

## Hilfen zur Erziehung im Bereich des SGB VIII – Kosten der Heimerziehung und sonstiger betreuter Wohnformen

Ein Ausgabenanstieg für die Hilfen zur Erziehung um 90 % auf rd. 370 Mio. € innerhalb von 8 Jahren trotz einer rückläufigen demografischen Entwicklung ist besorgniserregend.

Es fehlt an einer einheitlichen und aussagefähigen Datenbasis und es liegen Vollzugsdefizite bei der Wahrnehmung der Kontrollen durch die öffentlichen Aufgabenträger vor.

Die kostenintensive Unterbringung in Heimerziehung hat nicht nur Ursachen im sozialen Umfeld, es gibt zu wenige Pflegefamilien.

### 1 Einleitung

- 1 Der SRH hat eine überörtliche Prüfung der Hilfen zur Erziehung (HzE) im Bereich des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – durchgeführt. Der Schwerpunkt lag auf der Hilfe gem. § 34 SGB VIII – Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform (im Folgenden: Heimerziehung). Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und Kreisfreien Städte.
- 2 Die Erhebungen erfolgten in 3 Landkreisen durch einen Online-Fragebogen und Prüfungen vor Ort.

### 2 Ausgaben und Fallzahlen der Kinder- und Jugendhilfe im Freistaat Sachsen

- 3 Die Nettoausgaben für alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen im Freistaat Sachsen von rd. 1,75 Mrd. € im Jahr 2014 auf rd. 1,84 Mrd. € im Jahr 2015. Auch die Ausgaben der HzE erhöhten sich von rd. 195 Mio. € auf rd. 370 Mio. € und damit um insgesamt 175 Mio. € (rd. 90 %) in nur 8 Jahren (2008 bis 2015) trotz einer rückläufigen demografischen Entwicklung.
- 4 Die Kostensteigerungen waren bei den einzelnen Hilfearten<sup>1</sup> unterschiedlich, am stärksten stiegen in absoluten Zahlen die Ausgaben für die Heimerziehung (von rd. 94 Mio. € im Jahr 2008 auf rd. 184 Mio. € im Jahr 2015).
- 5 Die Fallzahlen haben wegen zahlreicher Unschärfen in der Erfassung nur eingeschränkte Aussagekraft. Bei den HzE (ohne §§ 35 und 41 SGB VIII)<sup>2</sup> stiegen sie von 2014 bis 2015 in nur einem Jahr um 1.970 Fälle (entspricht 4,5 %) an. Bei der Heimerziehung erhöhte sich die Zahl um 461 (rd. 9 %) auf 5.420 Kinder und Jugendliche.
- 6 Die örtlichen Träger der Jugendhilfe sollten zusammen mit dem SMS und unter Hinzuziehung fachlicher Expertise weitere präventive Maßnahmen initiieren. Dazu müssen zunächst eine einheitliche und aussagefähige Datenbasis geschaffen sowie die Unschärfen der Fallzahlenerfassung beseitigt werden.

Anstieg der Ausgaben für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt um rd. 90 Mio. € in einem Jahr

Ausgaben für HzE erhöhten sich um 90 % auf rd. 370 Mio. € in 8 Jahren

Fallzahlen der Heimerziehung um 9 % angestiegen

<sup>1</sup> In die Betrachtung wurden alle Hilfearten einbezogen: §§ 27 ff., 35a und 41 SGB VIII.

<sup>2</sup> Lt. Angaben des Statistischen Landesamtes Kamenz ist im Rahmen der Fallzahlerfassung für § 35 SGB VIII der Zahlenwert geheim zu halten, da es nur wenige Fallzahlen gibt, sodass Rückschlüsse auf das/die Kind/er gezogen werden können. Ferner wurde dem SRH zu § 41 SGB VIII keine Fallzahlstatistik zur Verfügung gestellt.

