

Interkommunaler Vergleichsring der Großstadtjugendämter

hier: Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs 2001 und 2002
bei den Hilfen zur Erziehung (HzE)

Anmeldung

zur Tagesordnung der Sitzung des
Jugendhilfeausschusses am 30. September 2004

- öffentlicher Teil -

I. Sachverhalt

Seit 1997 ist das Jugendamt Nürnberg an dem von Großstadtjugendämtern initiierten interkommunalen Vergleichsring Hilfen zur Erziehung beteiligt. Das Projekt wird von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) im Rahmen des Geschäftsbereiches IKO-Netz geleitet und finanziell gefördert. Die Jugendämter übernehmen einen Kostenanteil. Die Projektbegleitung und –beratung erfolgt durch das Institut für Pädagogik, Arbeitsbereich Sozialpädagogik der Universität Koblenz-Landau.

Beteiligt sind derzeit¹ die Jugendämter folgender Großstädte, die an Grunddaten aufweisen:

Stadt	Gesamtbevölkerung zum 31.12.02	Anteil der 0 < 18J. an der Gesamtbevölk.
Dortmund ²	587.379	17,1 %
Köln	970.305	16,6 %
Essen	591.890	16,5 %
Bremen	540.468	16,4 %
Nürnberg	485.394	15,9 %
Frankfurt	622.460	15,5 %
Düsseldorf	560.048	15,4 %
Dresden ³	474.730	14,7 %

Nach der Vereinbarung für die dritte Phase des Vergleichsrings „Jugendhilfe/Hilfen zur Erziehung“ der Jugendämter der „großen Großstädte“ sollten auf der Grundlage der Befunde und Vereinbarungen aus den vorhergehenden beiden Arbeitsphasen vor allem zwei Schwerpunkte bearbeitet werden:

- Kennzahlenvergleiche der HzE-Fallzahlen für ausgewählte Organisationsbezirke und Gesamtstädte
- Kennzahlenvergleiche für Kostenzahlen nur für Gesamtstädte

Die Kennzahlen sind der Seite 1 des Anhangs zu entnehmen.

Auf Hilfen zur Erziehung besteht nach § 27 (1) SGB VIII ein Rechtsanspruch:

„Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung), wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.“

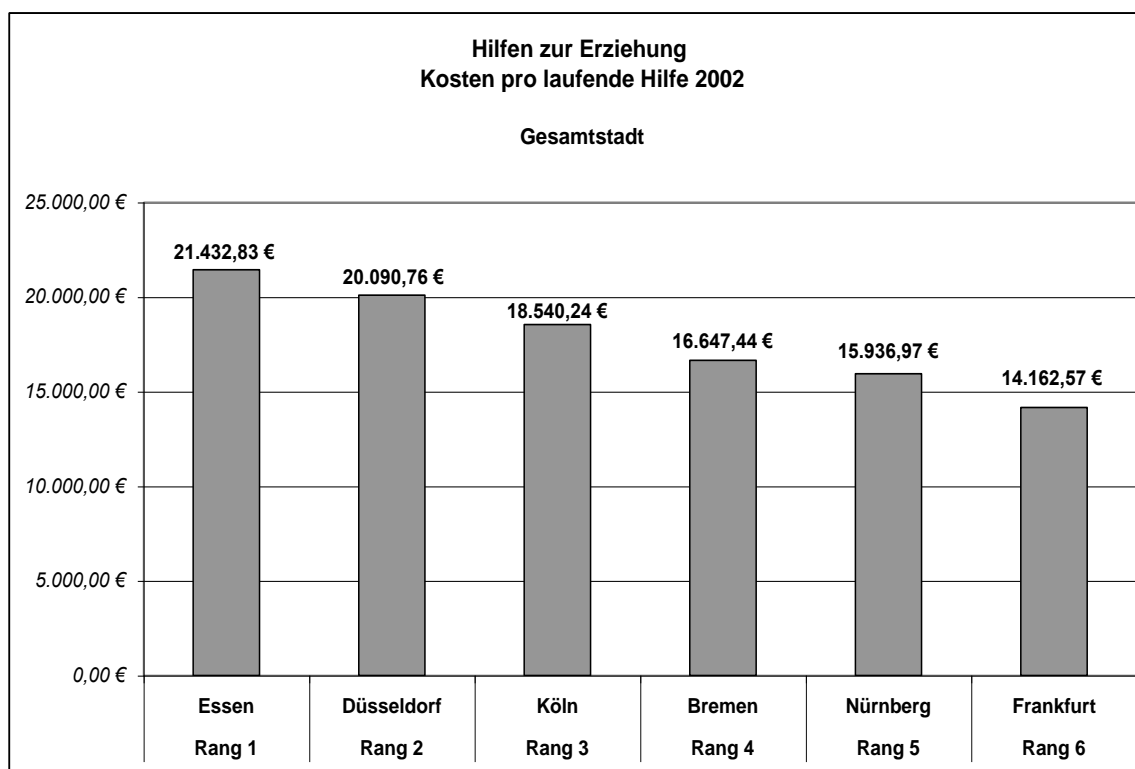
¹ in der ersten Phasen waren noch die Städte Duisburg, Stuttgart und München beteiligt.

