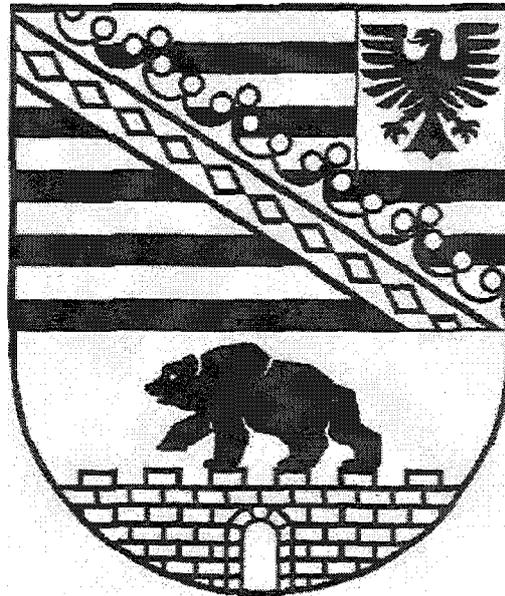


Landesrechnungshof

Sachsen-Anhalt



Bericht

**über die
überörtliche Prüfung
der Stadt Halle (Saale)
mit dem Schwerpunkt**

**„Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe und
der sonstigen Jugendarbeit“**

Az.: 42-04316/020/11

Dessau-Roßlau, 11. März 2013

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Prüfungsauftrag und -durchführung	7
2. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	8
3. Zielsetzung und Aufgabe der Jugendhilfe/ Entwicklung der Ausgaben und der Fallzahlen	10
3.1 <i>Ziele und Aufgaben, Werte und Orientierung des Allgemeinen Sozialen Dienstes</i>	11
3.2 <i>Entwicklung der Ausgaben und der Fallzahlen in der Jugendhilfe</i>	12
4. Organisation der Leistungsverwaltung	17
4.1 <i>Personal und Organisationsstruktur</i>	17
4.2 <i>Arbeitsorganisation, Dienst und Fachaufsicht</i>	21
4.3 <i>Aktenführung und Datenschutz</i>	23
5. Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen	25
5.1 <i>Schwebend unwirksame Vereinbarungen</i>	27
5.2 <i>Prospektivität des Vereinbarungszeitraums</i>	29
5.3 <i>Grundsatzvereinbarung</i>	32
5.3.1 <i>Fehlerhafte Ermächtigungsgrundlage</i>	32
5.3.2 <i>Rechtliche Zugangsnormen und Leistungsformen</i>	33
5.3.3 <i>Fehlende Definition des Einrichtungsbegriffs</i>	36
5.3.4 <i>Nichtbeachtung der Betriebserlaubnis</i>	37
5.4 <i>Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung</i>	39
5.4.1 <i>Teil I.1 - Leistungsvereinbarung</i>	39
5.4.2 <i>Anlage I.1.1. - Leistungskatalog</i>	44
5.4.3 <i>Anlage I.1.2 - Leistungsbeschreibungen</i>	46
5.4.4 <i>§ 6 zur GV HAL - Finanzierungsmodelle</i>	50
5.4.5 <i>Anlage I.3. - Entgeltvereinbarung</i>	51
5.4.6 <i>Anlage I.3.1 - Kalkulationseckdaten zur Entgeltvereinbarung</i>	54
5.4.7 <i>Anlage I.3.2. - Kostenblatt für Entgeltermittlung der FLS/ Fallpauschale</i>	60
5.4.8 <i>Anlage I.3.3. - Entgeltberechnung von Hilfearrangements</i>	69
5.5 <i>Qualitätsentwicklungsvereinbarung</i>	76
6. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII	79
6.1 <i>Vorbemerkungen</i>	79
6.2 <i>Hilfe zur Erziehung nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall gemäß § 27 Abs. 2 SGB VIII</i>	80
6.3 <i>Soziale Gruppenarbeit gemäß § 29 SGB VIII</i>	84
6.4 <i>Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer gemäß § 30 SGB VIII</i>	85
6.5 <i>Sozialpädagogische Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII</i>	86
6.6 <i>Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII</i>	87
6.7 <i>Heimerziehung, sonstige Wohnformen § 34 SGB VIII</i>	93
6.8 <i>Leistungen des öJHT für junge Menschen mit Behinderung nach § 35 a SGB VIII</i>	94
6.9 <i>Leistungen zum Unterhalt des Kindes oder von Jugendlichen</i>	98
7. Hilfeplanverfahren	99

8. Jugendpauschale.....	102
8.1 Allgemeines.....	102
8.2 Nachweis der Jugendpauschale in der Jahresrechnung.....	103
8.3 Nichtbeachtung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften im Antrags- und Bewilligungsverfahren.....	104
8.3.1 Nichtbeachtung des Verbots des vorzeitigen Maßnahmebeginns	104
8.3.2 Unzureichende Berücksichtigung des Zweckes.....	105
8.3.3 Unzureichende Dokumentation der Prüfung des Besserstellungsgebotes	109
8.4 Fehlerhafter Umgang mit Eigenmitteln	111
8.5 Anforderung von Zuwendungen.....	115
8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung	116
8.6.1 Über- und Unterschreitung der Einzelansätze	116
8.6.2 Nichtbeachtung Gesamtdeckungsprinzip	117
8.6.3 Rückforderung von Zuwendungen.....	119
8.6.4 Fehlerhafte Ermittlung von Rückerstattungen	120
8.6.5 Verwaltungskostenpauschale	125
8.6.6 Mangelnde Konsequenz bei der Prüfung der Zweckmäßigkeit von Ausgaben... ..	127
8.6.7 Nichtbeachtung der Finanzierungsart bei der Festsetzung der abschließenden Zuwendung	133
8.6.8 Allgemeiner Hinweis.....	134
8.7 Institutionelle Förderung	134
8.8 Unzureichende verwaltungsinterne Regelungen zum Zuwendungsverfahren	135
9. Fachkräfteprogramm	136
9.1 Rückgabe von Landesmitteln.....	136
9.2 Verbesserungsmöglichkeiten im Zuwendungsverfahren.....	137
9.3 Nichtzuwendungsfähigkeit von Maßnahmen	141
10. Hinweis zur Zuständigkeit für Zuwendungs- und Vereinbarungsverfahren.....	143
11. Schlussfolgerungen.....	144
Anlage 1 Ausgabenentwicklung	148
Anlage 2 Fallzahlenentwicklung Jahresdurchschnitt	149
Anlage 3 Organigramm Jugendamt der Stadt Halle	150
Anlage 4 Übersicht Kinderwohngruppen der AWO gGmbH.....	151
Anlage 5 Verwendung der Mittel aus dem Fachkräfteprogramm 2008 - 2010	152
Anlage 6 Übersicht Verwendung Jugendpauschale 2006 - 2010	153
Anlage 7 Zuwendungen der Stadt Halle (Saale) für ausgewählte Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit	154