### 3 Prüfungsergebnisse

#### 3.1 Rahmenvertrag – Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung

- 7 Der Rahmenvertrag für den Freistaat Sachsen<sup>3</sup> regelt verbindlich die Bedingungen für Inhalt und Abschluss der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII zwischen örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und Trägern der Einrichtung.
- Zu lange Laufzeiten der Entgeltvereinbarungen
- 8 Zum Teil existieren in den geprüften Landkreisen Entgeltvereinbarungen länger als 5 Jahre, die ältesten Entgeltverhandlungen gehen zurück auf die Jahre 2002 und 2003, obwohl sie nach der Rahmenvereinbarung jährlich abgeschlossen werden sollen. Die größten Entgeltbestandteile sind die Personalaufwendungen, die ihrerseits beeinflusst sind von den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Auch nach der Anpassung der Haustarife an den TVöD wird das im Rahmenvertrag vorgegebene Niveau noch teilweise unterschritten.
- Keine Prüfungen nach § 16 Rahmenvertrag durch die Landkreise
- 9 Nach § 16 des Rahmenvertrages hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe das Recht bzw. die Pflicht die Bestandteile der Qualitätsentwicklungsvereinbarung zu prüfen. Auch die Personalausstattung geht als „Strukturqualität“ als wesentliche Rahmenbedingung in diese Prüfung mit ein. Das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren, mit dem Einrichtungsträger auszuwerten und in der nächsten Leistungs- und Entgeltvereinbarung zu berücksichtigen.
- 10 Nach Mitteilungen der Landkreise fanden im Zeitraum 2014 bis 2015 jedoch keine Prüfungen nach § 16 des Rahmenvertrages statt.
- 11 Die Vollzugsdefizite bei Wahrnehmung der Kontrollpflichten müssen unverzüglich abgestellt werden. Die Rechts- und Fachaufsichtsbehörden haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ggf. zur Wahrnehmung der Kontrollen anzuhalten.
- 12 Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die Entgeltvereinbarungen regelmäßig neu zu verhandeln, die Ausgaben auf Basis des Rahmenvertrages und der bestehenden Vereinbarungen vorausschauend zu berechnen und entsprechend in der kommunalen Haushaltsplanung zu berücksichtigen.
- #### 3.2 Angebotsstruktur in den Landkreisen
- 13 Die Einrichtungen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII werden von freien Trägern betrieben.
- Fehlender Wettbewerb der Einrichtungsträger, da Einrichtungen ausgelastet
- 14 Wegen des starken Individualisierungsgrades der Hilfeleistung und der je Vertrag zu erzielenden hohen Auslastungsrate der Einrichtungen von mindestens 90 % besteht kein Wettbewerb (sog. asymmetrischer Markt). Die Frage der Unterbringung sei, nach Angaben der Landkreise, anhaltend schwierig. Es werde derzeit nahezu nur nach freien Plätzen gesucht und belegt, auch wenn dies nicht optimal dem notwendigen Betreuungsumfang entspräche.
- Keine ausreichende Dokumentation der Entscheidungsgründe zur Unterbringung in den Fallakten
- 15 Begründende Entscheidungen bez. der gewählten Einrichtung fehlten in den jeweiligen Hilfeplänen. Teilweise waren Gründe, wie z. B. die notwendige Distanz zum Herkunftsmilieu oder die gemeinsame Betreuung von Geschwisterkindern, gesondert dokumentiert. Nur vereinzelt fanden sich in Akten eines Landkreises Nachweise zu Anfragen an verschiedene Einrichtungen und deren Rückmeldungen.

<sup>3</sup> Rahmenvertrag für den Freistaat Sachsen vom 01.11.2012.

16 Eine Übersicht über die Auslastung der jeweiligen Einrichtungen in den Landkreisen lag den Fachkräften des Allgemeinen Sozialen Dienstes nicht vor.

17 Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollten zur besseren Steuerung die Gründe für eine Unterbringung in den Fallakten nachvollziehbar und vollständig dokumentieren.

### 3.3 Übersicht zu den Einrichtungen und den abgeschlossenen Vereinbarungen – Info-Katalog

18 In einigen Bundesländern<sup>4</sup> existiert ein sog. Info-Katalog. Dies ist eine (webbasierte) Datensammlung über die bundeslandweit abgeschlossenen Vereinbarungen, die durch Einrichtungsträger an das Landesjugendamt übersandt werden und der Suche nach geeigneten Einrichtungen für eine Unterbringung dienen.