² Aus Dortmund konnten keine Angaben über die jeweils laufenden Fälle eines Berichtsjahres (Bestand des Vorjahres + im laufenden Jahr begonnene Hilfen), sondern nur zum Fallbestand am 31.12. gemacht werden. Die zur Verfügung gestellten Kostendaten waren unvollständig (keine Angabe der Zahlungen an externe Anbieter). Dortmund konnte daher nicht in die Vergleiche einbezogen werden.

³ Auch Dresden konnte nicht für alle Bereiche das erforderliche Zahlenmaterial zur Verfügung stellen.

1. Nürnbergs Ausgaben für Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich

1.1 Die Kosten⁴ pro laufende Hilfe für die Hilfen zur Erziehung insgesamt



Laufende Hilfen = Bestand am 31.12. des Vorjahres + im laufenden Jahr begonnene Hilfen

In Essen wurden 2002 etwa 21.500 € pro laufende Erziehungshilfe aufgewendet (2001: 29.500 €), dies ist der „Spitzenwert“ innerhalb des Vergleichsrings. Verantwortlich hierfür ist ein – im interkommunalen Vergleich – hoher Anteil stationärer Hilfen an den insgesamt in Anspruch genommenen HzE (70,2%).

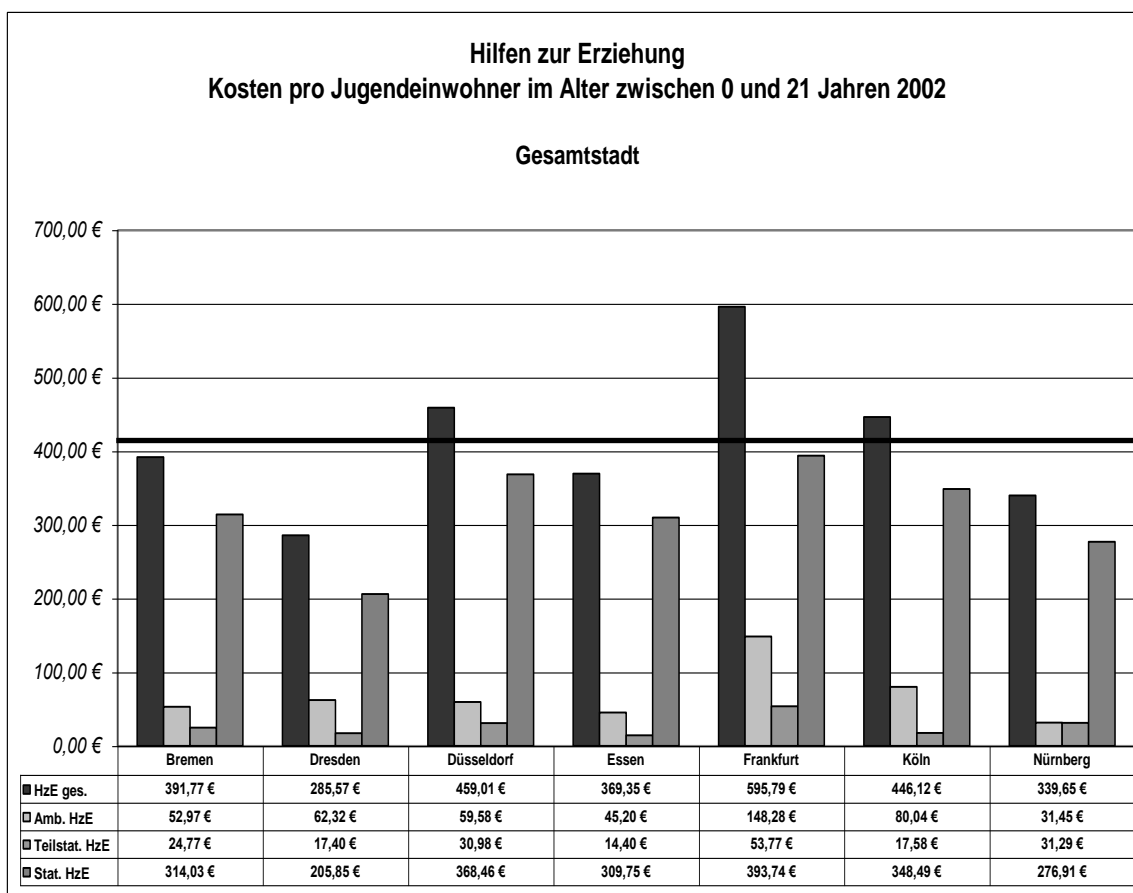
In Frankfurt dagegen – hier werden mehr als 55% aller Erziehungshilfen ambulant erbracht – liegen die Kosten pro laufender HzE nur bei etwa 14.200 €.