Abkürzungsverzeichnis

A	Abschnitt
Az.	Aktenzeichen
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
ASB LV e.V.	Arbeiter-Samariter-Bund, Landesverband Sachsen-Anhalt e.V.
ASD	Allgemeiner sozialer Dienst
AWO RV e.V.	AWO Regionalverband Halle-Merseburg e.V.
AWO gGmbH	AWO Erziehungshilfe Halle (Saale) gGmbH
AWP	Anwesenheitsprämie
BAT-Ost	Bundes-Angestellentarifvertrag Ost
Caritasverband e.V.	Caritasverband für die Stadt und das Dekanat Halle (Saale) e.V.
Clara-Zetkin e.V.	Clara-Zetkin e.V. Halle (Saale)
DA	Dienstanweisung
DKSB e.V.	Deutscher Kinderschutzbund Bezirksverband Halle e.V.
DRK KV e.V.	Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Halle-Saalkreis- Mansfelder Land e.V.
Fachkräfteprogramm	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Fachkräften in der Jugendarbeit (Erl. des MS vom 28.01.2008 - 44.2-51770)
EG	Entgeltgruppe
EPL	Einzelplan
e.V.	eingetragener Verein
FAG	Finanzausgleichgesetz
FKP	Fachkräfteprogramm
FLS	Fachleistungsstunden
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GO LSA	Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt
GV HAL	Grundsatzvereinbarung für den Abschluss von Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Halle gemäß §§ 77/78a-f SGB VIII vom 12.03.2010
HA	Haushaltsansatz
HHst.	Haushaltsstelle

HIT	HaushaltsIntensivTraining
HZE	Hilfe zur Erziehung
IB e.V.	Internationaler Bund, Freier Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit e.V.
INT GmbH	INT Gesellschaft zur Förderung der Beruflichen und sozialen Integration mbH
JBBZ	Jugendbegegnungs- und -beratungszentrum
JWS Frohe Zukunft e.V.	Jugendwerkstatt „Frohe Zukunft“ Halle-Saalkreis e.V.
JGH	Jugendgerichtshilfe
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KICK	Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KiTa	Kindertagesstätte
KJH	Kinder- und Jugendheim
KJHG LSA	Kinder- und Jugendhilfegesetz Sachsen-Anhalt
KJH-PfIG-VO	Kinder- und Jugendhilfe-Pflegegeld-Verordnung
LQE	Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung
MK	Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt
öJHT	örtlicher Jugendhilfeträger
PSW GmbH	Gemeinnützige Paritätische Sozialwerke – PSW GmbH Sozialwerk Kinder- und Jugendhilfe
QEV	Qualitätsentwicklungsvereinbarung
RE	Rechnungsergebnis
RdErl.	Runderlass
RL	Richtlinie
RV LSA	Rahmenvertrag für das Land Sachsen-Anhalt
RL HAL	Neufassung der Richtlinie der Stadt Halle (Saale) zur „Bewilligung von Zuschüssen zur Förderung von Leistungen der Jugendhilfe“ mit Inkrafttreten zum 01.01.2002
RL-HAL 2011	Richtlinie der Stadt Halle (Saale) zur Förderung von Angeboten der Jugendhilfe mit Inkrafttreten zum 01.08.2011
SB	Sachbearbeiter
SchulG LSA	Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
SGB	Sozialgesetzbuch
SMAK	Schulmotivationsaktivierungskurs
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst für den Bund und die Kommunen
TVöD-BT-B	TVöD Besonderer Teil Pflege- und Betreuungseinrichtungen
UA	Unterabschnitt
u.U.	unter Umständen
VbE	Vollbeschäftigteneinheit
VBLU	Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e.V.
VG	Verwaltungsgericht
VGr	Vergütungsgruppe
VKU	Verwaltungskostenumlage
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VN	Verwendungsnachweis
VV	Verwaltungsvorschriften
WEH	Wirtschaftliche Erziehungshilfe
WJH	Wirtschaftliche Jugendhilfe
ZB	Zuwendungsbescheid
ZV	Zuwendungsvertrag

1. Prüfungsauftrag und -durchführung

Der Prüfungsauftrag des Landesrechnungshofs ergibt sich aus § 126 Abs. 2 - 6 GO LSA.

Die örtlichen Erhebungen bei der Stadt Halle (Saale) fanden in der Zeit vom 25.07.2011 bis 21.10.2011 (mit Unterbrechungen) statt.

Die Prüfung wurde auf den Zuständigkeitsbereich des öJHT und hier hauptsächlich auf die Ressorts Steuerung der Jugendhilfe und der Leistungsteams Halle Mitte/Nord/Ost; Süd und West beschränkt. Der sozialpädagogische Dienst im Jugendamt der Stadt Halle (Saale) arbeitet fallorientiert dezentral innerhalb der drei Sozialressorts.

Es erfolgte eine Prüfung folgender Schwerpunkte:

Haushalts- und Fallzahlenentwicklung für den Prüfungszeitraum 2007 bis 2011,

Verwaltungsorganisation und Personalstruktur,

Aktenführung und Schutz von Sozialdaten gemäß §§ 61 ff SGB VIII,

Hilfen zur Erziehung gemäß § 27 SGB VIII i.V.m.

§ 29 SGB VIII Soziale Gruppenarbeit,

§ 30 SGB VIII Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer,

§ 31 SGB VIII Sozialpädagogische Familienhilfe,

§ 33 SGB VIII Vollzeitpflege,

§ 34 SGB VIII Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen,

Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII.

Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII i.V.m. § 18 KJHG LSA.

Leistungen zum Unterhalt des Kindes und des Jugendlichen nach § 39 SGB VIII i.V.m. KJH-PfG-VO LSA.

Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen zwischen dem öffentlichen und den freien Trägern der Jugendhilfe auf der Grundlage des Rahmenvertrages des Landes Sachsen-Anhalts.

Jugendpauschale gemäß § 15 FAG Sachsen-Anhalt (alt), hier stichprobenweise Prüfung der Mittelverwendung für die Mitfinanzierung der Aufgaben des öJHT nach §§ 11 bis 14 SGB VIII für den Prüfungszeitraum ab 2006 bis 2011.

Die Prüfung durch den Landesrechnungshof soll dazu beitragen, dass der öJHT Faktoren, die in seinem Bereich beeinflusst werden können, analysiert und aus den gewonnenen Erkenntnissen die notwendigen Folgerungen zieht, die für den wirkungsvolleren Einsatz und eine bessere Steuerung der vorhandenen Mittel erforderlich sind.

2. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

- Es wird davon ausgegangen, dass in der Stadt Halle erst langfristig eine positive wirtschaftliche Entwicklung der Jugendhilfeleistungen zu verzeichnen sein wird. Der öJHT sollte nachhaltig anstreben, beispielsweise durch frühzeitig alternative ambulante Maßnahmen ausgabenintensive Hilfen zu vermeiden (Pkt. 3. ff).
- Der öJHT sollte die Voraussetzungen für die Durchgängigkeit eines einheitlichen Controllingsystems über die unterschiedlichen Leistungsbereiche und den Leitungsebenen schaffen. Verfahrensabläufe in der Leistungsverwaltung werden überprüft, um so mittel- und langfristig eine systematische und zielgerichtete Analyse und Steuerung aller Prozesse im Leistungsbereich ermöglichen zu können. Hierzu bedarf es immer einer hohen Validität sowohl bei den Leistungs- als auch bei den Finanzdaten (Pkt. 4.1).
- Die Leistungsverwaltung sollte künftig auf eine sichere und auf den Geschäftsverlauf ausgerichtete kontinuierliche und einheitliche Aktenführung achten (Pkt. 4.3).
- Zur Gewährleistung einer sachgerechten und vollständigen Fallsachbearbeitung ist es erforderlich, dass der Leistungsverlauf zeitnah und abschließend in der Akte dokumentiert wird. Grundsätzlich sind die Vorschriften der eigenen Regelungen bei der Ausübung der Aufgaben durch die Leistungsverwaltung einzuhalten (Pkt. 6 ff.).
- Die Regelungen des öJHT für Leistungen zum Unterhalt des Kindes und Jugendlichen sind für die Sicherstellung einer einheitlichen Sachbearbeitung nicht hinreichend bestimmt (Pkt. 6.6).
- Im Hilfeplanverfahren sollte auch regelmäßig geprüft werden, ob die gewährte Hilfe weiterhin geeignet und notwendig ist. Demzufolge ist der Hilfeplan ständig zu überprüfen und fortzuschreiben (Pkt. 7).
- Die Stadt (Halle) schloss mit den Leistungserbringern, zuletzt am 12.03.2010, eine Grundsatzvereinbarung für den Abschluss von Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Halle gemäß §§ 77/78a-f SGB VIII (GV HAL) ab, die die Grundlage der jeweils gesonderten Vereinbarung von Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt (LQE) für den gesamten Leistungsbereich des freien Trägers bildete. Die Prüfung ergab folgende wesentliche Feststellungen (Pkt.5):
 - Die Grundsatzvereinbarung der Stadt mit den freien Trägern hatte keine Ermächtigungsgrundlage in § 78f SGB VIII, wonach Rahmenvereinbarungen auf