19 Dem SMS<sup>5</sup> sind die Regelungen zu Info-Katalogen bekannt. Die Pflege der Daten sei jedoch aufwändig und schwierig.

20 Regelungen zu einem Info-Katalog sollten in den Rahmenvertrag des Freistaates Sachsen aufgenommen werden und als Grundlage für die Einrichtung einer webbasierten Datenbank dienen. Die Einrichtungsträger wären zu verpflichten, die notwendigen Daten einzupflegen.

Aufnahme einer Regelung zum Info-Katalog in den Rahmenvertrag

21 Bis zur Schaffung einer Datenbank sollten die Landkreise auf freiwilliger Basis ein aktuelles Einrichtungsträgerverzeichnis führen, das allgemeine Daten sowie Leistungen und Entgelte der Einrichtungen ausweist.

### 3.4 Auslastung der Einrichtungen

22 In den Hinweisen<sup>6</sup> zum Rahmenvertrag wird ein Mindestauslastungsgrad für Einrichtungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe als Basis für Fallkosten und Betreuungsstandards von 90 % festgelegt. Abweichungen zum Mindestauslastungsgrad unter 90 % sind in den Verhandlungen zu begründen.

23 Ein Landkreis verhandelte auf Basis einer Auslastungsquote von 90 % mit Einrichtungen, deren Auslastung in den Vorjahren unter 71 % lag. Ein anderer Landkreis vereinbarte demgegenüber bei Vorjahresauslastungen von 108 % eine neue Auslastungsquote über 95 %. In einem anderen Fall verhandelte der Landkreis mit einem weiteren freien Träger eine Vereinbarung bei einer Vorjahresquote von nur 48 % Auslastung mit einer Quote von 90 %.

Unrealistische Auslastungsquoten der Einrichtungen

24 Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen realistische Auslastungsquoten verhandeln. Die Gründe zu den Entscheidungen müssen nachvollziehbar dokumentiert werden.

### 3.5 Dialogisches Verfahren und Qualitätsentwicklungsbericht

25 Nur in einem der geprüften Landkreise existiert eine interne Verfahrensanweisung für den Abschluss der Qualitätsentwicklungsvereinbarung und den Qualitätsentwicklungsdialog. Die vorgelegten Berichte hätten jedoch aus Zeitgründen nicht überprüft und auch nicht ausgewertet werden können.

Keine Auswertung von Qualitätsentwicklungsberichten, Qualitätsdialoge finden nicht statt

<sup>4</sup> Vgl. Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Sachsen-Anhalt.

<sup>5</sup> Vgl. SRH-Anfrage vom 17.01.2017, Antwort des SMS vom 10.02.2017, Tz. 6.1.

<sup>6</sup> Die Hinweise beruhen auf § 4 Abs. 2 des Rahmenvertrages.

- 26 Qualitätsentwicklungsberichte sollen als Grundlage für das Dialogverfahren dienen. Das Ergebnis des Qualitätsdialogs ist zwischen Einrichtungsträger und örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach gemeinsamer Auswertung zu protokollieren.

### 3.6 Heimerziehung im Vergleich zur Vollzeitpflege

- 27 Die Fallzahlen der Kinder und Jugendlichen in Heimerziehung und Vollzeitpflege im Freistaat Sachsen sind nach einem leichten Rückgang in den Jahren 2002 bis 2006<sup>7</sup> wieder angestiegen und erreichen mit 9.083 Fällen im Jahr 2015 ihren Höhepunkt. Der Anteil der Unterbringung in einem Heim an der Gesamtzahl der Fremdunterbringungen beträgt dabei stets etwa 60 %.