Nürnberg zeigt für die Hilfen zur Erziehung insgesamt den zweitniedrigsten, für die Teilbereiche der ambulanten, teilstationären und stationären HzE jeweils den niedrigsten Kostenkennwert aller beteiligten Großstädte.

Erläuterung: Der zweitniedrigste Rang erklärt sich dadurch, dass in Nürnberg der Anteil ambulanter Hilfen im Vergleich zu Frankfurt erheblich geringer ist. Da ambulante Hilfen in der Regel die kostengünstigste Hilfeform darstellen, beeinflusst dies den Durchschnitt aller Hilfen zugunsten Frankfurts.

⁴ Korrekterweise sollte angemerkt werden, dass es sich nicht um die tatsächlichen Kosten pro Fall handelt, sondern um die in dem jeweiligen Jahr bezahlten Rechnungen der Leistungserbringer. Da sich aber Rechnungsstellungen nach der Fallentwicklung und nicht nach dem Wirtschaftsjahr richten, kommt es vor, dass z. B. im März eine Rechnung eingeht, die die Monate November und Dezember des Vorjahres einschließt. Da aber von solchen Umständen alle Städte betroffen sind, dürfte sich dieser Faktor in etwa ausgleichen.

1.2 Die Kosten pro Jugendeinwohner im Alter zwischen 0 und unter 21 Jahren



———— = Durchschnittswert Kosten pro Jugendeinwohner Hilfen zur Erziehung gesamt (412,46 €)

*Frankfurt liegt bei den Kosten für Hilfen zur Erziehung pro Jugendeinwohner im Jahr 2002 sowohl gesamt als auch in den einzelnen Hilfearten deutlich an der Spitze, ebenso deutlich liegen Dresden (Ausnahme: Ambulante HzE) und **Nürnberg** (Ausnahme: Teilstationäre HzE) am Ende der Rangliste.*

Erläuterung: Teilstationäre Hilfen werden in der Regel in Tagesstätten erbracht. Da fast alle diese Einrichtungen in Nürnberg heilpädagogisch ausgerichtet sind und Kinder nur mit einem entsprechend spezifischen Hilfebedarf aufgenommen werden, liegen die Ausgaben für diesen Bereich pro Fall vergleichsweise höher. In Nürnberg wird versucht, in Frage kommende Kinder nicht auszugrenzen, d. h. möglichst im gewohnten Rahmen eines Regelangebotes zu belassen und zu integrieren (also z. B. Einzelintegration verhaltensproblematischer Kinder im städtischen Kindergarten oder Hort, statt sie in Heilpädagogische Tagesstätten auszulagern).

In allen Städten wird für die stationären Hilfen deutlich mehr Geld aufgewendet als für alle anderen Hilfearten zusammen. In Essen (84%) und Nürnberg (82%) liegt dieses Verhältnis der Aufwendungen für stationäre Hilfen zur Erziehung an den Aufwendungen für alle Hilfen zur Erziehung deutlich über 80%.

2. Nürnbergs Fallzahlentwicklung im interkommunalen Vergleich

Die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung nimmt in den beteiligten Großstädten weiter zu, dies ist eine zentrale Aussage des Kennzahlenvergleichs 2001 und 2002.

Lediglich in Nürnberg lässt sich in diesem Zeitraum ein Rückgang der Fallzahlen sowohl bei den Hilfen zur Erziehung insgesamt als auch bei den ambulanten, teilstationären und stationären HzE beobachten.

Die übrigen Städte zeigen insbesondere bei den ambulanten, aber auch bei den kostenintensiven stationären Hilfen zum Teil deutliche Zuwächse:

Die Städte Essen und Frankfurt weisen mit Zuwachsraten von 40,3 % bzw. 20,4% bei den Erziehungshilfen insgesamt Spitzenwerte innerhalb des Vergleichs rings auf. Während der Anstieg der Fallzahlen in Frankfurt in erster Linie auf eine zunehmende Inanspruchnahme ambulanter HzE zurückzuführen ist, stieg in Essen vor allem die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die teilstationäre und stationäre Hilfen in Anspruch nehmen, deutlich an.

