

Landeshauptstadt Magdeburg - Der Oberbürgermeister -		Datum 10.05.2007
Dezernat V	Amt Amt 51	Öffentlichkeitsstatus öffentlich

I N F O R M A T I O N

I0094/07

Beratung	Tag	Behandlung
Der Oberbürgermeister	22.05.2007	nicht öffentlich
Jugendhilfeausschuss	14.06.2007	öffentlich

Thema: Haushaltskonsolidierungskonzept Maßnahme 77 - Ergebnis des Untersuchungsauftrages zur Effizienzsteigerung bei der Leistungsvergabe gemäß § 27 SGB VIII

1. Gesamtdeutscher Überblick

Seit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sind die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe gestiegen. Weisen die amtlichen Daten für 1992 noch 14,3 Milliarden EUR aus, so sind es 2004 bereits 20,4 Milliarden EUR (+ 43 %). Ein großer Posten hierbei ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung in den Altbundesländern.

Für die Hilfen zur Erziehung einschließlich der Erziehungsberatung steigen die Ausgaben seit Anfang der 1990er Jahre von ca. 3,1 Milliarden EUR auf 5,4 Milliarden EUR in 2005. Von den rund 5,4 Mrd. EUR in 2004 ist folgende Aufteilung bekannt: 73 % entfielen auf familienersetzende Hilfen, und hier insbesondere auf die Heimerziehung, 21 % auf familienunterstützende und –ergänzende Leistungen sowie 6 % auf die Beratung.

Teilt man die Höhe der finanziellen Aufwendungen durch die Anzahl der Fälle, so ergibt sich jährlich pro ambulanter Leistung ein Wert von nicht ganz 7.900 EUR, für die Vollzeitpflege von knapp 10.500 EUR sowie für die Heimerziehung von nicht ganz 34.700 EUR. Diese Durchschnittswerte sind in den letzten Jahren gestiegen.

Die Entwicklung der Ausgaben deutet jedenfalls darauf hin, dass sowohl die Zahl der Hilfen insgesamt als auch die der familienersetzenden Leistungen in den letzten Jahren gestiegen ist. Die Ausgaben haben sich für die Erziehungsberatung um 8 % auf rund 0,3 Milliarden EUR, für die familienunterstützenden und –ergänzenden Hilfen um 28 % auf etwa 1,1 Milliarden EUR sowie für die familienersetzenden Hilfen um 10 % auf knapp 3,9 Milliarden EUR erhöht (vgl. Pothmann/Schilling – KomDat Jugendhilfe – Sonderausgabe).

Die Vorstellung, dass ein niedrigeres Geburtenniveau sich auch auf eine geringere Inanspruchnahme der Jugendhilfeleistungen auswirkt, hat sich nicht bestätigt. Neben dem geplanten Ausbau im Kindertagesstättenbereich (z. B. kostenloses Vorschuljahr, investiver

Bedarf Ost und West), hat sich die Zahl der Hilfen für unter 6-jährige Kinder und deren Familien von ca. 79.000 (1992) auf zuletzt rund 123.660 Leistungen (2004) erhöht. Dies entspricht einer Zunahme von 57 %.

Bezogen auf die altersentsprechende Bevölkerung heißt dies, dass 1992 pro 10.000 der unter 6-Jährigen 147 Hilfen gezählt wurden, während es 2004 immerhin 279 waren.

Für die unter 3-Jährigen fällt die Zunahme an erzieherischen Hilfen prozentual gesehen mit einem Plus von rund 59 % sogar noch höher aus: Ausgehend von 24.300 Hilfen (1992) wurden für diese Altersgruppe in 2004 zuletzt 38.700 Hilfen gezählt.

Dieser Anstieg resultiert einerseits aus den steigenden Belastungen familiärer Netzwerke mit Kleinkindern und aus der verändernden Wahrnehmung von Erziehungsdefiziten bei den am Hilfeprozess Beteiligten für diese Entwicklung.

Andererseits ist aus den spektakulären Fällen insbesondere auf einen Kompetenzverlust in der Erziehung und Versorgung der Kinder zu schließen. Dies kennzeichnet auch die Bemühungen auf der politischen Ebene zu den Meldepflichten bei Kindeswohlgefährdung, diskutierten „Frühwarnsystemen“, Verpflichtung zu den U-Untersuchungen, Einführung der Ganztagschule, Präventionsprogrammen zu Alkoholmissbrauch, Adipositas u. ä.

