

Informationsvorlage Nr. I-061/2014

Einreicher:

Dezernat 5/Amt 51

Gegenstand:

Ergebnis der Prüfung zur Schaffung eigener städtischer Kapazitäten für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen nach § 34 SGB VIII (BA-009/2014)

zur Kenntnis an	Sitzungstermine	Status öffentlich/ nicht öffentlich
Jugendhilfeausschuss	02.12.2014	nicht öffentlich
Stadtrat	17.12.2014	öffentlich

An der Erarbeitung der Vorlage wurden beteiligt:

Philipp Rochold

Unterschrift

Sachverhalt:

1 Ausgangssituation

Mit Beschluss BA-009/2014 beauftragte der Stadtrat in seiner Sitzung am 30.04.2014 die Verwaltung zu prüfen, ob und wie sich durch die Schaffung einer eigenen städtischen Kapazität für Heimplätze die Kostenentwicklung im Budget der Jugendhilfe nachhaltig reduzieren lässt. In die Prüfung sollte das Potenzial der städtischen Heim gGmbH einbezogen werden. Im Rahmen der wirtschaftlichen Betrachtung sollte zwingend davon ausgegangen werden, dass die Personalkosten entsprechend fachlicher Standards und in Höhe geltender Tarifabschlüsse zu Grunde gelegt werden.

Das Ergebnis der Prüfung soll dem Stadtrat rechtzeitig vor Einbringung des Haushaltes 2015 vorgelegt werden. Neben der Bewertung der Ergebnisse des Prüfauftrages ist dem Stadtrat eine Empfehlung hinsichtlich des weiteren Vorgehens zu unterbreiten.

2 Rechtliche Grundlagen

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (vgl. § 79 SGB VIII).

Die Regelung verpflichtet den öffentlichen Träger nicht dazu, die sich aus dem Gesetz ergebenden Aufgaben selbst zu erfüllen. Soweit geeignete Einrichtungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen (vgl. § 4 (2) SGB VIII).

Diesem Grundsatz folgend hält das Amt für Jugend und Familie keine eigenen Hilfen zur Erziehung nach § 27 ff. vor, sondern nimmt für alle Leistungen in diesem Bereich die Angebote der Freien Träger in Anspruch. Die Leistungserbringung der Freien Träger erfolgt auf der Grundlage der §§ 78a ff SGB VIII (Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung).

3 Analyse der Ist-Situation im stationären Bereich (§ 34 SGB VIII)

In der Stadt Chemnitz werden durch freie Träger der Jugendhilfe 182 Plätze im stationären Bereich zur Verfügung gestellt - zum Stand 30.06.2014.

Zum 30.06.2014 waren 128 Kinder und Jugendliche auf der Grundlage des § 34 SGB VIII in einer stationären Einrichtung in der Stadt und 73 außerhalb der Stadt Chemnitz untergebracht.

Auswärtige Unterbringungen sind dann erforderlich, wenn z. B. eine Beschulung in Chemnitz nicht mehr möglich ist oder spezielle, intensive Settings den Bedarf an erzieherischen Hilfen abdecken sollen. Zudem ist teilweise auch aus sozialpädagogischer Sicht eine auswärtige Unterbringung gegenüber einer wohnortnahen zu bevorzugen. Die ist z. B. dann der Fall, wenn insbesondere ältere Kinder/Jugendliche gewollt aus dem für ihre Entwicklung ungünstigem sozialen Umfeld herausgelöst werden sollen und/oder eine Verselbständigung des jungen Menschen im Vordergrund der Hilfe steht.

4 Jugendhilfeplanerische Aspekte

Der Bedarf an stationären Heimplätzen in der Stadt Chemnitz kann mit den bisherigen Angeboten in der Regel gedeckt werden.

Im Rahmen der Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII und dem Controlling erzieherischer Hilfen werden insbesondere durch die Fachberaterinnen des Sachgebietes Jugendhilfeplanung Hilfebedarfe erfasst und mit den tatsächlichen Angeboten abgeglichen. Stellen sich dabei

wiederkehrende Defizite zwischen Hilfebedarfen und vorhandenen Angeboten heraus, so ist es Aufgabe des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, dafür Sorge zu tragen, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen und Dienste rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (vgl. § 79 Abs. 2 Punkt 1 SGB VIII).