Mit den Fallzahlen steigen in der Regel – eine **Ausnahme** bilden die Städte Essen und **Nürnberg** – auch die absoluten Kosten für die Hilfen zur Erziehung, wie das Schaubild auf der folgenden Seite verdeutlicht:

Entwicklung der Fallzahlen

Stadt	HzE gesamt			Ambulante HzE			Teilstationäre HzE			Stationäre HzE		
	Fälle 2001	Fälle 2002	Diff. (in %)	Fälle 2001	Fälle 2002	Diff. (in %)	Fälle 2001	Fälle 2002	Diff. (in %)	Fälle 2001	Fälle 2002	Diff. (in %)
Bremen	2408	2487	3,3%	600	712	18,7%	268	174	-35,1%	1540	1601	4,0%
Düsseldorf	1964	2301	17,2%	550	810	47,3%	167	154	-7,8%	1247	1337	7,2%
Essen	1413	1982	40,3%	364	484	33,0%	29	107	269,0%	1020	1391	36,4%
Frankfurt	3967	4776	20,4%	2007	2642	31,6%	274	323	17,9%	1686	1811	7,4%
Köln	4435	4533	2,2%	1766	1835	3,9%	207	206	-0,5%	2462	2492	1,2%
Nürnberg	2017	1953	-3,2%	510	497	-2,5%	250	218	-12,8%	1257	1238	-1,5%

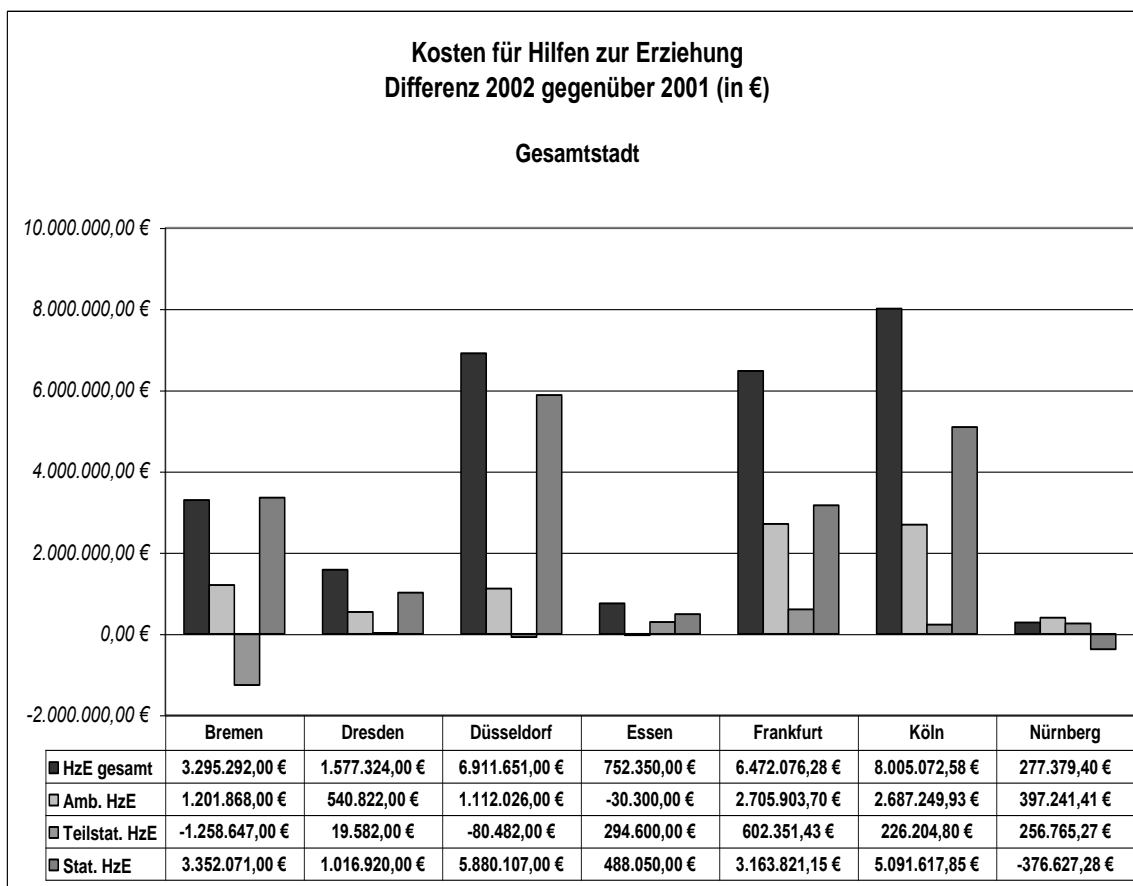
Fälle = Laufende Hilfen (Bestand am 31.12. des Vorjahres + im laufenden Jahr begonnene Hilfen)

