

Ambulante Jugendhilfeleistungen Erfahrungen und Hinweise aus unserer Prüfungstätigkeit

Verfasser: Robert Metzger

Inhaltsübersicht	Seite
1 Vorbemerkung	48
2 Grundsätzliches zu den Vereinbarungen gemäß § 77 SGB VIII	48
3 Hinweise zu den Vereinbarungen gemäß § 77 SGB VIII	49
3.1 Schriftform	49
3.2 Befugnis zum Abschluss von Vereinbarungen im Sinne von § 77 SGB VIII	49
3.3 Inhalt von Vereinbarungen im Sinne von § 77 SGB VIII	50
3.4 Entgelt	50
3.4.1 Vergütung von Fachleistungsstunden	50
3.4.2 Pauschalvergütung	51
3.5 Vollzug der Entgeltvereinbarungen	51
4 Fazit	52

1 Vorbemerkung

Die Sozialausgaben stiegen in den letzten Jahren insbesondere im Bereich der Jugendhilfe zum Teil erheblich an – ein Trend, der sich in Zukunft voraussichtlich noch verstärken dürfte. Im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung unterliegen die stationären Hilfen zur Erziehung nach §§ 34, 35a SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform, Eingliederungshilfe) einschließlich der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) aufgrund der beträchtlichen finanziellen Auswirkungen unserer kontinuierlichen Kontrolle. Die zunehmende Bedeutung der ambulanten Hilfen zur Erziehung innerhalb des Hilfespektrums hat der BKPV zum Anlass genommen, während des letzten Prüfungsturnus insbesondere die Hilfen nach § 30 SGB VIII (Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer) und § 31 SGB VIII (Sozialpädagogische Familienhilfe) einer durchgängigen Prüfung zu unterziehen. Nachfolgende Ausführungen geben einen Einblick in die gewonnenen Erkenntnisse und Auffälligkeiten bei den geprüften Jugendämtern. Dies wird durch Hinweise ergänzt, was aus unserer Sicht bei der Gewährung von ambulanten Hilfen in der Jugendhilfe insbesondere im Hinblick auf § 77 SGB VIII (Vereinbarungen über die Höhe der Kosten) zu beachten wäre.

Erste und wenig überraschende Erkenntnis war, dass die Ausgabenentwicklung bei den ambulanten Hilfen hauptsächlich durch die Anzahl der Fälle und die Kosten bestimmt wird. Die Fallzahlen stiegen sowohl durch eine zunehmende Sensibilität bei Kindergärten, Erziehungsberatungsstellen und Schulen hinsichtlich auffälliger Kinder und Jugendlicher als auch durch gezielte Steuerung seitens der Jugendämter im Hinblick auf verstärkt präventiv ausgerichtete Jugendhilfemaßnahmen mehrheitlich an. Während der Anstieg um 11,9 % bei den Fallzahlen für die ambulanten Hilfen¹ von 2015 bis 2020 noch vergleichsweise moderat ausfiel, erhöhten sich die Ausgaben, die für die jeweiligen ambulanten Maßnahmen anfallen und von den Jugendhilfeträgern aufgebracht werden müssen, im selben Zeitraum in weitaus stärkerem Maße um 26,3 %. Ähnlich verlief die Entwicklung bei der sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII. Die Fallzahlen stiegen hier um 22,8 % und die Ausgaben um 38,7 % zwischen 2015 und 2020 an.² Hieran wird ersichtlich, dass die Ausgabenentwicklung bei den ambulanten Jugendhilfemaßnahmen in den letzten Jahren insbesondere von einem überproportionalen Kostenanstieg geprägt war. Die Entgelte für die ambulanten Jugendhilfeleistungen werden dabei zumeist aus individuell zwischen den jeweiligen örtlichen Jugendhilfeträgern und den Anbietern ambulanter Jugendhilfeleistungen vereinbarten Vergütungssätzen ermittelt, während die Entgelte für die stationäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen bayernweit einheitlich in einem Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII ausgehandelt werden.

