in den Einrichtungen verbleiben müssen. Zudem führen höhere Einwohnerzahlen naturgemäß zu einem zusätzlichen Fallaufkommen in den HzE. Dennoch liegt Berlin mit seinen Fall-Durchschnittskosten im Großstädtevergleich inzwischen im unteren Mittelfeld. Sowohl bei der Gesamtzahl der stationären HzE-Fälle auf 1.000 Einwohner wie auch bei den durchschnittlichen HzE-Ausgaben findet sich Berlin hinter anderen Großstädten wie Hamburg oder Bremen (Monitor HzE 2018, akj stat).

Während der Focus im Bereich des SGB VIII § 24 (Kindertagesbetreuung) seit Jahren auf dem Kita-platzausbau liegt, mitsamt eingeleiteten Qualitätsverbesserungen beim Personal- und beim -Leitungsschlüssel und hier auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens trifft, sieht sich die stationäre und ambulante Jugendhilfe, insbesondere seitens der Senatsfinanzverwaltung, mit Vorwürfen von Intransparenz ihrer Kostenstruktur und/oder fehlenden Wirkungsnachweisen ihrer Leistungen konfrontiert.

Diese Haltung ggü. den Trägern deutet sowohl auf eine mangelnde Kenntnis sowohl der oben genannten Finanzierungsproblematik wie auch der aktuellen fachlichen Herausforderungen der Jugendhilfepraxis hin. Sie bedient damit eher Klischees (auch mehr als 8 Jahre nach der „Maserati-Affäre“), als die herausfordernde Arbeit der erzieherischen Hilfen in ihrer Komplexität anzuerkennen und die vielfältigen fachlichen Weiterentwicklungen, auch und gerade im Hinblick auf Eigen- und Fremdevaluation, bei den Trägern wahrzunehmen.

Hilfen zur Erziehung wirken. Die Leistungsstärke der HzE ist in diversen Wirkungsstudien belegt (z.B. bundesweite WOS-Studie 2009; WIMES-Studie Berlin 2012; laufende Forschungsergebnisse IKJ Mainz). Eine gelingende HzE braucht demnach als wichtigste Voraussetzungen fachlich gut diagnostizierte, rechtzeitig eingeleitete, partizipativ ausgerichtete und dialogisch rückgekoppelte Hilfemaßnahmen sowie ausreichend zeitliche Ressourcen für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Jugendämtern, Eltern und Trägern.

Prof. Christian Schrapper beschreibt die Erziehungshilfe sinngemäß als „gesellschaftlichen Ausfallbürgen für familiär nicht gelingende Erziehungsprozesse“. Diese Zuschreibung mag man teilen oder nicht. Sie weist in jedem Fall auf die Bedeutung einer gelingenden HzE für die Zivilgesellschaft hin.

Ein keinesfalls durch die Leistungsanbieter verursachtes Dilemma ist die seit Jahren mangelhafte personelle Ausstattung und in Folge zu hohe Fallzahldichte - sprich permanente Überlastung - bei den Mitarbeitenden der RSDs der Jugendämter. Der forcierte Ausbau der Kitaplatzversorgung und der Schulsozialarbeit hat die angespannte Personalsituation auf dem Fachkräftemarkt durch eine

unzureichende Nachwuchssicherung, trotz aller vorhandenen Bemühungen (siehe u.a. Quereinsteigerpolitik) verstärkt.

Was sind vor diesem Hintergrund die zentralen Themen bei der Weiterentwicklung des BRVJug und ihrer Anlagen?

Es geht um den differenzierten Blick auf Entgeltbestandteile, Entgelthöhen und die Art und Weise ihrer Ermittlung. Wir wollen die aktuellen Vereinbarungen und Vorgaben im Bereich der Personal- wie der Sachkosten differenziert betrachten und zwischen Senatsseite und Trägern eine Verständigung über angemessene Größen und Werte herstellen - eine Aufgabe, die sich insbesondere der Ausschuss für Entgelte der Vertragskommission annehmen muss.

Die Sachkostenermittlung bei den sogenannten „Orientierungsgrößen“ der Senatsseite braucht dringend Transparenz. Hierzu sind geeignete und im Konsens vereinbarte Verfahren zu entwickeln. Es sollte (insbesondere bei strittigen Fragen) eine Verständigung darüber erfolgen, welche „neutrale Stelle“ ggf. mit der Ermittlung geeigneter Kostengrößen und Kostenpauschalen beauftragt wird (z.B. Wirtschaftsprüfer, anerkannte Institutionen wie die KGST o.a.).

Zur Klärung der Kostenstruktur im Sachkostenbereich ist auch der aktuelle „Nebenkostenkatalog“ (BRVJug - Anlage F) zu überprüfen, da hier Einzelpositionen ohne Diskussion über viele Jahre „eingefroren“ sind.

Sofern eine Einigung erzielt ist, kann die Personalkostenentwicklung zukünftig regelhaft an die Tarifentwicklung des Öffentlichen Dienstes und die Sachkostensteigerung an die einschlägigen (Verbraucher-)Preisindexe gekoppelt werden. In einzelnen Kostenbereich sind Kostenpauschalen sinnvoll (z.B. im Bereich der Steuerungskosten).

Ziel des Prozesses ist aus unserer Sicht ein insgesamt deutlich vereinfachtes Entgeltermittlungs- und Fortschreibungsverfahren.

Weiterhin gehören die Personalschlüssel und die Auslastungsquoten der einzelnen Leistungsangebote, vereinbart in den diversen Anlagen D des BRVJug, auf den Prüfstand. Beides sind Schlüsselgrößen bei der Sicherung der Leistungsfähigkeit der Träger wie bei der Entgeltgestaltung.