Landesebene zu treffen sind. Die Stadt war dem Rahmenvertrag des Landes Sachsen-Anhalt nicht beigetreten.

- Die GV HAL war bezüglich der Schaffung der Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Vereinbarung von Leistung und Entgelt für Einrichtungen nach § 78a SGB VIII unvollständig, nicht ausreichend an den Betriebserlaubnissen für die Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung orientiert und insbesondere für die Ermittlung leistungsgerechter, angemessener und wirtschaftlicher Entgelte teilweise ungeeignet. Eine systematische Trennung der Vereinbarungen nach den §§ 77, 78b Abs. 1 und 36a Abs. 2 SGB VIII und damit nach den unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen zur Vereinbarung von Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung der einzelnen Hilfen zur Erziehung fand nicht statt.
- Die abgeschlossenen LQE waren schwebend unwirksam.
- LEQ wurden in einigen Fällen unrechtmäßig nicht nur für einen künftigen Zeitraum abgeschlossen.
- In den Leistungsvereinbarungen waren wesentliche Leistungsmerkmale (z.B. erforderliche personelle und sachliche Ausstattung, Qualifikation des Personals, betriebswirtschaftliche Ausstattung) nicht oder unzureichend ausgestaltet, so dass Entgelte nicht auf der Basis der festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale ermittelt werden konnten.
- Die Stadt Halle (Saale) führte die Verhandlungen der Entgelte nach der Aktenlage nur in Ausnahmen auf der Grundlage leistungsorientierter, transparenter und an tatsächlichen Kosten orientierter Kalkulationen. Insbesondere personal- und investitionsbedingte Kosten wurden nicht ausreichend leistungsorientiert und entsprechend den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft. Auch eine stichprobenartige Prüfung vereinbarter Entgeltsätze anhand von Jahresrechnungen der Vorjahre zur Feststellung der Plausibilität nahm die Stadt Halle (Saale) nicht vor.
- Die Verwendung der Jugendpauschale war entgegen den Anforderungen des FAG in den Jahresrechnungen nicht nachvollziehbar. Einen Hinweis enthielt die Haushaltsplanung (Pkt. 8.2).
- Zur Verfahrensweise bei der Fördermittelvergabe und Verwendungsnachweisprüfung ergaben sich Feststellungen (Pkt. 8.3 -8.7) bezüglich:
 - der Nichteinhaltung des Verbots des vorzeitigen Maßnahmebeginns,
 - der mangelnden Bestimmtheit der zuwendungsfähigen Ausgaben in den Fachförderrichtlinien z.B. Darstellung der Eigenmittel, Verwaltungskostenpauschale, Versicherungen etc.,

- der unzureichenden Prüfung der Zweckbestimmung bzw. zweckentsprechenden Verwendung bei der Antragsprüfung und bei Erfolgsprüfung,
- der mangelhaften Anwendung von verfahrensrechtlichen Regelungen bei der Anteilfinanzierung,
- fehlender Nachweise zur Förderung Dritter, obwohl in den Sachberichten auf die Förderung von Projekten durch Dritte sowohl aus dem öffentlichen als auch aus dem privaten Bereich hingewiesen wurde,
- der Zulassung von Rücklagen bei nichtnachvollziehbarer Rückforderung,
- der teilweise fehlenden Verzinsung von Rückerstattungen,
- der Nichtbeachtung des Gesamtdeckungsprinzips i.V.m. mit der Verwendung von Eigenmitteln,
- der fehlenden Anforderung von Zuwendungen durch die freien Träger,
- der ungenügenden Einforderung des tatsächlichen Eigenmittelanteils i.H.v. 10 v.H. nach der RL HAL sowie
- der nicht ausreichenden Nachvollziehbarkeit der Prüfung des Besserstellungsgebotes anhand von Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen, Ausbildungsnachweisen und Arbeitsverträgen.
- Die Stadt beanspruchte bewilligte Landeszuwendungen für die Aufgaben der Jugendarbeit aus dem Fachkräfteprogramm i.H.v. 95.555,95 € nicht. Dies entsprach 8,6 v.H. der bewilligten Zuwendungen (Pkt. 9.1).
- Bei der Vergabe der Mittel aus dem Fachkräfteprogramm wurden teilweise die Verwaltungsvorschriften der LHO nicht beachtet und es wurde in einigen Fällen ein nicht zweckentsprechender Einsatz der Landesfördermittel festgestellt (Pkt. 9.2 -9.3).

3. Zielsetzung und Aufgabe der Jugendhilfe/ Entwicklung der Ausgaben und der Fallzahlen

§ 1 Abs. 3 SGB VIII nennt folgende Zielsetzungen der Jugendhilfe:

- junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und dazu beizutragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
- Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung zu beraten und zu unterstützen,
- Kinder und Jugendliche vor Gefahren zu schützen,
- dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

Aufgaben der Jugendhilfe sind, in Ergänzung zur Familie und neben Schule und Ausbildung

- jungen Menschen unter Wahrung ihrer Menschenwürde und Chancengleichheit bei der individuellen und sozialen Entfaltung ihrer Persönlichkeit Hilfestellungen anzubieten, insbesondere ihre Emanzipation zu fördern,
- durch Beratung und Unterstützung sozialen Benachteiligungen und Entwicklungskrisen entgegen zu wirken,
- Hilfe zu leisten, wenn das Wohl Minderjähriger nicht gewährleistet ist,
- sich für bessere Lebensbedingungen junger Menschen einzusetzen.

Dabei ist das gesamte Umfeld der jungen Menschen (Familie, Freunde, Arbeits- und Ausbildungsstätte, Kommune) in alle Jugendhilfe-Aktivitäten einzubeziehen.

Die Jugendhilfe beinhaltet eine Vielzahl von Einrichtungen, Maßnahmen, Aktivitäten, gesetzlichen Regelungen und Bestrebungen innerhalb des gesamten Erziehungssystems und gehört sowohl zur gesellschaftlichen Daseinsvorsorge als auch zum Bildungswesen. Adressatenkreis des SGB VIII sind in erster Linie Minderjährige und ihre Familien, aber auch noch nicht 27 Jahre alte Volljährige¹.