Familienunterstützende und –ergänzende Hilfen sind im Zeitraum 1992 - 2004 um das Zweieinhalbfache von rund 19.000 auf mehr als 47.500 Fälle gestiegen (151 %).

Insgesamt hat sich die Zahl der familienersetzenden Hilfen seit Beginn der 1990er Jahre von knapp 22.100 auf aktuell ca. 16.400 reduziert; bei einem zuletzt wieder leichten Anstieg zwischen 2000 und 2004 entspricht das einem Rückgang von 26 % für den insgesamt betrachteten Zeitraum. Dieser Rückgang geht zum größten Teil auf die Heimunterbringung (- 58 %) und weniger auf die Vollzeitpflege (- 6 %) zurück.

Der Anteil der Mädchen, die im Alter von unter 18 Jahren ein Kind zur Welt bringen, ist nach wie vor sehr gering: Im Jahre 2004 brachten von 10.000 Mädchen dieser Altersgruppe 30 ein Kind zur Welt (1990er Jahre bei etwa 20 Geburten pro 10.000 der altersgleichen Bevölkerung, so waren es 2004 bereits 30). Bezogen auf die Bevölkerungsgruppe der unter 21-Jährigen heißt dies, dass „rein statistisch“ noch 1993 durchschnittlich 191 EUR pro Person ausgegeben wurden, während es 2005 bereits 308 EUR sind.

Überleitend zur Analyse der Situation in der Landeshauptstadt Magdeburg ist einmal die besondere Stellung und Verantwortung des Sozialen Dienstes des Jugendamtes zu würdigen. Obwohl erfreulicherweise die Zahl der Fälle von Kindstötungen in Deutschland sinkt (Kindstötungen: 1986: 1,8 Fälle auf 100.000 Gleichaltrige zu 2004 0,6 Fälle auf 100.000 Gleichaltrige), führen erkennbar der demographische Wandel und das mediale Interesse zu eine besonderen thematischen Sensibilität in der Gesellschaft. Die häufig pauschalen Vorwürfe nichts getan zu haben oder zu spät reagiert zu haben, erreichen auch die sozialpädagogischen Fachkräfte. Das situativ häufig schnell geforderte Abwägen, ob weiterer Verbleib bei den Sorgeberechtigten oder schnelle Einleitung einer Hilfe wird zusätzlich belastet. Bekannt sind auch in der Landeshauptstadt Fälle in denen zuerst die Medien und dann das Jugendamt informiert wurde. Die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, der fachliche Unterstützung und Kostentransparenz bleibt deshalb ein wichtiges Ziel der täglichen Arbeit im Jugendamt.

2. Analyse aller längerfristigen stationären Hilfen gem. § 34 SGB VIII

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung wurde im Juli 2006 der Untersuchungsauftrag zur Effizienzsteigerung im Bereich Hilfen zur Erziehung erteilt.

Ziel der Analyse sollte bei stationären Hilfen sowohl die Verringerung der Fallzahlen als auch eine Verringerung der durchschnittlichen Maßnahmedauer sein. Das Einsparungspotential von 230 TEUR war vorgegeben und nicht durch konkrete Kennzahlen untersetzt.

Die Untersuchung erfolgte unter Berücksichtigung folgender gesetzlicher Rahmenbedingungen:

Gem. § 27 SGB VIII haben Personensorgeberechtigte Anspruch auf Hilfe, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung notwendig und geeignet ist. Art und Umfang der Hilfen richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall und werden insbesondere nach Maßgabe des §§ 28 – 35 SGB VIII gewährt. Bei Bedarf sollen Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen gem. § 13 Abs. 2 SGB VIII eingeschlossen werden.

Diese Rechtsansprüche auf Hilfen zur Erziehung werden durch Hilfeplanungsverfahren gem. § 36 SGB VIII eruiert und eine entsprechende notwendige und geeignete Hilfe im Bedarfsfall bewilligt.

Neben sofortigem Tätigwerden im Verdachtsfall von Kindeswohlgefährdung gem. § 8a SGB VIII wird das Hilfeplanungsverfahren nach Antrag der Personensorgeberechtigten auf Hilfe zur Erziehung im Gang gesetzt.