So initiierte die Stadt Chemnitz z. B. im September 2013 für die Errichtung einer intensivpädagogisch-therapeutischen Wohngruppe ein Interessenbekundungsverfahren, um Auswärtsunterbringungen von Kindern mit intensivem Hilfebedarf im jüngeren Alter zu mindern. Im Ergebnis dessen wurde im August 2014 eine neue Wohngruppe durch den Träger der freien Jugendhilfe BALANCE eröffnet. Damit einher ging eine Kapazitätserweiterung von 6 Plätzen im stationären Bereich auf insgesamt 188 Plätze, darunter 172 Plätze für Hilfen nach § 34 SGB VIII.

Eine darüber hinaus gehende Erweiterung der Kapazitäten für Heimerziehung oder sonstigen betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII in Chemnitz ist derzeit weder notwendig noch geplant.

5 Rechtliche Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Leistungen der Jugendhilfe

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 17. Juli 2009 (BVerwG 5 C 25.08) klargestellt, dass bei der Finanzierung von Maßnahmen der Jugendhilfe im Rahmen des Gleichbehandlungsgebots sowohl bei den Sach- als auch bei den Personalkosten die Finanzierung in einer solchen Höhe erfolgen soll, wie sie bei der Durchführung der Maßnahme durch die Stadt selbst entstehen würde. Das Gebot der Gleichbehandlung der Aufwendungen der Träger der freien Jugendhilfe mit den Aufwendungen der öffentlichen Jugendhilfe gilt auch dann, wenn der öffentliche Jugendhilfeträger selbst eine gleichartige Maßnahme nicht durchführt (siehe auch § 74 Abs. 5 Satz 2 SGB VIII).

Für den Abschluss von Vereinbarungen nach § 34 SGB VIII ist gemäß § 78 e SGB VIII der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. Die Betrachtung der durchschnittlichen Tagessätze bei der Unterbringung von Kindern/Jugendlichen außerhalb der Stadt zeigt, dass diese nicht zwingend höher sind als vergleichbare Angebote in Chemnitz.

Die durchschnittlichen Kosten einer stationären Unterbringung nach § 34 SGB VIII betragen in Chemnitz ca. 110 € täglich. Diese Kosten können auf durchschnittlich 230 € täglich ansteigen, wenn zusätzliche therapeutische Leistungen oder Leistungen in Form von Schul- oder Einzelbetreuung des Kindes erforderlich sind. Diese werden je nach Hilfebedarf in der Regel mit dem Träger der Einrichtung auf den Einzelfall bezogen vereinbart.

Die Betrachtung der Tagessätze und die Berechnungen führten zu folgenden Ergebnissen:

1. Der Tagessatz für eine stationäre Unterbringung setzt sich in der Regel zu 20 % aus Sachkostenaufwendungen und zu 80 % aus Personalaufwendungen zusammen.
2. Der Personalschlüssel ist für jedes Angebot in der Betriebserlaubnis des Landesjugendamtes verbindlich festgelegt. Das Personal ist auch dann vollständig vorzuhalten, wenn die Einrichtung nur teilweise ausgelastet ist. Der Personalschlüssel gilt unabhängig davon, wer die Einrichtung betreibt.
3. Bei den Sachkosten sind keine nennenswerten Abweichungen zwischen den Kosten bei Betreuung durch den freien Träger im Vergleich zur Betreuung durch die Stadt festzustellen.
4. Bei den Personalkosten wurden deutliche Abweichungen festgestellt. Die Vergleiche aus den Entgeltverhandlungen mit den freien Trägern zeigen, dass die Personalkosten der Träger durchgängig unter denen des Tarifvertrags des öffentlichen Dienstes liegen.
5. Anpassungen an die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst werden bei freien Trägern in der Regel erst zu einem späteren Zeitpunkt kostenwirksam.

6. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung (EKKO) stimmten die Leistungserbringer in den Jahren 2010/2011/2012 einer zeitlich befristeten Reduzierung der Entgelte um 4,87 % zu. Beim öffentlichen Träger wäre dies aufgrund der tarifvertraglichen Bindungen nicht möglich.