Die Hilfen zur Erziehung stellen individuelle Einzelhilfen dar, die nur dann in Betracht kommen, wenn im konkreten Einzelfall eine dem Kindeswohl entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und daher spezifische Hilfe für die Entwicklung des betreffenden Kindes oder Jugendlichen notwendig ist². Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, besteht ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung. Die Auswahl der konkreten Hilfen zur Erziehung hat allein nach sozialpädagogischen Gesichtspunkten anhand des jeweiligen Einzelbedarfs zu erfolgen.

Dabei ist die gesamte Lebens- und Familiensituation des Minderjährigen zu berücksichtigen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten (d.h. es darf nur so viel wie unbedingt nötig in die Lebensverhältnisse des Betroffenen eingedrungen werden).

3.1 Ziele und Aufgaben, Werte und Orientierung des Allgemeinen Sozialen Dienstes

Der ASD erlebt einerseits eine verstärkte Aufmerksamkeit, andererseits eine steigende Belastung durch zusätzliche Aufgaben. Hierzu zählen die Umsetzung des FamFG, und der Kontrolle der Früherkennungsuntersuchungen für Kinder, die Entwicklung von Frühen Hilfen sowie sich ständig verändernde Anforderungen. Neben den Aufgaben im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe ist der ASD oft auch in den Bereichen der Sozial- und Gesundheitshilfe mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten zuständig. Er unterliegt

¹ Gemäß § 7 Abs. 1 Pkt. 3 und 4 SGB VIII werden sie als „junge Volljährige“ oder „junge Menschen“ bezeichnet.

² Gemäß § 27 Abs. 1 SGB VIII

der kommunalen Selbstverwaltung, seine Organisation und Aufgabenstellung orientiert sich an konzeptionellen, rechtlichen, personellen, finanziellen, strukturellen und nicht zuletzt politischen Gegebenheiten bzw. Zweckmäßigkeitsaspekten in der jeweiligen Kommune.

Der ASD ist der zentrale Dienst für Familien in Krisen und verantwortet die Planung und Kontrolle von Hilfeprozessen. Neben der Beratung zur Förderung der Erziehung in der Familie, dem Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung und Maßnahmen zum Schutz von Kindern sowie den Hilfen zur Erziehung gehört auch die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, die Hilfe für junge Volljährige, die Adoptionsvermittlung, die Jugendgerichtshilfe und die Mitwirkung in Verfahren vor den Familiengerichten zu den möglichen Aufgaben eines ASD. Hinter dieser Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Organisation und Aufgabenzuschnitte gibt es originäre und unverwechselbare Aufgaben, Prinzipien und Methoden des ASD - wie insbesondere auch bei der Stadt Halle (Saale).

Die Stadt Halle (Saale) arbeitet wie nahezu alle ASD mit dem Sozialraumprinzip, d.h. jede sozialpädagogische Fachkraft deckt in einem räumlichen definierten Bereich alle dem ASD zugeordneten Aufgaben ab. Die Fachkraft des ASD hat neben der eigenen Beratungsfunktion immer auch die eines/einer Fallmanagers/in inne, der/die andere mobilisiert und deren Einsatz organisiert. Auch wenn zur Bearbeitung von Problemlagen und zur Unterstützung der Adressaten die Angebote anderer Dienste und Stellen herangezogen werden, bleibt die Letztverantwortung für die Hilfe beim ASD. Dieser ist gleichzeitig mit verschiedenen Kontrollaufgaben, insbesondere im Hinblick auf mögliche Kindeswohlgefährdungen, betraut.

3.2 Entwicklung der Ausgaben und der Fallzahlen in der Jugendhilfe

Eine effiziente Leistungserbringung in der Jugendhilfe ist nur möglich bei konsequenter Umsetzung der Rahmenbedingungen sowie einer kontinuierlichen Arbeitsweise im Jugendamt unter Berücksichtigung einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung.

Die Entwicklung der Fallzahlen und Ausgaben der erzieherischen Hilfen nimmt seit Jahren beständig zu. So stiegen die Ausgaben für erzieherische Hilfen bundesweit von 4,8 Mrd. €³ in 2005 auf 7,1 Mrd. € in 2009. Für das Jahr 2010 weist die KJH-Statistik⁴ 866.405 am Jahresende andauernde oder im Erhebungsjahr beendete Leistungen/Fälle der Hilfen zur Erziehung aus. Hierüber werden 986.026 junge Menschen erreicht. Das sind bevölkerungsbezogen etwa 6 von 100 der unter 21-Jährigen.

³ Quelle: KGST-Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 2/2011 Jugendhilfe- Erzieherische Hilfe -

⁴ KOMDAT Dezember 2011, Heft Nr. 3/11 14.Jg. /www.akjstat.tu-dortmund.de

Die steigenden Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung sind im Wesentlichen in einer Verbindung zu den sich verschlechternden sozioökonomischen Lebenslagen für Familien und den brüchiger werdenden Familienkonstellationen zu sehen⁵.

Das Statistische Landesamt hat in seinen Veröffentlichungen 2011 (Herausgabemonat Dezember 2011) folgendes Ergebnis für das Jahr 2010 zur Fallzahl- und Ausgabenentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe im Land Sachsen-Anhalt dargestellt. Ende 2010 erhielten rd. 9.965 junge Menschen unter 27 Jahren Beratungen und Hilfen zur Erziehung. Die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung beliefen sich auf 151,5 Mio. €. Überwiegend wurde die Hilfeart - Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII - in 2.347 Fällen gewährt. Durch Erziehungsberatungsstellen und andere Beratungsdienste werden Minderjährige, Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Klärung und Bewältigung individueller und familienbezogener Probleme und der ihnen zugrunde liegenden Faktoren bei der Lösung von Erziehungsfragen sowie bei der Trennung und Scheidung unterstützt. Diese Hilfeart dient dabei, anderen Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses, wie Heimerziehung, Tagesgruppen entgegenzuwirken. In Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen (Heim, Wohngemeinschaft oder eigene Wohnung) wurden 2.062 Kinder und Jugendliche betreut. Das sind 20,7 % aller Hilfefälle nach § 27 SGB VIII. In Vollzeitpflege in einer anderen Familie (Pflegefamilie oder Großeltern/ Verwandte) lebten rd. 1.704 Kinder und Jugendliche. In einer Tagesbetreuung nach § 32 SGB VIII wurden rd. 643 junge Menschen betreut. Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII stellt mit 0,38 % nur einen geringen Bereich der kostenintensivsten Hilfearten zur Erziehung außerhalb des Elternhauses dar. Eine steigende Entwicklung ist von 2007 zu 2010 um rd. 31,4 % bei den Ausgaben für Hilfen zur Erziehung zu verzeichnen.

Im Bereich der Eingliederungshilfen für junge Volljährige wurden im Jahr 2010 Ausgaben in Höhe von rd. 8,2 Mio. € geleistet. Auch in dieser Hilfeart ist seit dem Jahr 2007 bis 2010 eine steigende Entwicklung um rd. 3,8 % bei den Ausgaben zu verzeichnen. Einen weiteren wesentlich wichtigen Bereich stellt die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35 a SGB VIII dar. Im Jahre 2010 wurden 500 Kinder und Jugendliche in dieser Hilfeart betreut, dafür wurden Ausgaben in Höhe von rd. 8,4 Mio. € geleistet.