Diff. = Differenz 2002 gegenüber 2001 (in %)

Köln zeigt mit einem Kostenzuwachs von 8 Millionen Euro bei den Hilfen zur Erziehung insgesamt den höchsten Wert aller beteiligten Großstädte. Auch bei den ambulanten und stationären HzE lässt sich in Köln ein deutlicher Anstieg der Kosten beobachten. Ebenfalls deutliche Kostenzuwächse bei den Erziehungshilfen insgesamt sowie bei den stationären HzE weisen die Städte Düsseldorf und Frankfurt auf. Frankfurt ist zudem mit einem Anstieg der Kosten um 2,7 Millionen Euro „Spitzenreiter“ im Bereich der ambulanten Hilfen.

In Essen und Nürnberg blieben die Kosten für die Hilfen zur Erziehung insgesamt im Vergleich zum Vorjahr nahezu konstant.

Bei den stationären HzE zeigt Essen einen Kostenzuwachs von nur 490.000 Euro, dies ist – vor dem Hintergrund des oben skizzierten deutlichen Anstiegs der Fallzahlen in diesem Bereich – bemerkenswert und erklärungsbedürftig zugleich. **In Nürnberg sind die Aufwendungen für die stationären Hilfearten im Vergleich zum Vorjahr um 380.000 Euro zurückgegangen.** Erläuterung: Dies wurde möglich durch einen Rückgang der Kosten für junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII:

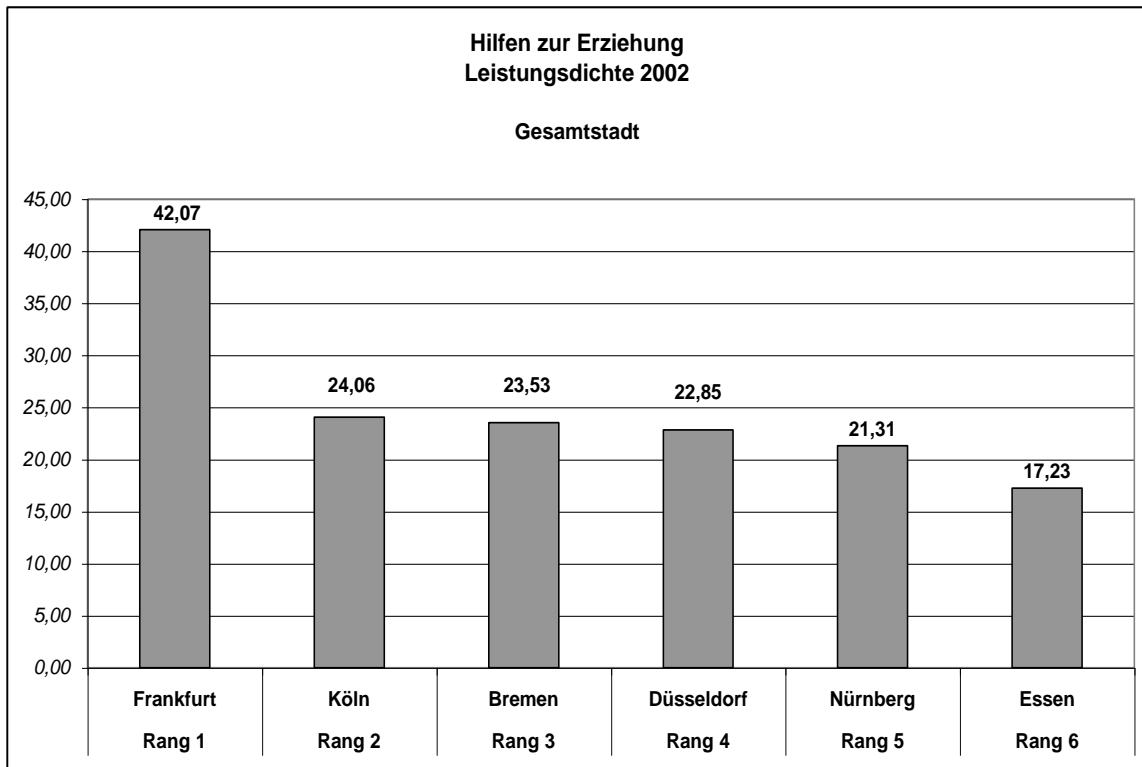


Auch wenn die hier vorgestellten Befunde – steigende Fallzahlen, zunehmende Kosten – auf fast alle beteiligten Großstädte zutreffen, lassen sich gleichwohl – auch dies ist ein wichtiger Befund des Kennzahlenvergleichs – deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Höhe der Inanspruchnahme sowie der Kosten der Hilfen zur Erziehung feststellen.

