

Die Ausgaben der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII) in Sachsen stiegen im Zeitraum 2018 bis 2021 von 280 Mio. € auf 305 Mio. € erneut an. Signifikant erhöhten sich die Ausgaben je Fall innerhalb von 3 Jahren von ehemals rd. 38 T€ auf rd. 48 T€.

Die Dokumentation und Nachweisführung zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen mit den freien Trägern waren oft unzureichend. Zwischen den geprüften Körperschaften traten trotz Anwendung des Rahmenvertrages, vorgegebener Antragsunterlagen sowie umfassender Hinweise große Differenzen auf.

Verankerte Prüfrechte für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Testierung der Verhandlungsunterlagen durch einen unabhängigen Dritten sichern eine effizientere Aufgabenwahrnehmung.

## 1 Prüfungsgegenstand

### 1.1 Gesetzliche Grundlagen (Prüfungsauftrag)

- <sup>1</sup> Die StRPrÄ Zwickau und Wurzen haben im Rahmen ihrer überörtlichen Prüfungen die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII für Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen) in 5 Landkreisen und einer Kreisfreien Stadt als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe geprüft. Insgesamt wurden 26 Vereinbarungen mit Trägern der freien Jugendhilfe (nachfolgend freie Träger) in die Prüfung einbezogen. Schwerpunktmäßig wurde überprüft, ob die nach § 78b SGB VIII geschlossenen Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprachen und sich das vereinbarte Entgelt transparent aus den konkret beschriebenen Leistungen ergibt.
- <sup>2</sup> Rechtliche Grundlagen ergeben sich, neben den Regelungen des SGB VIII, vorrangig aus dem Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII im Freistaat Sachsen vom 1. November 2012 (nachfolgend RV) mit Vorlagen und Hinweisen zu den Verhandlungsunterlagen sowie den Beschlüssen der Kommission nach § 4 des RV. Eine der geprüften Körperschaften war dem RV nicht beigetreten, ein eigener Kontrakt war Bestandteil der Zusammenarbeit mit den freien Trägern. Leistungsangebote für unbegleitete minderjährige Ausländer wurden nicht in die Prüfung einbezogen.

### 1.2 Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen im Freistaat Sachsen

- <sup>3</sup> Die Landkreise und Kreisfreien Städte verausgabten im Jahr 2021 rd. 305 Mio. € für Hilfen zur Erziehung nach § 34 SGB VIII. Im Zeitraum von 2018 bis 2021 stiegen die Ausgaben um rd. 25 Mio. €. Es zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Ausgaben je Fall von 38 T€ auf 48 T€ innerhalb von 3 Jahren, d. h. um rd. 26 %.<sup>1</sup>

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Dokumentation und Nachweisführung

- <sup>4</sup> Die freien Träger der Einrichtungen müssen gewährleisten, dass die Angebote zur Erbringung von Leistungen nach § 78a Abs. 1 SGB VIII geeignet sowie ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sind. Dies erfordert u. a., dass alle in die Entgelte einfließenden Kostenansätze im Verhandlungsverfahren transparent und plausibel nachgewiesen und dokumentiert sind.

<sup>1</sup> Vgl. (Fallzahlen) Statistisches Landesamt Kamenz (StaLa), Kinder- und Jugendhilfe im Freistaat Sachsen – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2022, KV1-j22 Tabelle T2 - [https://www.statistik.sachsen.de/download/statistische-berichte/statistik-sachsen\\_kv1\\_kinder-jugend-erzieherische-hilfe.xlsx](https://www.statistik.sachsen.de/download/statistische-berichte/statistik-sachsen_kv1_kinder-jugend-erzieherische-hilfe.xlsx), zuletzt geöffnet am 11. April 2024; (Ausgaben) ebenda - StaLa, KJH: Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen, Art der Hilfe, Art der Ausgaben - Sachsen - Jahre (ab 2009), Tabelle 22551-115, <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online?operation=table&code=22551-115&bypass=true&levelindex=0&levelid=1711433854472#abreadcrumb>; Angaben jeweils zum 31. Dezember des Jahres; zuletzt geöffnet am 11. April 2024.