Insgesamt haben die öJHT des Landes Sachsen-Anhalt für die Jugendhilfe Auszahlungen in Höhe von 773,4 Mio. € geleistet, darunter für Einzel- und Gruppenhilfen

⁵ vgl. zuletzt am Beispiel NRW: Pothmann/Wilk/Fendrich 2011. vgl. Rauschenbach/Züchner 2011)

in Höhe von 230,2 Mio. € und für Einrichtungen in Höhe von rd. 522,3 Mio. € mit einer Personalstärke in der Jugendhilfeverwaltung von rd. 20.889 VbE.

Im Vergleich zu allen regionalen öffentlichen Jugendhilfeträgern hatte die Stadt Halle (Saale) im Jahr 2010 mit 104,7 Mio. € den höchsten Anteil an Auszahlungen für die Jugendhilfe im Land Sachsen-Anhalt. Für Einzel- und Gruppenhilfen wurden rd. 39,1 Mio. € und für Einrichtungen 62,2 Mio. € bei einer Personalstärke in der Jugendhilfeverwaltung⁶ von 3.299 VbE aufgewendet.

Im Detail stellt sich die Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen in der Stadt Halle nach den Angaben der vorgelegten Haushaltsdokumente (Haushaltspläne, Jahresrechnungen) ab dem Jahr 2007 bis 2010 und der zugearbeiteten Fallstatistik ab dem Jahr 2007 bis 30.06.2011 in den Anlagen 1 und 2 wie folgt dar:

Die Ausgaben der Jugendhilfeleistungen des Abschnittes 45 - Jugendhilfe - waren gegenüber den Gesamtleistungen der Stadt Halle (Saale) für die Soziale Sicherung im Einzelplan 4 mit einem Anteil von durchschnittlich 15,9 % relativ gering. Der Zuschussbedarf zur Deckung der Ausgaben für die Jugendhilfe betrug in den Jahren 2007 bis 2011 durchschnittlich 84 %. Die Einnahmen resultierten überwiegend aus Erstattungen von anderen öffentlichen Leistungsträgern und zu einem geringeren Anteil aus Kostenerstattungsbeiträgen nach §§ 90 ff SGB VIII.

Die Ausgaben für Jugendhilfeleistungen (Abschnitt 45) stiegen von 2007 zu 2008 um rd. 7,6 % und von 2008 zu 2009 nur mäßig um 0,3 % an. Ein wesentlicher höherer Anstieg war von 2009 zu 2010 um rd. 22,9 % zu verzeichnen.

Die Entwicklung der Ausgaben unter den verschiedenen Hilfearten ist jeweils gesondert zu beurteilen.

Die Ausgaben für Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII waren ab dem Jahr 2007 bis 2010 um rd. 60 % angestiegen. Für Beratungs- und Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII stiegen die Ausgaben ab dem Jahr 2007 bis 2010 um über das Doppelte. Hier spiegelten sich in Auswertung der vorgelegten Dokumente und nach Auskunft der Amtsleitung die Erhöhung der Leistungsangebote im ambulanten Bereich und deren vorrangige Inanspruchnahme durch Hilfesuchende wider.

Mit diesen Hilfearten bietet der öJHT den Hilfesuchenden vorerst eine Alternative, ihre individuellen und familienbezogenen Probleme mit Hilfe beispielsweise von Beratungs- und Erziehungsbeistandsstellen zu bewältigen. Die Soziale Gruppenarbeit bewährte sich insbesondere durch Programme mit den Schwerpunkten der Handlungs-, Erlebnis- und

⁶ Nur bei kameraler Buchungssystematik

Themenorientierung. Es geht hierbei um eine zielgerichtete sozialpädagogische Intervention zur Überwindung von Entwicklungsschwierigkeiten und Verhaltensproblemen. Die Soziale Gruppenarbeit hat sich, wie Statistiken belegen, als effektiver Bestandteil der Hilfe zur Entwicklung/ Erziehung junger (gefährdeter) Menschen erwiesen.

Die Ausgaben für die Soziale Gruppenarbeit sind im Vergleich zu anderen ambulanten Hilfemaßnahmen, wie z.B. Erziehungsbeistand, SPFH oder Erziehung in einer Tagesgruppe geringer und belasteten das Budgets der Leistungsverwaltung auch bei jährlich steigenden Fallzahlen eher in einem finanziell geringeren Umfang.

Erhebliche Erhöhungen waren im Vergleich zur o.g. Hilfeart bei Leistungen der SPFH um durchschnittlich 24 % und bei Leistungen für die Heimerziehung um durchschnittlich 7,2 % zu verzeichnen.

In der Stadt Halle (Saale) wurde u.a. auch die SPFH von freien Trägern der Jugendhilfe durchgeführt. Die Finanzierung erfolgte nach Abrechnung der vereinbarten Fachleistungsstunden. Darin enthalten waren neben dem Gehalt der Fachkräfte die Kosten für Fahrten, Spiel- und Beschäftigungsmaterial, Verwaltungskosten und anteilige Betriebskosten der jeweiligen Träger. Im Jahr 2007 wurden durch die SPFH 148 Familien/Personen betreut, im Jahr 2009 waren es bereits 224 Familien/ Personen und 2010 sogar 257 Familien/Personen. Die SPFH war bedeutend angestiegen, da die Familienhelfer vermehrt im Zuge des Schutzauftrages als Sofortmaßnahme tätig werden mussten. Das statistische Arbeitsmaterial belegte eine steigende Entwicklung der Leistungen.

Durch die sich ständig verändernde Altersstruktur bei Pflegekindern erhöhte sich auch der jährliche Ausgabebedarf bei annähernd gleich bleibenden Fallzahlen, da die Einzelfälle mit höheren Pflegekostensätzen zunahmen. Eine weitere Ursache für die Erhöhung der Ausgaben mit dem Jahresergebnis 2008 in der Vollzeitpflege waren die durch die KJH-PfLG-VO in § 3 getroffenen Regelungen über die Gewährung von Aufwendungen für Beiträge zu einer Unfallversicherung und zu einer angemessenen Alterssicherung für Pflegepersonen ab 01.03.2007. Viele aktive Pflegeeltern bedienten sich dieser Regelung und beantragten die mögliche Aufwandserstattung für o.g. Leistungen.

Diese Entwicklungstendenz der Ausgaben spiegelte sich auch bei den Fallzahlen wider, wie in der Anlage 2 dargestellt. Danach war im ambulanten Bereich bei Hilfen zur Erziehung eine Erhöhung der durchschnittlichen Fallzahlen um 65 und im teilstationären/ stationären Bereich eine Erhöhung um durchschnittlich 28 Fälle zu verzeichnen.

Die Ursachen für diese Fallzahlentwicklung in den einzelnen Bereichen waren z.T. in der Entwicklung der Verhaltens- und Wesensstruktur der Hilfeempfänger begründet. Der überwiegende Teil der Hilfeempfänger war bereits seit Jahren vom Jugendamt der Stadt Halle (Saale) oder von einem anderen öJHT betreut worden. Alternative nichtstationäre Hilfemaßnahmen waren beispielsweise für die Förderung und Entwicklung des Wohls des Kindes oder Jugendlichen ohne erkennbaren Erfolg geblieben. Eine Alternative brachte nur noch die Unterbringung in einer Kinder- und Jugendeinrichtung eines freien Jugendhilfeträgers.

Der größte Teil der Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII wurde für die Hilfgewährung in Form der Heimerziehung, der SPFH, der Vollzeitpflege und für den Erziehungsbeistand aufgewendet. Faktoren mit besonderem Einfluss auf die Höhe der Ausgaben waren die Zahl der Hilfefälle, die Höhe der Tagessätze und die Dauer der Beratung und Betreuung je Hilfefall.