Diese Unterschiede zeigen, dass sich in jeder Stadt ein eigenes Profil der Hilfen zur Erziehung entwickelt hat. Nürnbergs Profil ist im Anhang zusammengefasst nachzulesen.

Die Leistungsdichte der Hilfen zur Erziehung insgesamt

Während die Städte Köln, Bremen, Düsseldorf und Nürnberg nur geringfügige Unterschiede im Hinblick auf die Höhe der Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung insgesamt erkennen lassen, zeigen sich für Frankfurt und Essen „auffällige“ Leistungsdichten. Frankfurt erreicht 2002 mit 42 Hilfen pro 1000 Jugendliche im Alter zwischen 0 und unter 21 Jahren einen „Spitzenwert“, der fast doppelt so hoch ist, wie der für den gesamten Vergleichsring ermittelte Durchschnittswert von 25 Hilfen pro 1000 Jugendliche. Dagegen liegt Essen mit 17 Hilfen pro 1000 Jugendliche deutlich unter dem Durchschnitt, der Abstand zwischen den Leistungsdichten von Essen und Frankfurt beträgt fast 25 Punkte.



Leistungsdichte = Laufende Hilfen pro 1000 Jugendeinwohner 0 < 21 Jahre

3. Die Kosten- und Fallzahlentwicklung bei HzEs in Nürnberg seit 2002

Eine Fortschreibung der Kosten- und Fallzahlentwicklung für den gesamten Vergleichsring über das Jahr 2002 hinaus ist leider noch nicht möglich, weil die beteiligten Kommunen ihre Zahlen erst bis Ende Juli d. J. melden mussten und deshalb entsprechende Auswertungen noch nicht vorliegen können.

Allerdings besteht die Möglichkeit, die Nürnberger Jugendhilfedaten des letzten Jahres mit dem Ergebnis des im Vergleichszeitraum 2001/2002 in Beziehung zu setzen, indem die Nürnberger Jugendhilfe nicht nur im Verhältnis zu den Vergleichsstädten eine Ausnahme darstellte:

Denn auch auf **Bundesebene** sind die Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung von 2001 auf 2002 zwischen 4 und 5 % gestiegen und die Kosten in diesem Zeitraum um 6,1 % gewachsen⁵.

Die Zahlen über die Fälle und die Kosten des Jahres 2003 zeigen, dass beides auch in Nürnberg wieder gestiegen ist, also die Tendenz des Zweijahresvergleiches 2001 – 2002 sich nicht bestätigt hat.

Angesichts der Gesamtzahl der Fälle sind die Schwankungen jedoch relativ gering und es hat den Anschein, dass sich insgesamt betrachtet die Hilfeleistungen in den letzten Jahren in einem moderaten Rahmen eingependelt haben.

⁵ Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe

Fallzahlentwicklung Hilfen zur Erziehung (§§ 27 Abs. 2, 29 – 35 SGB VIII) 2001 bis 2003 in Nürnberg			
Hilfeart	Laufende Fälle ⁶ 2001	Laufende Fälle 2002	Laufende Fälle 2003
Ambulante Hilfen	510	497	543
Teilstationäre Hilfen	250	218	223
Stationäre Hilfen	1257	1238	1293
HZE insgesamt	2017	1953	2059

Kosten pro Jugendeinwohner (0 bis unter 21 Jahre) 2002 und 2003 im Vergleich in € in Nürnberg					
Hilfeart	Jahr	2002		2003	
		Gesamtkosten	Kosten pro EW 0 < 21 J.	Gesamtkosten	Kosten pro EW 0 < 21 J.
Ambulante Hilfen		2.882.122 €	31,45 €	3.639.663 €	39,75 €
Teilstationäre Hilfen		2.867.684 €	31,29 €	3.315.474 €	36,21 €
Stationäre Hilfen		25.375.101 €	276,91 €	26.302.380 €	287,26 €
HZE insgesamt		31.124.907 €	339,65 €	33.257.517 €	363,22 €

Mit diesen Werten liegt Nürnberg aber immer noch erheblich unter den durchschnittlichen Kosten aller Vergleichsstädte, die im Jahre 2002 412,46 € betragen. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass seither in einer der anderen Kommunen des Vergleichsrings die Kosten bei den Hilfen zur Erziehung gesenkt werden konnten.