2 Grundsätzliches zu den Vereinbarungen gemäß § 77 SGB VIII

Werden Einrichtungen und Dienste von freien Trägern der Jugendhilfe in Anspruch genommen, sind Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben (vgl. § 77 Satz 1 SGB VIII). Der Wortlaut „... *sind ... anzustreben*“ überlässt dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht die Entscheidungsfrei-

¹ Ambulante Hilfen gemäß §§ 29-32 SGB VIII

² Quelle: Statistische Berichte des LfStat: Kinder- und Jugendhilfe in Bayern: „Erzieherische Hilfen“ und „Ausgaben und Einnahmen“ www.statistik.bayern.de/statistik/bildung_soziales/kinder_jugend_hilfe/index.html – gesichtet 25.01.2022

heit, ob er in Verhandlungen mit dem freien Träger eintritt oder nicht. Vielmehr wird der öffentliche Träger verpflichtet, aktiv auf den Abschluss einer Vereinbarung nach § 77 SGB VIII hinzuwirken und hierfür in ernsthafte Vertragsverhandlungen mit dem freien Träger einzutreten (vgl. Gesetzesbegründung zu § 68 Abs. 1 Satz 2 KJHG, der dem jetzigen § 77 SGB VIII entspricht, BT-Drs. 11/5948, S. 99: „Die Vorschrift verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe [...] zu beteiligen [...] und durch den Abschluss von Pflegesatzvereinbarungen die Kostenübernahme zu erleichtern.“ Daraus folgt ein Anspruch des freien Trägers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über sein Angebot, jedoch kein Anspruch auf Abschluss einer Vereinbarung mit einem ganz bestimmten Inhalt (vgl. Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Auflage 2022, § 77 SGB VIII, Rz. 6).

Das gilt unseres Erachtens auch in Bezug auf privat-gewerbliche Anbieter. Zwar ist in der Rechtsprechung und Literatur umstritten, inwieweit auch diese als freie Träger der Jugendhilfe im Sinne des SGB VIII anzusehen sind. Nachdem jedoch das in § 5 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII normierte Wunsch- und Wahlrecht die Angebote von privat-gewerblichen Anbietern ausdrücklich einschließt, sind auch mit ihnen entsprechende Vereinbarungen anzustreben. Die entsprechenden Bemühungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe sowie die (gegebenenfalls ablehnende) Ermessensentscheidung und ihre Gründe sollten bei der Kommune ausreichend dokumentiert sein.

Ausgangspunkt unserer Untersuchungen bei den einzelnen Jugendämtern war zunächst eine genaue Bestandsaufnahme und Sichtung der bestehenden Verträge und Absprachen.

Bayernweit betrachtet war die vorgefundene Situation hierbei sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reichte dabei von lediglich mündlichen Absprachen über eine große Auswahl an unterschiedlich ausformulierten schriftlichen Vereinbarungen bis hin zu Verträgen, die beispielsweise umfassend ein Sozialraumbudget regelten.

Natürlich sind diese Divergenzen sowohl der Trägervielfalt als auch den unterschiedlichen Ausprägungen bei der Hilfestellung im Bereich der ambulanten Jugendhilfe geschuldet. Ungeachtet dessen sind derart unterschiedliche Vertragsgestaltungen oftmals hinsichtlich Transparenz, Auslegung und Prägnanz problematisch, was unter anderem zu Nachteilen bei Kosten, Qualität und Kontrolle führen kann.

3 Hinweise zu den Vereinbarungen gemäß § 77 SGB VIII

3.1 Schriftform

Hinsichtlich der mündlichen Absprachen wäre zu beachten, dass Vereinbarungen im Sinne von § 77 SGB VIII grundsätzlich als öffentlich-rechtliche Verträge (vgl. Wiesner/Wapler, a. a. O., § 77 SGB VIII, Rz. 9) gelten. Sie unterliegen somit der Schriftform (vgl. § 56 SGB X).

3.2 Befugnis zum Abschluss von Vereinbarungen im Sinne von § 77 SGB VIII

Oftmals gingen die Verantwortlichen in den Jugendämtern davon aus, dass es sich bei den Vereinbarungen um laufende Angelegenheiten ohne grundsätzliche Bedeutung für die Kommune handle.

Die Zuständigkeit für den Abschluss der einzelnen Vereinbarungen richtet sich nach den einschlägigen kommunalrechtlichen Vorschriften (z. B. Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GO bzw. Art. 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LKrO) und ist regelmäßig in den jeweiligen Geschäftsordnungen konkretisiert. Häufig sind dem Bürgermeister oder dem Landrat durch die Geschäftsordnung weitere Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung übertragen (Art. 37 Abs. 2 Satz 1 GO bzw. Art. 34 Abs. 2 Satz 1 LKrO). Die Frage der Zuständigkeit für den Abschluss dieser Vereinbarungen ist daher örtlich sorgfältig zu prüfen.

