



CHRISTA KRANZL
LANDESRAT

ST. PÖLTEN, am 22. Januar 2004
LANDHAUSPLATZ 1, 3109 ST. PÖLTEN
TEL: 02742/9005-12340 DW; FAX: 13530

Herrn
Präsidenten des NÖ Landtages
Mag. Edmund Freibauer

Landtag von Niederösterreich
Landtagsdirektion
Eing.: 22.01.2004
zu Ltg.-156/A-5/41-2003
— Ausschuss

Sehr geehrter Herr Präsident!

Zur Anfrage des Abgeordneten Mag. Riedl, Ltg.-156/A-5/41-2003, betreffend Ausgabenentwicklung im Bereich der Jugendwohlfahrt und Ergebnisse der IBB Studie darf ich wie folgt Stellung nehmen:

1. Wie ist Ihre Position zur damals vereinbarten Forcierung des Ausbaus der ambulanten Angebote unter Reduzierung der stationären Angebote?

Nicht nur eine Reihe von gesetzlichen Grundlagen und Grundsätzen, sondern auch das Interesse der Jugendwohlfahrt an sich verlangt, dass eine Maßnahme der vollen Erziehung möglichst restriktiv zu setzen ist. Die Jugendwohlfahrt ist stets bemüht, solange und so intensiv wie möglich die Familienautonomie zu wahren, die Familienressourcen zu stärken und den Familienverband zu schützen. Nicht die Frage der Finanzierbarkeit darf letztendlich Leitlinie der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Jugendwohlfahrt sein, sondern die Anwendung moderner Erkenntnisse für die Arbeitsmethoden der Jugendwohlfahrt und die Kreativität im Umgang mit neuen gesellschaftlichen Erscheinungsformen der sozialen Not (insbesondere der psychosozialen Not von Kindern) sind gefordert.

Die vorhandenen Finanzressourcen sind dabei pflichtbewusst und ökonomisch zu berücksichtigen und selbstverständlich auch die Rücksichtnahme auf die Möglichkeiten der Finanziere (Land und Gemeinden). In Folge der Aufteilung der Jugendwohlfahrtsaufgaben auf mehrere politische Ressorts ist es aber auch jedem Regierungsmitglied selbst belassen, seinem Aufgabenfeld die entsprechende Identität und die dafür erforderlichen finanziellen Ressourcen zu geben.

Seitens der öffentlichen Jugendwohlfahrt sind die Budgetmittel zur Qualitätssicherung der Maßnahmen der vollen Erziehung (sowohl in Institutionen als auch bei Pflegefamilien) einzusetzen, weil der Jugendwohlfahrtsträger eine hohe Verantwortung für die ihm anvertrauten Minderjährigen trägt. Qualitätssicherung erfolgt jedoch nicht durch vorsätzliche Schlechterstellung von Partnern, die mit der Pflege und Erziehung betraut werden (Privatheime). Daraus abzuleiten ist die Notwendigkeit, berechnete finanzielle Anliegen der Träger von Einrichtungen zu berücksichtigen. Hier anzumerken ist das Faktum, dass zur Verbesserung der Objektivität auch ein Kostenkalkulationsmodell unter Einbindung eines externen Unternehmens entwickelt worden ist, das mittlerweile auch bei der Tagsatzkalkulation dieser Einrichtungen angewendet wird.

Wie die an anderer Stelle noch näher dargestellten Zahlen zeigen, wurde die Leistung im Bereich der vollen Erziehung mittlerweile reduziert (es konnte eine merkliche Verringerung der Anzahl der Kinder in institutioneller Erziehung im abgelaufenen Jahr 2003 erreicht werden).

2. Im Projekt JUPRO wurde u.a. auch die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Kindern und Jugendlichen in Heimen analysiert. Was sind die Gründe der langen Aufenthaltsdauer und welche Maßnahmen können zur Reduzierung gesetzt werden?

Die mit dem 2. Satz indizierte Feststellung, dass die Aufenthaltsdauer (generell) zu lange wäre, kann von mir nicht mitgetragen werden. Verantwortungsvolle Sozialarbeiter haben zu jeder Zeit darauf geachtet, dass der Aufenthalt eines Kindes

in einer Einrichtung nur solange dauerte, als dies zur Absicherung des Kindeswohls erforderlich erschienen ist.

Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in Heimen sind nach der Intention des Gesetzes der schwerwiegendste Eingriff in eine Familie und daher erst dann vorzunehmen, wenn weniger weitreichende Maßnahmen im Vorfeld bereits ausgeschöpft oder/und zur Sicherung des Kindeswohls ungeeignet sind. Dies bedeutet, dass in NÖ ein Minderjähriger grundsätzlich erst dann in ein Heim kommt, wenn die Familienstruktur erheblich zerrüttet und/oder in hohem Maße kindeswohlgefährdend ist. Derartige Familienstrukturen können erfahrungsgemäß – wenn überhaupt – nur in langwierigen Prozessen verändert werden, weshalb auch die Aufenthaltsdauer Minderjähriger in einer Einrichtung anfänglich eher zeitlich undefiniert gesehen wird.

Die Weiterentwicklung in der Jugendwohlfahrt und eine verstärkte Bewusstseinsbildung haben in jüngerer Zeit neue Perspektiven eröffnet, die trotz Wahrnehmung der Kindeswohlsicherung zu einer Verkürzung der Aufenthaltsdauer beitragen konnten. Dieser Prozess wird noch fortzuführen sein, bis ein Status erreicht werden kann, wo alle beteiligten Fachleute über die Notwendigkeit der beschränkten Familienergänzung den gleichen inneren Zugang finden.

Ein Lösungsansatz in der Jugendwohlfahrt war, Maßnahmen der vollen Erziehung (Unterbringung in einem Heim) mit Maßnahmen der Unterstützung der Erziehung (ambulante Weiterbetreuung der Eltern) zu kombinieren, um der beschriebenen Problematik gleichzeitig sowohl auf der Kindes- als auch auf der Elternebene zu begegnen.

Ein weiteres Instrument zur Steuerung ist jegliche Form der Fachaufsicht über Heime und Jugendabteilungen. Durch die im Jahr 2003 verstärkten Überprüfungen wurden Jugendabteilungen im Lichte des Schwerpunktes „volle Erziehung Heime“ kontrolliert und dabei insbesondere der Verlauf von Heimunterbringungen und deren weitere Notwendigkeit kritisch hinterfragt.

Auch durch eine Neustrukturierung im Bereich der Aufsicht über Privatheime, insbesondere durch Einsatz eines Psychologen und einer Sozialarbeiterin zusätzlich zum Juristen, konnte der Kommunikationsprozess zwischen den Sozialpädagogen in den Einrichtungen und der Jugendwohlfahrt verbessert werden. Nebeneffekt dieser Vorgangsweise war, dass es praktisch kein Kind mehr in den privaten Einrichtungen gibt, das – wie möglicherweise in der Vergangenheit – zu wenig Beachtung (hinsichtlich der Aufenthaltsnotwendigkeit) gefunden hat.

Dadurch wurde ein wesentlicher Beitrag zur Bewusstseinsbildung für die Problematik von Heimunterbringungen aus pädagogischer und finanzieller Sicht geleistet. Die aktuellen Heimkinderzahlen zeigen, dass diese Vorgangsweise in die richtige Richtung geht, zumal mit Ende des Jahres 2003 – je nach Stichtag – mehr als 200 Kinder weniger in Heimerziehung sind als noch vor einem Jahr.

3. Sind Ihnen bereits Ergebnisse und Vorschläge der IBB-Studie bekannt?

Da es sich bei der mir am 21. August 2003 im Rahmen einer Besprechung mit den damit befassten Abteilungen vorgelegten Unterlage erst um ein Zwischenergebnis der IBB-Studie handelte und mir mitgeteilt wurde, dass an der Endfassung gearbeitet werde, habe ich auf die Vorlage des Endergebnisses in einem entsprechenden Zeitrahmen hingewiesen.

4. Wenn ja,

- a) seit wann sind Ihnen diese Ergebnisse bekannt?**
- b) wie ist Ihre Stellungnahme zu den einzelnen Vorschlägen der Studie?**
- c) wann gedenken Sie, diese Studie den Teilnehmern des Kommunalgipfels vom 16.5.2001 zu übermitteln?**

Ein Endergebnis der angesprochenen IBB-Studie wurde erst vor kurzem, nämlich am

15. Jänner 2004, meinem Büro übermittelt und es können nunmehr die inhaltliche Aufarbeitung sowie die Erarbeitung einer Stellungnahme zu den einzelnen

Vorschlägen dieser umfangreichen und für die Jugendwohlfahrt mit allen Betroffenen eingehend und verantwortungsvoll zu diskutierenden Studie erfolgen. Nach Abschluss dieses Prozesses wird über Wunsch selbstverständlich gerne eine Stellungnahme an die Gemeindevertreterverbände übermittelt.