Die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung und andere erzieherische Leistungen (z. B. Inobhutnahmen, Mütter-/Väter-Kind-Heime, Tagespflege, Gebührenübernahmen für Kindertagesstätten und -betreuung) insgesamt sind in Nürnberg von 42,6 Mio Euro 2002 auf 46,8 Mio Euro im Jahre 2003 gestiegen.

Wie der **Ausgabenvergleich „Haushalt Stadt Nürnberg“ – „Haushalt Jugendamt“** zeigt, nimmt die Jugendhilfe im Kommunalhaushalt keine Sonderstellung ein:

	Rechnungs- ergebnis Ausgaben	Rechnungs- ergebnis Ausgaben	Rechnungs- ergebnis Ausgaben	Entwurf Ausgaben
	2001	2002	2003	2004
Gesamthaushalt Stadt Nürnberg	1.267.835.952	1.331.703.849	1.320.480.200	1.271.519.500
Gesamthaushalt Jugendamt	116.147.251	117.387.340	125.051.830	121.026.500
Anteil J am Gesamthaushalt in %	9,2	8,8	9,5	9,5

⁶ Laufende Fälle setzen sich zusammen aus dem Bestand am 31. 12. des Vorjahres zuzüglich der im laufenden Jahr begonnenen Hilfen.

Die (Hinter-)Gründe für Kostensteigerungen bei den erzieherischen Hilfen liegen auf der Hand und offenbaren gleichzeitig die paradoxe Situation, in der sich die Jugendhilfe befindet:

Obwohl z. B.

- die demographischen Daten in Nürnberg nach wie vor eine Zunahme junger Menschen ausweisen (siehe Tabelle auf der nächsten Seite) und damit potenziell die Zahl derer steigt, die Hilfe benötigen können und obwohl
- die Jugendarbeitslosigkeit wie die Arbeitslosigkeit generell auch in Nürnberg im Anwachsen begriffen ist (siehe Tabelle auf der nächsten Seite) und damit Notlagen zunehmen und in Verbindung mit Streß, Ängsten, Schulden etc. die Überforderungssituationen in Familien und damit die Wahrscheinlichkeit zunehmen, dass erzieherische Unterstützungen und wirtschaftliche Hilfeleistungen der Jugendhilfe gefordert sind

....soll die Jugendhilfe Fallzahlen senken und immer weniger ausgeben.

Die soziale und wirtschaftliche Entwicklung mit ihren drastischen Auswirkungen, wie sie im Sozialbericht der Stadt Nürnberg dokumentiert sind und unter TOP 6. Armut und Krankheit bei Kindern in Nürnberg des JHA's vom 22. Juli 2004 nachzulesen sind, weisen in Richtung wachsender Armut, Zunahme wirtschaftlicher Notlagen, Erziehungsprobleme und psychischer Krisensituationen.

Das heißt, gerade dann, wenn alles darauf hindeutet, das JugendHILFE mehr den je benötigt wird, soll sie Leistungen zurückfahren und Angebote abbauen.

Alterstruktur und Ausländeranteil im Dreijahresvergleich⁷:

Jahr	Summe 0 – 27 Jahre		gesamt	Gesamtbevölkerung*
	deutsch	ausländ.		
2001	104.508	31.675	136.183	513.151
2002	106.769	30.553	137.322	515.012
2003	108.263	29.550	137.813	516.051

Entwicklung der Altersgruppen* von 2001 – 2003:

Gesamt	0-3 Jahre		3-6 Jahre		6-10 Jahre		10-14 Jahre		14-18 Jahre		18-27 Jahre	
	dt.	ausl.	dt.	ausl.	dt.	ausl.	dt.	ausl.	dt.	ausl.	dt.	ausl.
2001	10681	1985	9773	2973	12739	4007	13766	4293	13655	3905	43894	14512
2002	11198	1565	9853	2941	12669	3939	13763	4201	14052	4167	45234	13740
2003	11091	1506	10283	2466	12722	3942	13668	4114	14364	4313	46135	13209

*) Wohnberechtigte Bevölkerung mit Haupt- und Nebenwohnsitz in Nürnberg

⁷ Quelle: Amt für Stadtforschung und Statistik der Stadt Nürnberg

Arbeitslose nach Altersgruppen im Dreijahresvergleich:

Altersgruppe Jahr	unter 20 Jahre	20-25 Jahre	unter 25 Jahre	25 bis unter 55 J.	55 Jahre und älter	Summe
2001	454	1963	2417	16.954	5361	24.732
2002	480	2068	2548	19.582	5.461	27.591
2003	441	2360	2801	22.871	4871	30.543

Alleinerziehende mit Kindern im Dreijahresvergleich:

Jahr	Alleinerziehend mit 1 Kind	Alleinerziehend mit 2 und mehr Kindern
2001	8.573	3.858
2002	9.053	4.148
2003	9.321	4.299

Das skizzierte Dilemma der Jugendhilfe lässt sich auch am Verhältnis von ambulanten und stationären Hilfen verdeutlichen:

Als Indiz für eine fachlich zeitgemäße Versorgung wird in der Auswertung des Vergleichs ein hoher Anteil der ambulanten Hilfen an den gesamten Hilfen gewertet. Gleichzeitig werden die Fachkräfte angehalten, kostenbewusst zu verfahren und streng zu prüfen, ob eine Hilfe überhaupt erforderlich ist.

Doch kann die empfohlene restriktive Bewilligungspraxis auch dazu führen, dass Hilfen bevorzugt erst dann als geeignet und notwendig befürwortet werden, wenn die Problemlage so unübersehbar zugespitzt ist, dass Hilfe unvermeidlich und offensichtlich erkennbar und begründbar ist.

Kann die geschilderte Praxis, selbst wenn sie nicht durchgängig angewandt wird, nicht ein möglicher Grund dafür sein, dass es im Verhältnis mehr stationäre als ambulante Hilfen gibt?

In Nürnberg wird versucht, Kostenbewusstsein umzusetzen und gleichzeitig das Wohl des Kindes und fachliche Standards zu wahren. Dies geschieht über ein laufend verbessertes Hilfeplanverfahren. Und die ersten Diskussionen über die Gründe des unterschiedlichen Abschneidens der Städte im Vergleichsring haben ergeben, dass sich Nürnberg klar von allen anderen Städten unterscheidet: hier kommt das vergleichsweise ausgereifteste und entwickelste Hilfeplanverfahren zur Anwendung und hier ist mit der Reform der Sozialen Dienst ein permanenter Prozeß der fachlichen Weiterentwicklung unter Beteiligung freier Träger eingeleitet worden.

4. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich bei einem Zweijahresvergleich eher um eine Momentaufnahme handelt und Entwicklungen längerfristig beobachtet werden müssen, um Schlüsse ziehen zu können oder Hinweise auf die tatsächliche Wirkung steuernder Maßnahmen erhalten zu können.

Darüber, wie Nürnberg mit seinen neueren Entwicklungen im interkommunalen Vergleich positioniert ist, kann leider noch keine Aussage gemacht werden, da die Daten des Jahres 2003 aller Städte für diesen Zweck noch nicht aufbereitet wurden.

Nichts desto Trotz sollte der interkommunale Vergleich nicht unterschätzt werden, denn er zeigt deutlich, dass sich die Jugendhilfe Nürnbergs sehen lassen kann und vergleichsweise einen sehr guten Stand vorzuweisen hat, der darauf schließen lässt, dass sich die Nürnberger Jugendhilfe fachlich auf der Höhe der Zeit befindet.

Die weitere Mitwirkung im interkommunalen Vergleichsring der Großstadtjugendämter und die in der nächsten Arbeitsphase des Netzwerkes zu erwartenden fachlichen Weiterentwicklungen sollen ein Garant dafür sein, dass dies auch in Zukunft so bleibt.

Im Folgenden werden weitere wesentliche Ergebnisse des Städtevergleichs in Auszügen wiedergegeben.

Der in seiner Gesamtheit 41 Seiten umfassende Projektbericht und die 32 Seiten umfassende Ergänzung vom August d. J. können beim Jugendamt unter Tel. 231-2534 oder 231-2854 angefordert werden.

II. Beilagen

Auszüge aus dem Bericht der Universität Koblenz vom 11. Mai 2004 über den Kennzahlenvergleich 2001 und 2002 zu Hilfen zur Erziehung im IKO-Netz Vergleichsring :

- Das Profil der Stadt Nürnberg im Hinblick auf die Inanspruchnahme und die Kosten der Hilfen zur Erziehung im Rahmen des interkommunalen Vergleichsringes der Großstadtjugendämter
- Die Bedeutung der zentralen Befunde für die weitere Arbeit im Vergleichsring

III. Beschlussvorschlag

keiner, da Bericht

IV. Herrn OBM

V. Frau Ref. V

Am
Referat V