Die Heim gGmbH wurde aus folgenden Gründen nicht in die Untersuchung einbezogen:

1. Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist einzuhalten. Es ist darauf zu achten, dass der Anschein vermieden wird, dass die Heim gGmbH als städtische Tochter bei der Vergabe von städtischen Aufträgen gegenüber anderen Leistungsanbietern bevorzugt wird.
2. Leistungen, die im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe neu vergeben werden sollen und für die mehr als ein Anbieter/freier Träger in Frage kommen, sind im Interesse der Transparenz und Chancengleichheit im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens zu etablieren. Die Auswahl der Interessenten erfolgt nach festgelegten Kriterien in einem transparenten Verfahren auf der Basis vergleichbarer Angebote. Die freihändige Vergabe kommt in der Regel nicht in Frage, erst recht nicht, wenn davon eine städtische Tochter profitieren soll. Die Problematik einer evtl. verdeckten Gewinnausschüttung ist zu beachten.
3. Die Heim gGmbH verfügt über keine Erfahrungen auf dem Gebiet der Hilfen nach SGB VIII, insbesondere bei Leistungen im Bereich des § 34 SGB VIII. Insofern liegen keine Referenzdaten, die einen Kostenvergleich ermöglichen würden, vor. Im Gegensatz zu den bei der Kostenberechnung herangezogenen freien Trägern liegt bei der Heim gGmbH kein verhandeltes Entgelt vor.

6 Weitere Besonderheiten

Beim Aufbau städtischer Kapazitäten im stationären Bereich wären zusätzlich folgende Aspekte zu beachten:

- Die Schaffung von nur einer Wohngruppe ist wirtschaftlich nicht effektiv. Auch um Vertretungen der Mitarbeiter/innen bei Arbeitsausfall sicherzustellen, müsste die Einrichtung mindestens 3 Wohngruppen (ca. 24 Plätze) umfassen. Dafür bestünde ein zusätzlicher Personalbedarf von 14 pädagogischen Mitarbeiter/innen zzgl. Wirtschaftspersonal, Leitungsanteil etc. und hätte einen entsprechenden Stellenaufwuchs im Stellenplan und Mehrkosten im städtischen Haushalt zur Folge.
- Hilfebedarfe der Betroffenen erfordern eine ganzheitliche Betrachtung. Für ein effizientes Arbeiten bzw. für begleitende oder anschließende Maßnahmen verfügen die freien Träger über ein vielfältiges Netz an ambulanten Hilfen. Auch diese flankierenden Hilfen im ambulanten/teilstationären Bereich werden kommunal nicht mehr vorgehalten und müssten ebenfalls geschaffen werden.
- Eine Anmietung entsprechender Räumlichkeiten wäre erforderlich.
- Die Ausstattung müsste neu angeschafft werden. Die Kosten je Wohngruppe liegen bei ca. 40.000 €.

7 Alternativen zur Heimunterbringung

Als Alternative zur Heimunterbringung kommt im stationären Bereich die Unterbringung von vorwiegend jüngeren Kindern in einer Pflegefamilie oder einer Erziehungsstelle (Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII) in Betracht. Zum Stand 30.06.2014 waren insgesamt 271 Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien untergebracht, 179 davon in und 92 außerhalb von Chemnitz.

Neben vielen positiven sozialpädagogischen Aspekten ist diese Hilfeform wesentlich kostengünstiger.

Der Auftrag des Stadtrates im Rahmen des Verwaltungs- und Strukturkonzeptes an das Amt für Jugend und Familie (B-280/2013), auf der Grundlage der Untersuchung von Rödl & Partner die Werbung von Pflegeeltern zu verstärken und die Pflegequote auf 55 % zu erhöhen, ist insofern wegweisend. Damit verbunden ist das Ziel, dass bis zum Jahr 2017 40 Kinder mehr als bisher in Pflegefamilien untergebracht werden.

Gleichzeitig zusätzliche städtische Heimkapazitäten aufzubauen würde diesem Anliegen widersprechen.

8 Zusammenfassung

Die Schaffung eigener Heimkapazitäten durch die Stadt Chemnitz ist zum jetzigen Zeitpunkt jugendhilfeplanerisch nicht erforderlich. Zudem sprechen rechtliche und finanzielle Gründe dagegen. Die Maßnahme würde nicht dazu beitragen, steigende Kosten im Bereich der erzieherischen Hilfen nach SGB VIII nachhaltig zu reduzieren.