Großer Mangel an Pflegefamilien

- 28 Auch wenn eine familiäre Unterbringung für Kinder und Jugendliche grundsätzlich geeigneter als die Heimunterbringung erscheint und zudem kostengünstiger ist, gibt es in ganz Sachsen einen erheblichen Mangel an Pflegefamilien. Es fehlt eine landkreisübergreifende Zusammenarbeit ebenso wie eine ehrenamtliche Vernetzung der Pflegefamilien.
- 29 Um geeignete Pflegefamilien bzw. Pflegepersonen zu finden, sollte eine landkreisübergreifende Zusammenarbeit installiert und kontinuierlich Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden. Zudem sollte eine Vernetzung der Pflegefamilien auf ehrenamtlicher Basis von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe unterstützt werden, um diese Betreuungsform langfristig zu sichern.

### 3.7 Problemlage Drogen – Crystal Meth

Crystalbezogener Hilfebedarf in Sachsen übersteigt den Bundesdurchschnitt um das Vierfache

- 30 Im Zeitraum 2011 bis 2013 hat sich der Konsum der Droge Crystal-Meth aus den grenznahen Regionen des Freistaates Sachsen bis auf die grenzferneren Regionen ausgebreitet. Im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt ist der Hilfebedarf in Sachsen um das Vierfache höher.<sup>8</sup>

Drogenkonsum der Eltern verursacht Anstieg der Verweildauer und Kostenanstieg der Hilfen

- 31 Der Drogenkonsum von Eltern hat zur Folge, dass vermehrt Kinder, auch im Kleinkindalter, aber ebenso Jugendliche aus den Familien herausgenommen werden müssen. Aufgrund der zerstörenden Wirkung der Droge Crystal und der oftmals bleibenden psychischen Erkrankung der Konsumenten ist eine Rückführung in die Herkunftsfamilie oft so gut wie ausgeschlossen. Dies führt zu einer längeren Verweildauer und damit einhergehend auch zu mehr Kosten. Drogen werden aber auch bereits von Jugendlichen u. a. zur schulischen Leistungssteigerung konsumiert. Der Einstieg erfolgt häufig in Situationen mit besonderem Leistungsdruck.
- 32 Institutionen wie der Landespräventionsrat Sachsen, die Sächsische Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V. und die Fachstellen für Suchtprävention klären über Möglichkeiten zur Prävention und Bekämpfung des Crystal-Konsums auf.
- 33 Neben den bereits installierten Maßnahmen sind im schulischen und/oder außerschulischen Bereich auch Bedingungen und Strategien zu entwickeln, die diesen Konsum reduzieren.

### 3.8 Organisation in den Jugendämtern der Landkreise

Evaluierung und Anpassung der Kooperationsvereinbarungen zwischen Sozialpartnern nötig

- 34 Die geprüften Landkreise verfügen über unterschiedlichste Kooperationsvereinbarungen, sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch der Inhalte und Kooperationspartner. Eine Standardisierung von Verfahren könnte zu Synergien führen, nicht zuletzt auch für das Hilfeplanverfahren und die Entwicklung der passgenauen Hilfe für jedes Kind oder Jugendlichen.

<sup>7</sup> Vgl. Bericht des SRH zur Querschnittsprüfung „Hilfe zur Erziehung, Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie Hilfe für junge Volljährige SGB VIII“, Oktober 2008, S. 28 f.

<sup>8</sup> Vgl. Landeshauptstadt Dresden, Suchtbericht Juni 2016, S. 10.

35 Bestehende Kooperationsvereinbarungen zwischen Jugendamt und weiteren Sozialpartnern sollten evaluiert und bei Bedarf angepasst werden.

### 3.9 Hilfeplan

36 Gemäß § 36 Abs. 2 SGB VIII soll als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe ein Hilfeplan aufgestellt werden, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthalten soll. Er ist u. a. Voraussetzung für die Kostenplanung und deren Kontrolle.

37 Die Aktenprüfung ergab, dass der vorgeschriebene Hilfeplan nicht in allen Fällen ausreichend geführt wurde. Es fehlten u. a. Gründe für die Auswahl eines freien Trägers, Erfassung der Kosten für die Hilfen und Angaben zur geplanten voraussichtlichen Dauer der Hilfe.

Hilfeplan, als Lenkungs- und Steuerungselement, teilweise nicht ausreichend geführt

38 Zur besseren Steuerung der Hilfen sollten die Hilfepläne in jedem Fall mit einer Kostenplanung (Kostenkalkulation) zur Kontrolle sowie einem geeigneten Berichtswesen verknüpft werden.