Die Maßnahmen zur Minimierung leistungsbezogener Kosten müssen demnach immer die Verantwortung des Trägers der Jugendhilfe bei der Gewährleistung des Schutzauftrages und die Rechtsansprüche der Personensorgeberechtigten als Mitwirkungsverpflichtete einbeziehen. Leistungen nach SGB VIII geben mit Ausnahmen Leistungen nach SGB II und SGB XII vor und müssen demnach vorrangig gewährt werden.

Stationäre Hilfen gem. § 34 SGB VIII als familienersetzende Hilfen sind Leistungen, die im besonderen Fall des nicht mehr tragfähigen Familiensystems gewährt werden.

Im Benchmarking der beteiligten Städte konnte Magdeburg auch im Jahr 2005 eine vergleichbar geringe Anzahl von Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche aufweisen und auch Wirkung und Erfolg der Hilfen wurden als überzeugend ermittelt.

Kennzahlen 2005:1. Fallzahlen: § 34 SGB VIII.

Mittelwert der beteiligten Städte	<u>Magdeburg</u>
82,0	73,2

2. Hilfedauer:

Mittelwert der beteiligten Städte	<u>Magdeburg</u>	
Zeitdauer		
unter 1 Jahr	55,8 %	39,5 %
1 – 2 Jahre	18,3 %	16,3 %
2 – 3 Jahre	12,8 %	16,3 %
> 3 Jahre	21,1 %	27,9 %

(Die Vergleichszahlen 2006 liegen noch nicht vor.)

Die Notwendigkeit und Geeignetheit dieser und auch aller anderen Hilfen werden zweimal im Jahr durch die Hilfeplanfortschreibung mit allen Beteiligten untersucht, über neue bzw. modifizierte Zielstellungen bzw. eine Beendigung der Hilfe beraten und Perspektiven festgelegt.

Die leicht über dem Durchschnitt liegende Hilfedauer bei stationären Hilfen ist gleichzeitig mit der höchsten Erfolgsrate bei den Hilfen zur Erziehung im interkommunalen Vergleich 2005 des DJI/KGST dargestellt worden. Trotzdem wurden im Jugendamt erneut auf Empfehlung des FB 02 die Handlungsalternativen bei längerfristigen Hilfen qualitativ mit dem Ziel untersucht, ob hier finanzielle Einsparungen erzielt werden können.

Die pro Fall-Kosten bezogen auf ein Haushaltsjahr lassen sich wie schon mehrfach durch das Jugendamt dargestellt nicht wie empfohlen auf das niedrigste Niveau eines Jahres glätten, da in der Landesrahmenvereinbarung zum § 78a ff SGB VIII die Leistungsstandards vereinbart sind und die Stadt die Verhandlungen nur für ca. 80 der 240 Belegplätze die Verhandlungen als örtlich zuständiger Träger selbst führt.

Untersucht wurden in der 1. Phase des Untersuchungsauftrages insgesamt 131 stationäre Hilfen gem. § 34 SGB VIII, die im Februar 2007 länger als 2 Jahre gewährt wurden. Insgesamt waren im Februar 2007 242 Kinder und Jugendliche in Einrichtungen gem. § 34 SGB VIII vollstationär untergebracht.

Folgende Ergebnisse konnten ermittelt werden:

1. Im Jahr 2007 wird die Beendigung von 12 Hilfen vorbereitet.
2. 29 Kinder bzw. Jugendliche sind elterngelöst oder es liegt ein Entzug der Personensorge gem. § 1666 BGB vor. In diesen Fällen ist das Jugendamt Amtsvormund oder Betreuer. Eine weitere Hilfe ist notwendig.
3. Bei 41 nach § 34 SGB VIII längerfristig untergebrachten Kindern oder Jugendlichen sind die alleinerziehenden Personensorgeberechtigten überfordert oder wegen eigener

Persönlichkeitsstörungen (Alkoholprobleme, Behinderung u. ä.) nicht in der Lage, Kinder zu erziehen. Bei 11 Kindern ist die Kindesmutter geistig behindert oder steht unter Betreuung.

4. Beide Eltern sind bei 38 Kindern bei der Erziehung überfordert und auch nicht in der Lage, eigene Lebensziele zu gestalten und somit Kindern die nötigen Grundlagen für ein gesundes Aufwachsen zu garantieren.