- 5 Die Dokumentation und Nachweisführung zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen waren oft unzureichend. Bei den geprüften Körperschaften waren trotz Anwendung des RV, vorgegebener Antragsunterlagen sowie umfassender Hinweise, erhebliche Unterschiede festzustellen.
- 6 Defizite bei der Dokumentation und Nachweisführung gab es bspw. bei den zugrunde gelegten Anschaffungs- oder Herstellungskosten der für die Leistungserbringung genutzten Gebäude, bei der Untersetzung und Erläuterung geltend gemachter Leasing- oder Mietaufwendungen sowie bei, über Pauschalbeträge hinausgehenden, weiteren Aufwendungen. Auch die den Entgeltvereinbarungen zugrunde gelegte Auslastung der Leistungsangebote war nicht immer nachvollziehbar.
- 7 Das zu vereinbarende Basisentgelt berücksichtigt neben den notwendigen Personal- und Sachaufwendungen auch die betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen für das Leistungsangebot. Insbesondere bei den betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen ist auf den individuellen Aufwand hinsichtlich der für das Angebot genutzten Gebäude und Außenflächen abzustellen (vgl. nachfolgenden Pkt. 2.2). Die Nachweisführung erfordert deshalb in diesem Bereich eine besondere Sorgfalt. Diesbezüglich zeigten sich erhebliche Mängel.
- 8 Der tatsächliche Verhandlungsverlauf war überwiegend nicht ausreichend dokumentiert. Die Protokolle zu den Verhandlungen enthielten oft nur Antragswerte der freien Träger, die verhandelten Ergebnisse sowie grob umrissene Schwerpunkte der Verhandlung. Einzelne Verhandlungsschritte entbehrten jeglicher Dokumentation.
- 9 Die im Rahmen des Vereinbarungsverfahrens vorgegebene Testierung der Antragsunterlagen erfolgte überwiegend durch die Dachverbände der freien Träger der Einrichtungen. Dies sieht der SRH wegen einer möglichen Interessenskollision kritisch.
- 10 Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben zu den Verhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen alle wesentlichen Verhandlungsgrundlagen und -schritte zu dokumentieren. Dabei muss sich das vereinbarte Entgelt transparent aus den konkret beschriebenen Leistungen ergeben.
- 11 Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verfahrens muss die Testierung der Antragsunterlagen durch organisatorisch und sachlich Unabhängige erfolgen. Eine Testierung der Antragsunterlagen ersetzt keine Überprüfung und Bewertung der geltend gemachten Kosten durch die Landkreise oder die Kreisfreie Stadt.

## 2.2 Berücksichtigung von Investitionsaufwendungen

- 12 Im Entgelt für die betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen werden u. a. Abschreibungen, Aufwendungen für Gebäudemieten, Leasingkosten und Aufwendungen für Instandhaltung und Instandsetzung berücksichtigt. Diese Aufwendungen waren nicht nur unzureichend nachgewiesen und dokumentiert, sondern oft auch fehlerhaft berechnet sowie ohne Leistungsbezug oder Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte akzeptiert worden.
- 13 Förderungen aus öffentlichen Mitteln mindern gem. § 78c Abs. 2 S. 4 SGB VIII die Entgelte. Dies wurde nicht immer beachtet. Bei einer Entgeltkalkulation wurden Fördermittel i. H. v. rd. 600.000 € für die Übernahme einer Bestandsimmobilie nicht berücksichtigt. Das Entgelt war damit jährlich um etwa 15.000 € zu hoch.
- 14 Der Abschluss von Leasing- oder Mietverträgen führt oft zu Bindungen der freien Träger über einen längeren Zeitraum und gleichlaufend zu einer entsprechenden Berücksichtigung im Entgelt. Beispielsweise leaste ein freier Träger eine gesamte Inneneinrichtung, wofür jährliche Aufwendungen i. H. v. etwa 12.900 € im Entgelt berücksichtigt wurden. Bei einem Kauf wären nur Abschreibungen i. H. v. etwa 9.500 € per anno entstanden.
- 15 Einem freien Träger wurden Sanierungsaufwendungen eines für das Leistungsangebot genutzten Schlossgebäudes anerkannt und zum großen Teil über das Entgelt realisiert. Ein Zusammenhang der Aufwendungen mit dem Zweck der Leistungserbringung war wegen der undifferenzierten oder fehlenden Dokumentation nicht herstellbar. Es ist nicht auszuschließen, dass hier eine Fehlfinanzierung zu Lasten des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe erfolgte.