5. Wie entwickelten sich die Ausgaben in der vollen Erziehung in den letzten fünf Jahren differenziert nach Unterbringungen in Privatheimen und in Landesjugendheimen?

Umgerechnet in Euro betragen die Ausgaben für volle Erziehung in Heimen 1998 € 26.373.395,--. Davon erhielten die Landesjugendheime € 16.867.559,-- und die privaten Einrichtungen € 9.505.736,--.

1999 stieg der Gesamtausgabenrahmen auf € 27.904.793,-- (davon € 17.510.447,-- für Landesjugendheime und € 10.394.346,-- für private Einrichtungen).

2000 lag dieser Wert bei insgesamt € 31.823.827,-- (davon € 18.618.250,-- für LJH und € 13.205.577,-- für PJH).

2001 stiegen die Ausgaben nur geringfügig auf € 31.941.215,-- (davon € 17.105.311,-- LJH und € 14.835.904,-- PJH).

2002 gab es eine Steigerung auf gesamt € 33.663.324,-- (davon € 17.933.664,-- LJH und € 15.729.660,-- PJH).

Für 2003 zeichnen sich nach Vorliegen der Bewirtschaftslisten bis 30.12.2003 prognostizierte Gesamtausgaben für Heimkinder von € 32.336.651,-- ab, wobei festzuhalten ist, dass noch eine Reihe von Spätbuchungen (4. Quartal der LJH) Ende Jänner 2004 erfolgen wird. Es ist erfreulich, dass bereits im ersten Jahr meiner Zuständigkeit dem Auftrag des Kommunalgipfels nachgekommen und ein Überschuss erwirtschaftet werden konnte, welcher zum Teil für die Abgangsdeckung der Defizite der Landesjugendheime herangezogen werden wird, wobei am kommenden Kommunalgipfel zu klären ist, ob dies mit oder ohne Gemeindeverrechnung erfolgen wird.

Der Anteil der prognostizierten Kosten für die Landesjugendheime beträgt € 16.986.433,68 oder 52,53%, der prognostizierte Anteil der privaten Einrichtungen liegt bis zum derzeitigen Abrechnungszeitraum bei € 15.350.217,35 oder 47,47%.

6. Wie gestaltete sich die Auslastungsentwicklung in den Privatheimen und Landesjugendheimen in den letzten fünf Jahren?

Auslastungsentwicklung indiziert den Begriff der absoluten Kapazitätsgrenzen der Einrichtungen. Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe des Jugendwohlfahrtsträgers, die Kapazitäten von Einrichtungen auszulasten, sondern individuell bei jedem Kind, für das eine Maßnahme der vollen Erziehung zu setzen ist, die hierfür bestmögliche Betreuungsform zu finden und den Träger mit der Ausübung von Pflege und Erziehung zu beauftragen.

Die individuelle Auslastung in den Privatheimen in den letzten fünf Jahren gestaltete sich völlig unterschiedlich. Festzuhalten ist, dass das Land NÖ keinem einzigen Privatheim gegenüber eine Auslastungsgarantie abgegeben hat und somit auch in keiner Weise Verantwortung für die Auslastung in einer privaten Einrichtung trägt. Daran hat auch die seit Jänner 2003 bestehende formgebundene vertragliche Heranziehung von Privatheimen nichts geändert. Seit diesem Zeitpunkt dürfen nur mehr NÖ Minderjährige in Privatheimen untergebracht werden, wenn diese Einrichtung einen Vertrag mit dem Land NÖ hat. Ausdrücklich wurde aber auch in den schriftlichen Verträgen festgehalten, dass damit keinerlei „Auslastungsgarantie“ durch das Land NÖ übernommen wird.

Die tatsächliche Auslastung sowohl der Privatheime als auch der NÖ Landesjugendheime ergibt sich in der Praxis dadurch, ob das jeweilige sozialpädagogische Angebot der Einrichtung für ein spezielles Kind gebraucht wird, wie sehr das Angebot einem aktuellen Bedarf entspricht und nicht zuletzt auch ob ein stimmiges Preis-/Leistungsverhältnis vorliegt.

(Beilage 1)

7. Wie hat sich die Auslastungsentwicklung in den Landesjugendheimen auf den Abgang dieser Heime in den letzten 5 Jahren ausgewirkt und aus welchen Mitteln wird dieser Abgang bedeckt?