Die durchschnittlichen Ausgaben für die Hilfgewährung in Form der Heimerziehung oder anderen Wohnformen betragen je Fall rund das Viereinhalbfache der aufgewendeten kostengünstigeren Leistungen der Hilfe in Vollzeitpflege bei einer annähernd gleichen zu betreuenden Fallzahl.

Unter Berücksichtigung aller Umstände, die eine Heimerziehung und damit die kostenintensivste Leistungsart unumgänglich machten, und der durch den sozialpädagogischen Dienst eingeleiteten alternativen Maßnahmen, war der Ausgabebedarf erheblich und stellte für den Haushalt der Stadt Halle (Saale) eine finanzielle Belastung dar.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs kann davon ausgegangen werden, dass erst langfristig eine positive wirtschaftliche Entwicklung der Jugendhilfeleistungen in der Stadt Halle (Saale) zu verzeichnen sein wird. Der öJHT sollte konsequent anstreben, beispielsweise durch frühzeitige alternative, ambulante Maßnahmen wie familienorientierte Hilfen oder familienbegleitende Dienste ausgabeintensive Hilfen, wie die Aufnahme in einem Heim, wenn möglich zu vermeiden.

Regelmäßige administrative Leistungs- und Qualitätskontrollen der Erziehungshilfen in Einrichtungen auf der Grundlage der mit den Leistungserbringern vereinbarten Ziele können quantitative Auswirkungen auf die Ausgaben- und Fallzahlentwicklung und Einsparungen zur Folge haben.

Ein weiteres wichtiges Steuerungselement bei der Ausgabenentwicklung ist ein strategisches und transparentes Controllingssystem.

4. Organisation der Leistungsverwaltung

4.1 Personal und Organisationsstruktur

Ziel der Prüfung war es, die Personal- und Organisationsstruktur auf ihre Eignung und Zweckmäßigkeit für steuernde Maßnahmen zu beurteilen. Schwerpunkt bildete der Bereich des Allgemeinen Sozialen Dienstes. In diesem Bereich werden die wesentlichen Entscheidungen getroffen, die - nach den Änderungen in der Hilfe zum Lebensunterhalt durch Hartz IV-Reformen, im Amtsbereich zu beträchtlichen Ausgaben führen.

Der ASD ist - abgesehen von den rein administrativen Aufgaben - der personalintensivste Bereich in den Jugendämtern.

Die Personalausstattung in der Jugendhilfe ist ein wesentlicher Faktor für die Qualität, mit der die Jugendhilfe ihren gesetzlichen und gesellschaftspolitischen Aufträgen gerecht wird.

Vor Ausführung weiterer Prüfungsfeststellungen unter diesem Punkt weist der Landesrechnungshof auf nachfolgende, nicht unwesentliche Anmerkungen für eine objektive Beurteilung der Personal- und Organisationsstruktur hin:

- *Grundsätzlich liegt die Personalausstattung des sozialen Dienstes allein im Verantwortungsbereich der Kommunen. Diese Organisationshoheit haben die Landkreise und Städte bisher immer gegen alle Versuche der Standardisierung mit Nachdruck verteidigt. Diese Gegenwehr hat aber auch zur Folge, dass es nur wenige valide Vergleichszahlen gibt. Das betrifft sowohl die Organisationsstruktur als auch die interne Aufgabenverteilung und nicht zuletzt die zahlenmäßige personelle Ausstattung des sozialen Dienstes.*
- *Es ist auch zu beachten, dass der soziale Dienst nicht nur Einzelfälle bearbeitet, sondern daneben auch noch andere Aufgaben hat, deren Erfüllung sich nachhaltig auf die Zahl der zu bearbeitenden Fälle auswirken kann. Die Fallzahl ist demnach im sozialen Dienst keine statische, sondern eine dynamische und zum Teil „steuerbare“ Größe. Ebenso verhält es sich mit der Bearbeitungszeit für Einzelfälle. Auch diese Größe ist nicht statisch, sondern unterliegt fallabhängig teilweise beträchtlichen Schwankungen.*
- *Die KGSt hat in ihrem Bericht aus der Vergleichbarkeit Nr. 2/2011 Erfahrungen und Ergebnisse zum Bereich „Jugendhilfe - Erzieherische Hilfen“ veröffentlicht. Der Bericht basiert auf der Arbeit von bisher 9 Vergleichsringen mit 118 Kommunen seit 1997 und stellt deren Erkenntnisse und Schlussfolgerungen vor. Fälle erzieherischer Hilfen werden von sozialpädagogischen Fachkräften gesteuert, die in Anzahl und Qualifikation ausreichend vorhanden sein müssen. Bei der Vergleichbarkeit wurde deutlich, dass die Kommunen mit unterdurchschnittlicher Personalausstattung eher überdurchschnittlich hohe Fallzahlen haben. Dies weist darauf hin, dass hier eher*

Fälle mit erzieherischen Hilfen versorgt werden, da die Arbeitsbelastung als zu hoch empfunden wird. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich bei den Kommunen mit Steuerungserfolgen eine durchschnittliche Fallbelastung von 45 bis 55 laufenden Fällen (Bestandsfälle am Jahresanfang plus Neufälle im laufenden Jahr) pro Fachkraft unter der Voraussetzung, dass diese Fachkräfte ausschließlich erzieherische Hilfen bearbeiten.

- Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe zieht in ihrem Diskussionspapier⁷ zum Thema „ASD - mehr als Kinderschutz!“ insbesondere zur Qualität und Personal - Stellung und beschreibt die Leistungen und Herausforderungen des ASD's bundesweit. Demnach ist die Zahl an Überlastungsanzeigen im Bereich des ASD steigend. Es wurde bei den quantitativen und qualitativen Einzelbelastungen eine überdurchschnittliche gesundheitliche, insbesondere psychische Belastung festgestellt. Obwohl mancherorts vereinzelt erheblicher Stellenzuwachs im ASD zu verzeichnen war, entspannte sich die Personalsituation nicht immer. Belastend sind vor allem die vielfach unvermeidlichen Entscheidungsunsicherheiten, insbesondere in Kinderschutzfällen, sowie die Unvorhersehbarkeit der zu lösenden Probleme. Darüber hinaus bestimmen immer mehr Koordinations- und Dokumentationsaufgaben ihre Arbeit, wobei für mittel- bzw. langfristige Beratungs- und Betreuungsarbeit weniger Zeit bleibt. Insgesamt ist eine belastende Verdichtung der Arbeit festzustellen. Reformen in der Sozialgesetzgebung beeinflussen seine Aufgaben(bereiche) und seine Organisation(Struktur) sowie die Methoden der Aufgabenwahrnehmung. So hatte der ASD in den letzten Jahren vielfache Neuerungen zu bewältigen und neue rechtliche Vorgaben in seine Praxis zu integrieren (z.B. § 8a SGB VIII, FamFG § 1666). Gleichzeitig stiegen die Ansprüche sowohl der Adressaten als auch der gesellschaftlichen Auftraggeber an den ASD. Er soll den hoch komplexen Anforderungen bei gleichbleibender Zuverlässigkeit noch professioneller und schneller gerecht werden. Zudem steigen die Fallzahlen kontinuierlich und der finanzielle Spielraum wird - u.a. aufgrund der Finanzkrise - enger.