3.3 Inhalt von Vereinbarungen im Sinne von § 77 SGB VIII

Die Vorschrift des § 77 SGB VIII ist im Verhältnis zu den Regelungen der Leistungserbringung bei stationären und teilstationären Maßnahmen (§§ 78a ff. SGB VIII) wesentlich allgemeiner gehalten. So sollen Vereinbarungen auf Grundlage des § 77 SGB VIII insbesondere Regelungen über die Höhe des Entgelts für die im Einzelfall in Anspruch genommenen Dienste der freien Träger enthalten.

Bei der Ermessensentscheidung des öffentlichen Jugendhilfeträgers über den Abschluss von Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII sind neben den Kosten, dem Leistungsumfang und entsprechenden Qualitätskriterien grundsätzlich die Gesichtspunkte der Leistungsfähigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit einzubeziehen.

3.4 Entgelt

In der Praxis erfolgt die Vergütung der jeweiligen Anbieter von ambulanten Jugendhilfeleistungen entweder durch Einzelvergütung in Form von Fachleistungsstunden oder durch eine Pauschalvergütung:

3.4.1 Vergütung von Fachleistungsstunden

Die Kosten, die einer Fachleistungsstunde zugrunde gelegt werden können, sind zwar nicht einheitlich verbindlich definiert. Sie beinhalten jedoch in der Regel alle Kosten, die dem Träger bzw. der Honorarkraft für die Leistungserbringung entstehen. Unsere Auswertungen der verschiedenen Vereinbarungen ergaben große Unterschiede bei der Kalkulation einer Fachleistungsstunde, was mitunter zu erheblichen Unterschieden bei der Entgelthöhe führte. So bewegen sich die Stundensätze (Sozialpädagoge) bei 2019/2020 abgeschlossenen Vereinbarungen zwischen etwa 50 € und 75 € und vereinzelt auch darüber. Regionale oder spezifische Merkmale von Ballungsräumen und ihren Einzugsgebieten sind bei dieser Betrachtung zwar durchaus relevant, erklären jedoch nicht durchgängig die teilweise beträchtlichen Differenzen bei den Fachleistungsstundensätzen. Das liegt unter anderem auch daran, dass direkt und indirekt fallbezogene Leistungen unterschiedlich definiert und prozentual gewichtet werden. Des Weiteren waren trägerspezifisch variierende Overhead- und Sachkosten, verschiedene Abrechnungseinheiten (z. B. „Face to Face“) sowie eine uneinheitliche Berücksichtigung von Fahrtkosten/ Fahrtzeiten mitverantwortlich für die abweichenden Stundensätze. Teilweise liegen die zuletzt ausgehandelten Entgelte erheblich über denjenigen früherer Jahre, was sicher zum überproportionalen Kostenanstieg in den vergangenen Jahren mit beigetragen hat.

3.4.2 Pauschalvergütung

Neben der Einzelvergütung von Fachleistungsstunden hat sich zwischenzeitlich auch die Pauschalvergütung etabliert. Diese kann in Form von Personalkostenerstattungen für die eingesetzten Fachkräfte oder durch Festbetragsvergütungen (Budget) vereinbart werden, insbesondere bei einer Sozialraumorientierung.

Für den Leistungserbringer hat diese Finanzierungsform vor allem den Vorteil einer besseren Planbarkeit seiner finanziellen und personellen Ressourcen. Keine eindeutigen Erkenntnisse ergaben unsere Untersuchungen, ob sich eine Pauschalvergütung bei den entsprechenden örtlichen Jugendhilfeträgern hinsichtlich der Kosten gegebenenfalls positiv ausgewirkt hat. Relevant ist in diesem Zusammenhang unter anderem, wie die Personalkostenerstattung bzw. das Budget ermittelt wurde (z. B. Orientierung am bisherigen Kostenvolumen oder an einer angebotsseitigen Markt Betrachtung). Wir empfehlen dahingehend, nicht unhinterfragt das bisherige Kostenvolumen fortzuschreiben.

3.5 Vollzug der Entgeltvereinbarungen

Unabhängig von der Vergütungsform ist ein korrekter Vollzug der Entgeltvereinbarungen im Hinblick auf die Qualität der Leistungserbringung und die Kosten essenziell.

Hierzu zählt auch, dass die vereinbarten Laufzeiten der Vereinbarungen beachtet und nicht – wie des Öfteren geschehen – stillschweigend verlängert werden, ohne die zuständigen Organe (s. o.) hiervon zu informieren und ihre Entscheidung herbeizuführen. Dies kann sich sowohl nachteilig auf die Trägervielfalt (§ 3 SGB VIII) als auch auf die Kosten auswirken, insbesondere wenn die Leistungserbringer die Entgelte regelmäßig durch Preisanpassungen erhöht haben. In diesem Zusammenhang sehen wir auch unbefristet abgeschlossene Vereinbarungen kritisch.