Der für die Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime nicht abschätzbare überproportionale Rückgang der Auslastungsentwicklung in den Landes-Jugendheimen seit dem Jahre 2001 ermöglicht keine kostendeckende Verrechnung im Rahmen des Budgets.

Grundsätzlich werden Überschüsse und Abgänge der kostendeckend zu verrechnenden Haushalte der Jugendheime (Haushaltsausgleich) im Wege einer zu bildenden Haushaltsrücklage jeder einzelnen Einrichtung abgewickelt.

Bei Aus(Er)schöpfung der Haushaltsrücklage eines einzelnen Heimes erfolgt bisher die vorläufige Vorschreibung des Abganges als Rückstand, der in den Folgejahren durch Abgangsrückzahlungen abzustatten ist (indirekter Haushaltsausgleich).

(Beilage 2)

8. Wie ist die derzeitige Ausgabenentwicklung in der Jugendwohlfahrt im Bereich der vollen Erziehung?

Bereits zu Frage 5 wurden die entsprechenden Zahlen auch des vergangenen Jahres für die institutionelle Erziehung dargestellt. Der durch den Kommunalgipfel vom 16.5.2001 festgelegte Budgetrahmen für das Jahr 2003 wird mit aller Sicherheit eingehalten werden, die Höhe allfälliger Überschüsse ergibt sich erst nach Abschluss aller erforderlicher Buchungen sowie der Entscheidung über die Abgangsabdeckung der Landesjugendheime.

Auch für das laufende Jahr 2004 hat die Jugendwohlfahrt mit dem vorgegebenen Budgetrahmen das Auslangen zu finden und es werden alle erforderlichen Maßnahmen gesetzt, um dieses Ziel auch zu erreichen.

9. Welche Steuerungsmechanismen werden, und wenn ja, seit wann, im Bereich der Maßnahmensetzung durch die Jugendwohlfahrt (ambulant und stationär) gezielt eingesetzt?

Die Abteilung Jugendwohlfahrt hat in den letzten Jahren unterschiedliche Steuerungsmaßnahmen gesetzt, um einerseits ihrem gesetzlichen Auftrag zur Kindeswohlsicherung gerecht zu werden, andererseits die Budgetvorgaben zu beachten. Steuerungsmechanismen zur Reduzierung von Heimunterbringungen bzw. für den verstärkten Einsatz von ambulanten Maßnahmen können nur durch Bewusstseinsbildung bei den handelnden Personen bewirkt werden. Dazu zählen die PsychologInnen des Kinder- und Jugendpsychologischen Beratungsdienstes genauso wie SozialarbeiterInnen in den Jugendabteilungen und in der Fachabteilung oder das weitere Fachpersonal.

Verstärkt wurde zunächst die lückenlose Einschaltung des KJB-Psychologen – soweit dies aufgrund der Personalsituation möglich war – vor jeder geplanten Heimunterbringung. Davon ausgenommen sind nur Maßnahmen wegen Gefahr in Verzug, die dadurch gekennzeichnet sind, dass ein Kind aus einer unmittelbar bedrohlichen Situation sofort entfernt werden muss. Aber auch diese Maßnahmen müssen seit 1.1.2003 umgehend der Fachabteilung mitgeteilt werden, was zu einer nachträglichen Prüfung durch den Psychologischen Dienst führt.

Weiters wurden mit Beginn des Jahres 2003 für alle Jugendabteilungen und Jugendämter umfangreiche, standardisierte Arbeitsunterlagen entwickelt und in Kraft gesetzt, in denen das Prozedere bei einer Maßnahme genau geregelt und damit auch fachaufsichtlich überprüfbar wird.

Mit Beginn des Jahres 2003 wurden auch die Fachaufsichten über die Jugendabteilungen und Jugendämter NÖs erheblich verstärkt, sodass zwei Bezirke pro Monat angefahren und überprüft wurden. Inhaltlich stand jede Überprüfung unter dem Schwerpunkt „volle Erziehung Heime“ und wurden sämtliche Heimunterbringungen zahlenmäßig und namentlich erfasst und oftmals sowie auf alle Fälle für die letzten fünf Maßnahmen auch besprochen. Ein statistischer Durchschnitt diente als Orientierungshilfe für alle Jugendabteilungen/-ämter. Mit jenen, die überdurchschnittlich viele Heimunterbringungen aufzuweisen hatten, wurden schriftliche Zielvorgaben mit nachfolgender Überprüfung vorgeschrieben.