Damit die Fachkräfte diesen fachlichen und persönlichen Herausforderungen gewachsen sind, bedarf es einerseits kontinuierlicher struktureller Weiterentwicklungen in der Organisation. Andererseits ist eine systematische Reflektion fachlichen Handelns notwendig.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war das Jugendamt wie in der Anlage 3 dargestellt organisiert.

⁷ Stellungnahmen und Positionen der AGJ 2010

Der Amtsleitung unterstanden insgesamt 4 Ressortleiter/innen und eine Teamleiterin - Einrichtungsverbund. Drei Ressortleiter/innen unterstanden der Amtsleitung jeweils in den Funktionen als Entscheidungsbefugte für die Angelegenheiten des sozialpädagogischen Teams (ASD, PKD, Streetwork, JGH, Amtsvormund, Adoptionsvermittlung, Seniorensozialarbeit) und des Leistungsteams (UVG, UVA, WJH, WEH).

Die Mitarbeiter/innen der wirtschaftlichen Jugendhilfe unterstanden wiederum den Leistungsteamleiter/innen in den Ressorts II und III einschließlich der Mitarbeiterin des Leistungsteams des Ressorts I, sie unterstand der Leistungsteamleiterin des Ressorts II im fachlichen Bezug. Den Grund für diese ressortübergreifende Aufgabenübertragung/-verteilung konnte der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, was sich aber nicht negativ auf den Prüfungsverlauf ausgewirkte.

Die derzeitige Organisations- und Personalstruktur spiegelt sich auch im Ergebnis der Prüfung bei der ordnungsgemäßen Leistungsbearbeitung und -verwaltung wider. (Pkt. 4 ff)

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs ist die derzeitige Organisationsstruktur ein wesentlicher Bestandteil für die Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch den öJHT.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, für die Gewährleistung einer möglichst objektiven fach- und sachgerechten und vor allem einheitlichen Entscheidungsfindung bei der Hilfestellung zum Wohl der Kinder und Jugendlichen einerseits und die Kostenplanung andererseits, immer eine getrennte Verantwortungsbefugnis zu organisieren.

Die Frage der Belastung und Entlastung der Mitarbeiter/innen des Sozialen Dienstes wird auch in der Stadt Halle (Saale) wesentlich bestimmt durch die Diskussion um eine adäquate Personalbemessung in Verbindung mit den notwendigen Standards der fachlichen Arbeit. Darüber hinaus zeigte sich, dass für die Mitarbeiter die Frage der persönlichen ertragbaren Arbeitsbedingungen und der Wertschätzung ebenso von großer Bedeutung ist. In den Überlastungsanzeigen erscheint regelmäßig der Hinweis darauf, dass die aktuelle Arbeitssituation als gesundheitlich beeinträchtigend und nicht wertschätzend wahrgenommen wird, wobei sich dieser Vorbehalt nach Ansicht des Landesrechnungshofes nicht unmittelbar mit einer anderen Personalbemessung ändern lässt.

Weitere Gründe und Situationen wie ansteigendes Arbeitspensum, neue oder andersartige qualitative Herausforderungen (komplexe Sach- und Fallzusammenhänge, neue rechtliche und Verfahrensgrundlagen) wurden angezeigt.

Bis zum Jahr 2009 übersandten Mitarbeiter des Jugendamtes ihre Überlastungsanzeigen oft direkt an den Personalrat, das Personalamt und den Vorgesetzten. Eine sachliche und einheitliche Verfahrensweise zum Umgang mit den Überlastungsanzeigen gab es im Jugendamt Halle (Saale) nicht.

Im Rahmen des internen Qualitätsmanagements/ der Qualitätssicherung und -entwicklung setzte sich die Leitung des Jugendamtes das Ziel, den Umgang mit Überlastungsanzeigen zu qualifizieren, und hatte in diesem Zusammenhang das Verfahren sowohl inhaltlich als auch formal überarbeitet⁸. Es wurden Formblätter entwickelt und Meldewege vereinbart. Das Verfahren wurde im April 2010 eingeführt.

Am 20.10.2011 wurde die Prüferin von der bearbeitenden Stelle im Jugendamt über den aktuellen Stand der Überlastungsanzeigen schriftlich informiert. Demnach lagen mit Stand Mai 2011 17 offene Überlastungsanzeigen aus den Vorjahren zur Bearbeitung vor. Seit September 2011 waren 23 neue Meldungen eingegangen. Im Detail wurden Ursachen, Anlässe und Hintergründe aufgezeigt sowie Lösungsvorschläge sowohl inhaltlich als auch terminlich aufgezeigt. Eine laufende und zeitnahe Bearbeitung eingehender Überlastungsanzeigen wird nach Aussage der Amtsleitung mit dieser geänderten Verfahrensweise garantiert und Lösungen zur Abhilfe werden gesucht. Erst wenn es keine oder nur unzureichende Möglichkeiten der Abhilfe gibt, ist die nächst höhere Dienstebene einzubeziehen. Fälle dieser Art wurden der Prüferin nicht bekannt.

Im Ergebnis der örtlichen Erhebungen stellt der Landesrechnungshof fest, dass im Jugendamt eine strategische und effiziente Organisations- und Leitungsstruktur gegeben ist. Die Umsetzung und Kontrolle der eigenen zielorientierten Arbeitshilfen/Verfahren erfolgen umfassend und regelmäßig.

Bedingt durch den ständigen Aufbau von Jugendhilfestrukturen nach den Anforderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und den vielfältigen Qualitätsanforderungen, die an die Mitarbeiter herangetragen werden, ist nach wie vor eine erhöhte Arbeitsbelastung in den einzelnen Leistungsbereichen zu verzeichnen.

⁸ Quelle: Mitarbeiterinformationsschreiben der Amtsleitung vom Januar 2010 - Umgang mit Überlastungsanzeigen -

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Leitungsebene im Jugendamt, sich weiterhin konsequent mit der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter auseinanderzusetzen.

Grundlegende Anforderungen und Optionen für eine erfolgreiche Personalentwicklung sind Prinzipien der Delegation, der Information, der Transparenz und Kontrolle sowie Aspekte der Wertschätzung und des Vertrauens.

4.2 Arbeitsorganisation, Dienst und Fachaufsicht

Den Mitarbeitern/-innen des Jugendamtes standen aktuelle Rechtsgrundlagen zum Kinder- und Jugendhilferecht und hausinterne Arbeitshinweise computerunterstützt und direkt in Papierform zur Verfügung.

Zur Bewältigung der vielschichtigen Aufgaben wurde und wird der Einsatz der Informationstechnik im Jugendamt verstärkt vorangetrieben. Der Einsatz verschiedener Softwarelösungen ermöglichte den Mitarbeitern neben statistischen Erfassungen und der Sachverhaltsdokumentation auch eine schnelle und sichere Abwicklung von Bescheiden und Zahlungen. Nach dem Ergebnis der Erhebungen waren alle Arbeitsplätze von Mitarbeiter/innen, die Aufgaben im Zusammenhang mit Jugendhilfeleistungen wahrnehmen, mit einem PC ausgestattet.

Die Stadt Halle (Saale) führte seit 2007 die Fachsoftware - Jucon - für das Jugendamt ein. Es begann mit ihr die Ablösung der manuellen Statistik der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Danach folgte die Einführung des monatlichen Finanzcontrollings hinsichtlich der Kosten- und Budgetentwicklung und Fallzahlen. Immer mehr wurde sie auch für fachliche Aufgaben der Erziehungshilfen eingesetzt. Dies betrifft die gesamte Aktenführung, die sozialpädagogische Diagnostik, den Hilfeplanungs- und Fortschreibungsprozess sowie seine Dokumentation, die Auswahl von Erziehungshilfsangeboten sowie die fallbezogene Evaluation (Bewertung).