Die Leistungsanbieter der HzE haben mit Entwicklungen zu tun, die eine Verbesserung des Leitungs- und Betreuungsschlüssel dringend notwendig machen:

- Das steigende Durchschnittsalter erfahrener Fachkräfte in den Jugendhilfeeinrichtungen verlangt nach besseren und flexibleren Personalausstattungen der Gruppen, auch um einem Ausbrennen im Beruf entgegenzuwirken.
- Die zeitlichen und fachlichen Anforderungen an die Leitungskräfte der Träger haben sich seit Einführung des BRVJ deutlich erhöht und bedürfen sowohl eines verbesserten Leitungsumfanges wie einer besseren Leitungsvergütung.

Beispielhaft zu nennen sind Veränderungen in den Bereichen:

- Elternarbeit
- aktive Prozessbegleitung (Schule, Therapien, Familiengerichtliche Stellungnahmen)
- Hilfedokumentation
- Etablierung geeigneter Qualitäts- und Wirkungsanalysen

- (Teil-)Übernahme von zeitaufwändigen Koordinations- und Steuerungsaufgaben im Hilfeplanverfahren auf Grund der teilweise katastrophalen Personalsituation in den Jugendämtern
- Personalgewinnung und Personalentwicklung auf einem stark ausgedünnten Fachkräftemarkt, auf dem - wenn überhaupt – mehrheitlich junge und frisch ausgebildete Absolventen zur Verfügung stehen, d.h. es kommen Fachkräfte ohne Praxiserfahrung nach (kein Anerkennungsjahr mehr), die besonderer Nachqualifizierung on-the-job bedürfen, um ihre Aufgaben bewältigen zu können.
- Die stationären Hilfen sind in ihrer Personalausstattung vor dem Hintergrund des Arbeitsschutzgesetzes (siehe Auseinandersetzung mit dem LAGetSi bei den WAB-Gruppen) dringend rechtssicher zu gestalten. Die Realität der Einsatzplanung in Schichtdienstgruppen bei den derzeitigen Zumessungen halten kaum einer gesetzlichen Überprüfung stand.

Im Hinblick auf die Auslastungsquoten halten wir die durchschnittliche Auslastung der einzelnen Leistungsangebote im jeweiligen Zeitraum der letzten 5 Jahre für eine realistische und geeignete Vereinbarungsgröße.

Im Bereich der ambulanten HzE besteht aus Trägersicht insbesondere in folgenden Punkten Handlungsbedarf:

- Eine realistische Berechnung der Leasing- und Honorarkräfte in der Personalkostenkalkulation sowie eine sozialversicherungsrechtliche Überprüfung der 80/20-Vorgabe (Festangestellte/Honorarkräfte)
- die Höhe diverser Sachkostenpauschalen ohne stattgefunden Angemessenheitsprüfung

Ambulante Arbeit ist grundsätzlich und immer mit vielfältigen Wegezeiten verbunden. Diese werden gegenwärtig weder zeitlich noch finanziell ausreichend berücksichtigt oder gar ganz in Frage gestellt. Hier ist dringend die Einfügung eines Faktors für Wegezeiten in der Kalkulation der Fachleistungsstunde für die Rahmenleistungsbeschreibung Ambulante Sozialpädagogische Erziehungshilfen (nach §§ 29,30,31 und 35, 35a und 41 SGB VIII)" geboten.

Das Thema „Sachkostenerstattung bzw. Sachkostenpauschalen“ ist generell ein bereits seit langem bekannter Mangel der Entgeltfinanzierung im Bereich der Ambulanten Hilfen, zu dem Paritätischen Träger vor einigen Jahren umfangreiche eigene Erhebungen vorgelegt haben, ohne dass dies zu entsprechenden Konsequenzen geführt hat.

Im Bereich Betreutes Jugendwohnen sind insbesondere folgende Punkte korrekturbedürftig:

- die fachlich und sachlich nicht nachvollziehbare Kürzung der Sachkostenpauschale um 35% für junge Volljährige
- die unzureichende Höhe der bislang bewilligten Treffpunktmieten

Die Freien Träger und ihre Ligaverbände stehen für eine leistungsstarke, transparente und wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese gilt es zu erhalten, zu stärken und zu fördern. Welche Rahmenbedingungen eine solche Stärkung und Förderung braucht, haben die o.g. Wirkungsstudien in fachlich fundierter Weise dokumentiert.

Erfolgreiche Jugendhilfe benötigt – das gilt sowohl für die Jugendämter wie für die Freien Träger – eine Personalausstattung und eine Personalkostenfinanzierung, die ihrem Aufgaben- und Verantwortungsumfang entspricht. Wir brauchen zudem die Fortsetzung und Intensivierung eines kontinuierli-

chen fachlichen Austausches zwischen Jugendämtern und Trägern mit dem Ziel eines gemeinsamen Qualitätsprozesses.

Das gelingt aber nur mit Akteuren, die in der Kinder- und Jugendhilfe ein (in erster Linie fachlich, aber auch finanziell) attraktives Arbeitsfeld für sich erkennen und denen für solche Prozesse die notwendigen Ressourcen (Personal- und Sachmittel) zur Verfügung stehen.

Der BRVJug sollte einen in diesem Sinne angemessenen Handlungsrahmen für alle Beteiligten bieten. Es geht nicht darum, ihn abzuschaffen, sondern ihn in eine zukunftsfähige Form weiter zu entwickeln.

Thomas Grahn, Albert-Schweitzer-Kinderdorf Berlin e.V. (grahn@kinderdorf-berlin.de) im Namen der Trägervertreter der Steuerungsgruppe Hilfen zur Erziehung im Paritätischen Wohlfahrtsverband LV Berlin e.V., Stand 26.10.2018