Verstärkt wurde auch die Bewusstseinsbildung in Richtung des Einsatzes ambulanter Hilfen vorangetrieben. Diese konsequente, das ganze Jahr durchlaufende Kontrolle und die Beratung und Begleitung der Jugendabteilungen/-ämter haben letztlich einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass die Anzahl der Heimunterbringungen mit Jahresende 2003 wesentlich geringer war als mit Jahresende 2002. Dieser Erfolg ist dennoch durch fachliche Arbeit erreicht worden, die in erster Linie das Wohl der betroffenen Kinder vor Augen hatte und erst in zweiter Linie die erwarteten Einsparungsziele.

Abschließend wird noch festgehalten, dass im Jahr 2003 ein EDV-Projekt begonnen worden ist, das unter Federführung der Abteilung Jugendwohlfahrt eine wesentlich bessere Vernetzung der Bezirksverwaltungsbehörden mit der Fachabteilung bewirken sollte.

10. Wie ist die Verteilung des Einsatzes der Budgetmittel zwischen privaten Trägern und den Landesjugendheimen in diesem Jahr?

Die Ausgabenvoranschlagsstellen für volle Erziehung (landeseigene Einrichtungen, private Einrichtungen, Pflegefamilien) sind notwendigerweise gegenseitig deckungsfähig. Dies begründet sich vor allem in dem Umstand, dass 25 Dienststellen in NÖ individuell erforderliche Maßnahmen setzen, die von vorne herein nicht abgeschätzt werden können. Im Jahr 2003 betrug die Aufteilung zwischen den Landesjugendheimen und den privaten Trägern 52,53% gegenüber 47,47%. Diese Prozente gehen aber (unrichtigerweise) davon aus, dass 100% des Jugendwohlfahrtsbudgets für institutionelle Erziehung verwendet werden. Tatsächlich sind aber auch die Ausgaben für Pflegefamilien zu berücksichtigen. Aus diesem Grund ist daher eine Aussage zu Jahresbeginn über die prozentuellen Anteile nicht möglich.

11. Welches Verhältnis besteht zwischen Budget für Volle Erziehung und Soziale Dienste (ambulante Maßnahmen) in NÖ?

Laut Voranschlag 2004 sind für die volle Erziehung (Heime und Pflegeplätze) 89,17% vorgesehen und für die sozialen Dienste bzw. ambulante Maßnahmen 10,83%, wobei Letztgenannte nicht in meinen Zuständigkeitsbereich fallen.

12. Wie ist dieses Verhältnis in anderen Bundesländern?

Auf Grund dieser Anfrage wurde eine rasche Länderumfrage kurz vor Weihnachten eingeleitet, wobei um Beantwortung bis 13.1.2004 gebeten worden ist.

Es sind bis zum Zeitpunkt 15.1.2004 vier Antworten eingelangt, die allerdings nicht unbedingt vergleichbar sind. Außerdem ist das ambulante Angebot in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich und auch dessen Finanzierung unterschiedlich geregelt.

Salzburg hat mitgeteilt, dass das prozentuelle Verhältnis zwischen voller Erziehung inkl. Pflegekinder auf der einen Seite und Unterstützung der Erziehung auf der anderen Seite laut Rechnungsabschluss 2002 wie folgt betragen hat: 81,85% zu 18,15%.

Die Steiermark hat basierend auf dem Rechnungsabschluss 2002 mitgeteilt, dass aus den gesamten steirischen Jugendwohlfahrtsausgaben 68,25% für volle Erziehung und 3,36% für die sozialpädagogische Familienbetreuung aufgewendet worden sind.

Wien teilte mit, dass im Jahre 2003 der Anteil der vollen Erziehung rund 58% und Maßnahmen der Unterstützung der Erziehung rund 6,6% betragen hat.

In Vorarlberg bestand hinsichtlich der Anfragebeantwortung Unsicherheit über das tatsächlich gewünschte Angebotsfeld, da deren Leistungen doch sehr unterschiedlich zur ostösterreichischen Jugendwohlfahrt stehen. Deren Antwort lautete, dass das Verhältnis zwischen Unterstützung der Erziehung und voller Erziehung 1 : 2,63 lautete, d.h. die Kosten aller Maßnahmen der vollen Erziehung waren 2,63 mal höher als die Kosten aller Maßnahmen der Unterstützung der Erziehung.

Werden nur Leistung im Rahmen der Unterstützung der Erziehung berücksichtigt, die in Vorarlberg von interdisziplinären Teams erbracht werden, dann läge die Verhältniszahl bei 1 : 3,17.

Mit freundlichen Grüßen