### 4 Zusammenfassung

39 Es hat sich auch in der vorliegenden Prüfung gezeigt, dass der Rückzug der öffentlichen Träger aus der Heimerziehung durchaus fiskalisch begründet ist, denn das wirtschaftliche Risiko der Auslastung von Einrichtungen tragen die freien Träger mittlerweile überwiegend allein. Entscheidend ist also eine sachgerechte Prüfung, Evaluation der Leistungen und Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit zu Kosten und Nutzen.

40 Die Prüfung und Evaluation der Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe sowie deren Kosten und Nutzen sind zu veranlassen bzw. zu verbessern.

41 Dazu sollten die Landkreise, die noch kein kennzahlengestütztes Fallcontrolling eingeführt haben, dieses zur besseren Steuerung aufbauen.

42 Der SRH empfiehlt die Einführung eines überregionalen Benchmarkings der Einrichtungen der freien Träger in Zusammenarbeit mit den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe.

### 5 Stellungnahmen

43 Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe sowie das SMS erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Dem SMI und den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

44 Das SMS führt aus, dass die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten in den Bereichen der HzE Anlass für die Einrichtung einer Expertenkommission gewesen sei. Wesentliche Feststellungen des SRH zur Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis und die Initiierung präventiver Maßnahmen durch Kommunen und SMS spiegeln sich hier bereits wieder.

45 Der SLKT gab zu bedenken, ob es tatsächlich einen messbaren Zusammenhang zwischen präventiven Maßnahmen und den HzE gibt, es sei höchst umstritten und bislang kaum bis gar nicht erforscht.

46 Ferner teilte das SMS zur Problemlage Drogen - Crystal Meth mit, dass für 2016 eine Stagnation der Fallzahlen in den Suchtberatungs- und -behandlungsstellen festzustellen gewesen sei. Die Staatsregierung habe zur Bekämpfung der Droge Crystal im Mai 2014 einen 10-Punkte-Plan beschlossen und zur Umsetzung eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt. Dabei sei Prävention und Intervention ein Schwerpunkt.

- 47 Zu den Themen „einheitliche und aussagefähige Datenbasis“ sowie „Unschärfen der Fallzahlenerfassung“ teilten die Landkreise und der SLKT mit, dass die Präzisierung der Datenbasis eine bundesweite Aktion erfordere, da die Datenerfassung letztlich auf die Bundestatistik zurückgeht. Ferner müsse bei der Bewertung der Ausgaben berücksichtigt werden, dass auch diese Daten Unschärfen enthielten, da in diesen Ausgaben neben den Transferaufwendungen für die Leistungen auch die laufenden Personal- und Sachaufwendungen der Jugendämter erfasst werden.
- 48 Ein Landkreis wies darauf hin, dass den Jugendämtern für die Aufgabe Qualitätsentwicklung und -kontrolle eine angemessene Personalausstattung fehle.

## 6 Schlussbemerkung

- 49 Der SRH begrüßt die Einrichtung einer Expertenkommission, die - unter Leitung des SMS - die Entwicklung der Fallzahlen und der Kosten in den Bereichen der HZE zum Anlass nimmt, gemeinsam Lösungen zu finden.
- 50 Der SRH sieht sehr wohl den Zusammenhang zwischen dem erzieherischen Kinder- und Jugendschutz, der nicht erst bei akuten Gefährdungen ansetzt, sondern präventiv bei der Entwicklung und Entfaltung der Kinder und Jugendlichen, z. B. durch frühe Hilfen in Netzwerken, Verstärkung von Schulsozialarbeit oder Zusammenarbeit mit Jobcentern zur Perspektiventwicklung.
- 51 Der SRH empfiehlt deshalb weiter mit Nachdruck eine überregionale Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren der Jugendhilfe, um perspektivisch Lösungsansätze für eine Kostensenkung zu erarbeiten, ohne losgelöst zu sein von fachlichen Ansprüchen und der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung gegenüber den Kindern und Jugendlichen.