- 16 Die Hinweise zu den Verhandlungsunterlagen sehen bei der Bemessung der investiven Aufwendungen für die genutzten Gebäude eine Berücksichtigung der buchhalterischen Abschreibung des freien Trägers vor. Je kürzer die festgelegte Nutzungsdauer ist, umso höher sind die im Entgelt zu berücksichtigenden Abschreibungen. Die Vergleichbarkeit zwischen den Leistungsangeboten wird dadurch erschwert.
- 17 Anzustreben ist eine mit der tatsächlichen Nutzungsdauer korrespondierende Abschreibung.

### 3 Personalbemessung und funktionale Abgrenzung

- 18 Der erforderliche Mindestpersonalbedarf einer Einrichtung bzw. eines Leistungsangebotes wird im Bereich der Erziehungs- und Betreuungskräfte durch die Betriebserlaubnis des Landesjugendamtes vorgegeben. In anderen Bereichen, z. B. im Wirtschaftsdienst gibt es Orientierungswerte zur Personalbemessung, ausgerichtet an der Anzahl der verfügbaren Plätze. Für die übergeordnete Geschäftsleitung gibt es keine Vorgaben, sodass die tatsächlichen Verhältnisse der einzelnen freien Träger der Einrichtungen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen sind.
- 19 Beispielsweise wurde für eine Wohngruppe mit 10 Plätzen eine übergeordnete Geschäftsleitung als Einzelperson mit einem Anteil von 10 % ihrer Arbeitszeit im Entgelt berücksichtigt. Der freie Träger betrieb u. a. 17 Kindertageseinrichtungen, eine Grundschule, 6 Freizeiteinrichtungen, 7 Angebote im Bereich Hilfen zur Erziehung sowie Angebote im Bereich Schulsozialarbeit an 15 Schulen. Ausführungen zur Tätigkeit der Geschäftsleitung konkret für die Wohngruppe mit 10 Plätzen erfolgten weder in der Leistungsbeschreibung noch wurde die Problematik im Rahmen der Verhandlung umfassend thematisiert.
- 20 Mehrfach wichen die vereinbarten Personalanteile für die pädagogische Leitungstätigkeit deutlich von den Empfehlungen des SMS<sup>2</sup> ab. Darüber hinaus wurden gruppenbezogene mit gruppenübergreifenden Leitungsanteilen vermischt, sodass eine funktionelle Zu- und personalkostenrelevante Einordnung nicht möglich war. In den Leistungsbeschreibungen fehlten dazu die entsprechenden Erläuterungen.
- 21 Im Rahmen der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen sind die Bemessungen der Personalanteile der verschiedenen Bereiche nachvollziehbar und rechnerisch plausibel darzustellen. Im Besonderen gilt dies für die Bereiche der übergeordneten Geschäftsleitung sowie der pädagogischen Leitungsanteile. Eine Grundlage für eine realistische Bemessung des Anteiles der Geschäftsleitung an der einzelnen Einrichtung kann das in der Einrichtung beschäftigte Personal in Relation zum Gesamtpersonal des freien Trägers sein. Eine Bemessung nach Platzzahl ist insbesondere bei freien Trägern mit vielschichtigen Aufgaben ungeeignet. Die örtlichen Träger der Jugendhilfe nahmen so unwirtschaftliches Verhalten in Kauf und verstießen gegen haushaltswirtschaftliche Grundsätze.
- 22 Seitens der Landkreise und der Kreisfreien Städte besteht ein Bedürfnis, Prüfungen hinsichtlich der Leistungen sowie deren Kosten zu veranlassen. Ob der freie Träger der Einrichtung das vereinbarte Personal (Soll-VZÄ) vorhält bzw. die tatsächlichen Leitungsanteile auch tatsächlich erbracht werden, muss Inhalt der Kontrollen sein.