Weitere Erkenntnis unserer Untersuchungen war, dass es einer stetigen Kontrolle der von den Leistungserbringern erstellten Abrechnungen in Bezug auf den vereinbarten Leistungsumfang (Anzahl der Fachleistungsstunden) und die in Rechnung gestellten Kosten (zutreffendes Stundenentgelt gemäß der Qualifikation der eingesetzten Fachkraft) bedarf. Hierzu ist auch ein kontinuierlicher Abgleich mit dem im Hilfeplan vereinbarten Kontingent erforderlich. Für die Evaluation einer Hilfestellung sind auch konkrete (Zeit-)Angaben über die geleisteten Tätigkeiten unerlässlich. Daher sollte dies auch in den jeweiligen Entgeltvereinbarungen explizit geregelt werden.

Abgesehen davon wäre gemäß § 36 Abs. 2 SGB VIII regelmäßig zu überprüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Zwar gibt das SGB VIII hier keine starre Fristsetzung vor, jedoch sollte im Allgemeinen spätestens halbjährlich die Hilfestellung (Hilfepfortschreibung) überprüft werden. Dementsprechend wären die Hilfen auch zeitlich zu befristen, um einer unkontrollierten Dauerbewilligung vorzubeugen.

So ist die sozialpädagogische Familienhilfe zwar nach § 31 Satz 2 SGB VIII in der Regel auf längere Dauer angelegt. Die Hauptphase der Hilfe soll aber lediglich in Ausnahmefällen länger als ein bis zwei Jahre andauern (vgl. Wiesner/Wapler, a. a. O., § 31 SGB VIII, Rz. 17).

Verweise in den Hilfeplanfortschreibungen auf Entwicklungsberichte sind nicht ausreichend, da diese in der Regel von Fachkräften der jeweiligen freien Träger bzw. der Honorarkraft erstellt werden und daher hinsichtlich der Wahrnehmung und Interessen von den anderen am Hilfeplanprozess Beteiligten (Hilfeempfänger, Personensorgeberechtigte, Eltern, Jugendamt) abweichen können.

4 Fazit

Die Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII, auf deren Grundlage die ambulanten Jugendhilfeleistungen in Bayern zwischen den verschiedenen Leistungsanbietern und den örtlichen Jugendhilfeträgern vollzogen werden, sind in weiten Teilen heterogen. Diese Vielfalt an unterschiedlicher Vertragsgestaltung birgt nach unseren Erfahrungen zahlreiche Fehlerquellen und bindet erhebliche Personalressourcen bei den Jugendämtern, die die Vereinbarungen regelmäßig ausarbeiten, verhandeln und umsetzen müssen. Daher erachten wir eine – zumindest partielle – Vereinheitlichung in diesem Bereich für opportun. Möglichkeiten, wie das realisiert werden kann, wurden zwischenzeitlich bereits angegangen und umgesetzt. So haben beispielsweise die oberbayerischen Jugendämter 2017 in einer Arbeitsgruppe einheitliche Vertragsvorlagen erarbeitet, die bei entsprechendem Bedarf von den Jugendämtern in Oberbayern verwendet werden können. Auch in Schwaben sind derartige Bestrebungen im Gange. Erfolgversprechend kann es auch sein, durch kommunale Kooperationen Synergieeffekte zu bewirken. Auch wenn die Rechtsprechung der Schaffung einer pluralen Angebotsstruktur große Bedeutung beimisst (vgl. Beschluss des VGH München vom 06.12.2021 – 12 CE 21.2846), kann hieraus nicht abgeleitet werden, dass auf Verlangen mit jedem Anbieter eine Vereinbarung im Sinne von § 77 SGB VIII nach dessen Vorgaben abgeschlossen werden muss. Das Interesse der öffentlichen Jugendhilfeträger auf Kostendämpfung wurde vorliegend vom Gericht nur moniert, weil Leistungsanbieter nach einer Ausschreibung vollständig von der Angebotsstruktur ausgeschlossen und insoweit in ihrer Berufsausübungsfreiheit verletzt worden waren. Um dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu entsprechen, sollte das geforderte Entgelt für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe transparent, nachvollziehbar und belegbar sein.

Nur so ist gewährleistet, dass die Jugendhilfeleistungen letztlich zum Wohle der Kinder und Jugendlichen effizient und wirtschaftlich eingesetzt werden.