Die Untersuchung der Hilfen hat ergeben, dass keine der bewilligten Hilfen ohne Notwendigkeit und Geeignetheit als Voraussetzung im Bereich Hilfen zur Erziehung gewährt wird. Eine weitere Hilfestellung ist notwendig. Schon das Ergebnis der 1. Untersuchungsphase zeigt, dass das angezielte Einsparpotential nicht erreicht werden kann, da die im Hilfeplanungsprozess nach § 36 SGB VIII diagnostizierte und herausgearbeitete Hilfe eine zu erbringende Pflichtleistung ist, deren Umfang im Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen festgelegt wird und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüft werden kann.

Darüber hinaus lässt sich prognostisch aus heutiger Sicht feststellen und in ersten Hochrechnungen belegen, dass im Bereich der leistungsbezogenen Kosten durch den Anstieg der notwendigen und geeigneten Hilfen im Jahr 2007 eine Kostensteigerung zu verzeichnen sein wird. Ursachen lassen sich in der weiteren Verschärfung familiärer Probleme, eingangs geschilderten gesellschaftlichen Ausgangssituation erkennen. Die benannten Gründe führen dazu, dass Hilfen früher, umfangreicher und häufig auch langfristiger realisiert werden müssen.

Die im Jahr 2005 in Kraft getretene Novellierung des SGB VIII setzt zudem einen verstärkten öffentlichen Fokus auf den Schutz von Kindern vor Kindeswohlgefährdung. Dadurch ist eine stärkere Sensibilisierung sowohl aller im Kinder- und Jugendbereich tätigen Fachleute als auch der Bevölkerung zu verzeichnen. Es ist einerseits schneller und besser möglich, Kindeswohlgefährdungen auch im familiären Nahraum zu erkennen. Andererseits verbindet sich in der Folge zugleich eine höhere Erwartung und Verpflichtung zur Hilfeleistung.

Das hat seit dem 2. Halbjahr 2006 beginnend zu einer deutlichen Erhöhung der Fallzahlen im Bereich Hilfen zur Erziehung geführt, die auch eine deutliche Kostensteigerung 2007 begründen.

Übersicht über durchschnittliche Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung gem. § 34 SGB VIII für unter 18-jährige

§ 34 SGB VIII Heimerziehung oder sonstige betreute Wohnformen:

Jahr	Fallzahlen	Kosten	durchschnittliche Kosten pro Platz in €**)
2000	221	7.251.908 EUR	32.814
2001	233	6.892.283 EUR	29.581
2002	227	7.624.619 EUR	37.994
2003	219	7.632.408 EUR	34.851
2004	228	7.437.536 EUR	32.621
2005	222	7.687.341 EUR	34.628
2006	237	8.350.182 EUR ohne UMF *) (dav. wurden ca. 600 erst 2007 kassenwirksam)	35.233

*) UMF = unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

***) Diese Angaben sind Näherungswerte, da die Verweildauer junger Menschen in Einrichtungen nicht regelhaft 365 Tage beträgt. In den Steigerungen verbergen sich neben der jährlichen Anpassung und Abhängig von den örtlich verhandelten Entgeltsätzen, die häufig auswärtige Suche nach spezialisierten, der besonderen Schwere angemessenen Unterbringung.

Die vollstationäre Unterbringung in Vollzeitpflege in einer Pflegefamilie hat sich vom Jahr 2000 mit 170 Pflegekindern bis zum Jahr 2006 auf 226 Pflegekinder entwickelt. Eine gewünschte Ausweitung dieser auch familiennahen und finanziellen Alternativen scheitert an der begrenzten Anzahl aufnahmewilliger und befähigter Bewerber.

Die Kosten für die einzelne Hilfe lassen sich nicht auf das niedrigste Niveau eines Jahres glätten, da in der Landesrahmenvereinbarung gem. § 78a ff SGB VIII Leistungsstandards und Finanzierungseckpunkte für Entgeltvereinbarungen festgelegt sind. Die Stadt Magdeburg handelt auf dieser Grundlage als örtlich zuständiger Träger mit Einrichtungen und Diensten freier Träger der Stadt Leistungsvereinbarung und Entgeltvereinbarungen aus. Das bedeutet aber nicht, dass alle familienersetzenden Maßnahmen in Einrichtungen der Stadt realisiert werden, ca. 60 % der Kinder und Jugendlichen müssen wegen der Problemlagen in den Familien oder dem individuellen Umfeld außerhalb von Magdeburg untergebracht werden.

Bröcker