### 4 Prüfrechte

- 23 Die Rechte der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 16 RV umfassen lediglich die Prüfung von Bestandteilen der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Eine Pflicht zur Überprüfung ergibt sich ausschließlich anlassbezogen. Prüfrechte zur Prüfung der Einhaltung von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen fehlen seitens der Träger der öffentlichen Jugendhilfe.<sup>3</sup>
- 24 Deshalb sieht der SRH prüfungsfreie Räume in den Landkreisen und Kreisfreien Städten gegeben, da Prüfungsrechte der öffentlichen Jugendhilfe oder der örtlichen Rechnungsprüfungsämter gegenüber den freien Trägern in den Vereinbarungen nicht verankert und somit auch nicht genutzt werden können. Eine Überprüfung der vereinbarten Kosten wird von keinem geprüften Träger der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen.

---

<sup>2</sup> Vgl. Teil E Abschnitt III Nr. 5 VwVERJugHiE vom 18. Juni 2021.

<sup>3</sup> Vgl. auch Jahresbericht 2017 des SRH – Band II, Kommunalbericht TNr. 6 Pkt. 6 und Zusammenfassung.

- 25 Leider sind Bestrebungen zur Überarbeitung des RV nach § 78f SGB VIII – der aus dem Jahr 2012 stammt – nicht erkennbar. Somit wurden Prüfrechte zur Prüfung der Einhaltung von Leistungs-, und Entgeltvereinbarungen für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bislang nicht festgelegt.
- 26 Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muss im Verhandlungsverfahren Beachtung finden. Eine Intensivierung der überregionalen Zusammenarbeit zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wird empfohlen.
- 27 Der SRH sieht in der Kooperation der kommunalen Spitzenverbände und den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Möglichkeit, bei einer anzustrebenden Überarbeitung des RV nach § 78f SGB VIII auf Prüfrechte zur Prüfung der Einhaltung von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen hinzuwirken.

## 5 Stellungnahmen

- 28 Ein Landkreis möchte die angezeigten Kritikpunkte in Zusammenarbeit mit der Kommission nach § 78e SGB VIII abstimmen. Hinsichtlich der Testierung sowie zu den Prüfrechten bestehe Änderungsbedarf durch Überarbeitung des RV nach § 78f SGB VIII.
- 29 Die Kreisfreie Stadt sei bestrebt, ihre Vereinbarung auch in Bezug auf die Folgerungen und Hinweise des SRH anzupassen.
- 30 Ein Landkreis hegt Bedenken, dass eine ausführliche und transparente Dokumentation und Nachweisführung bei Verhandlungen zu Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII in geforderter Form mit dem vorhandenen Personal zeitlich nicht durchführbar sei. Gleichwohl wolle man den Jahresberichtsbeitrag des SRH zum Anlass nehmen, die Arbeitsabläufe zu evaluieren. Ferner weist er darauf hin, dass das Landesjugendamt in der Betriebs-erlaubnis ausschließlich einen Mindestpersonalschlüssel definiere, welcher in der Regel nicht auskömmlich sei, um den komplexer werdenden pädagogischen Bedarfen der jungen Menschen gerecht zu werden.
- 31 Das SMS werde prüfen, inwiefern hinsichtlich der geforderten Prüfrechte eine Anregung zur Überarbeitung des RV nach § 78f SGB VIII an die Vertragspartner erfolgen kann.
- 32 Das SMI bewertet den vom SRH festgestellten Ausgabenanstieg je Fall um rd. 26 % und die hierbei flankierend festgestellten Mängel vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Landkreise und den für den dortigen Ausgabenanstieg als eine der wesentlichen Ursachen festzustellenden Anstieg der Sozialausgaben als kritisch.

## 6 Schlussbemerkungen

- 33 Die steigenden Ausgaben im Sozialbereich verbunden mit den knappen kommunalen Mitteln bedingen ein stärkeres Kostenbewusstsein der kommunalen Ebene. Die Erfüllung kommunaler Aufgaben der Jugendhilfe ist mit der Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verknüpft. Der Verhandlung und Nachweisführung zu Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII kommt dabei ein Schlüsselmoment zu.
- 34 Der SRH begrüßt die konstruktiven Stellungnahmen und die Initiative des SMS zur Berücksichtigung von Prüfrechten für die kommunale Ebene im RV nach § 78f SGB VIII.