Der Landesrechnungshof stellte im Ergebnis der Prüfung fest, dass das Jugendamt die Leistungsfähigkeit der Fachsoftware noch nicht umfassend und einheitlich genutzt hat. Es zeigten sich noch Unterschiede bei Form und Tiefe dieser Techniknutzung. Teilweise ist dieser Umstand auch fehlenden Software-Funktionalitäten wie einer arbeitsplatzübergreifenden Workflow-Unterstützung (Workflow= Prozesse effizient abbilden/ Workflow-Management= Geschäftsprozesse automatisieren, Verwaltung von Arbeitsabläufen - informationstechnische Unterstützung) geschuldet. Signifikante Entlastungen zu Gunsten der fachlich-inhaltlichen Aspekte der Hilfeplanung sind vermutlich erst durch eine durchgängig elektronische Fallbearbeitung zu erwarten, die

aufgrund der mobilen Arbeitsweise des ASD jedoch konsequent neuere Technologien des Mobile Computings integrieren müsste.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich die Anwendung der Fachsoftware in der Praxis positiv auswirken wird, da das Programm als arbeitsstrukturierend erlebt wird und die Qualität der Hilfeplanung nach Einführung der Software fast durchgängig als besser von den Mitarbeitern bezeichnet wurde.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, den Einsatz der Fachsoftware weiter voranzutreiben, um die inhaltliche und organisatorische Gestaltung des Hilfeplanungsprozesses deutlich zu Gunsten einer effizienten, dem Kindeswohl entsprechenden Hilfestellung, zu beeinflussen.

Das umfassende Kinder- und Jugendhilferecht fordert von jedem Sachbearbeiter/in und sozialpädagogischen Mitarbeiter/in ein komplexes Fachwissen. Darüber hinaus werden durch die oftmals schwierige Klientel zusätzlich in der Sozialkompetenz hohe Anforderungen an das Personal gestellt. Insbesondere regelt § 72 SGB VIII, dass im Jugendamt nur Personen beschäftigt werden sollen, die neben der fachlichen Qualifikation auch ein hohes Maß an Einsatzbereitschaft für diese Aufgabenstellung mitbringen.

Aus diesem Grund ist es notwendig, den Mitarbeiter/innen die Möglichkeiten zur Erweiterung ihrer fachlichen Kenntnisse durch den Besuch von qualitativ guten Fortbildungsveranstaltungen zu geben.

Diese Möglichkeiten wurden von den Mitarbeiter/innen der Leistungsbereiche für die Teilnahme an Fachfortbildungen, Coachings, Teamentwicklungen und Supervisionen nachweislich genutzt. Die Stadt Halle (Saale) hatte für den Leistungsbereich des ASD im Jahr 2010 14.300 € und für das Jahr 2011 20.000 € Haushaltsmittel eingesetzt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Amtsleitung des Jugendamtes auch weiterhin ausgewählte Mitarbeiter/innen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Stadt Halle (Saale) und unter Berücksichtigung einer fachlich abgestimmten Konzeption zu Fortbildungsmaßnahmen zu entsenden, um gezielt vorhandene Fachkenntnisse zu vertiefen und zu erweitern. Diese Mitarbeiter/innen können als Multiplikatoren das erworbene Wissen weitergeben.

Dienstaufsichtskontrollen durch die Amts- und Ressortleitung, wie stichprobenweise Prüfung der Fallakten hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Leistungsbearbeitung, wurden im Bereich der Hilfen zur Erziehung vereinzelt durchgeführt. Entsprechende

Prüfungsaufzeichnungen befanden sich in den Fallakten. Im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe waren keine Kontrollen nachgewiesen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei einer regelmäßigen Dienstaufsicht und Kontrolle durch die Amts- und Ressortleitung Mängel bei der Aktenführung, der Leistungsdokumentation und Leistungszahlung aufgezeigt und künftig verhindert werden können. Es wird auf die Folgerungen des Landesrechnungshofs unter den Einzelfeststellungen in diesem Bericht verwiesen (Pkt. 4.3 ff).

4.3 Aktenführung und Datenschutz

Akten zu führen, also die Erfüllung des dienstlichen Auftrags regelmäßig zu dokumentieren - das ist für jede verantwortungsvolle Tätigkeit wesentlicher Bestandteil des Arbeitsauftrages. Die erhöhten fachlichen Anforderungen aus der Qualitätsentwicklung machen eine differenzierte und ergebnisorientierte Dokumentation von Hilfeprozessen erforderlich. Gleichzeitig müssen die Akten einem inhaltlichen und fiskalischen Controlling gerecht werden.

Bürgerinnen und Bürger müssen darüber informiert sein, wann und warum Daten erhoben und gespeichert werden. Transparenz über die in den Akten festgehaltenen Daten und Informationen sollte grundlegendes Prinzip sozialer Arbeit sein.

Daneben ist die spezifische Darstellung der einzelnen Arbeitsschritte sowie der damit verbundenen Ziele wesentlich.

Erstkontakt, Zieldefinition mit den Betroffenen, Art der Hilfe und Informationen zum Verlauf und dem Ergebnis müssen sich in der Akte wieder finden.

Die Stadt Halle (Saale) verfügt über eine Dienstanweisung zur Aktenführung im Allgemeinen Sozialen Dienst mit Wirkung vom 01.11.2004. In der Dienstanweisung sind alle wesentlichen Punkte für eine effiziente und korrekte sowie dem Datenschutz gerechte Aktenführung geregelt.

Im Ergebnis der Einzelfallprüfungen hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass Abweichungen bei der Qualität der Leistungsbearbeitung und -verwaltung hinsichtlich einer einheitlichen Aktenführung und bei der Anordnung der Verfahrensabläufe zwischen den einzelnen Ressorts vorhanden sind.

Das Schriftgut wurde nicht einheitlich nach der o.g. Dienstanweisung zur Aktenführung verwaltet. Beispielsweise erfolgte die Abheftung der Schriftstücke teils fortlaufend nach der Behördenheftung oder so, dass der neueste Eintrag oben liegt. Nicht in jedem Fall wurden Schriftstücke von besonderer Bedeutung getrennt von der Leistungsakte

verwaltet. Sachvorgänge konnten z.T. nicht nachvollzogen werden, da keine chronologische Abheftung erfolgte und die Akte nicht durchnummeriert war. In den Akten befanden sich Schriftstücke, die ausdrücklich dem Schutz von Sozialdaten gemäß §§ 67 ff SGB X i.V.m. §§ 61 ff SGB VIII unterliegen.

Bescheide entsprachen zum Teil nicht den Regelungen über Bestimmtheit und Form eines Verwaltungsaktes gemäß §§ 33 ff SGB X. In vielen Fällen wurden amtliche Schreiben nicht zeitnah an den Bürger und an die Bürgerin versandt.

Grundsätzlich wurde nicht geregelt, in welcher Form, Bestimmtheit und Inhalt Ausdrucke aus dem Fachprogramm Jucon, die von besonderer Bedeutung sind, in der Leistungsakte verwaltet werden. In der Leistungsakte befanden sich Ausdrucke des Softwareprogramms, die z.T. nur Auszüge aus der Falldokumentation sichtbar machten und auch nicht von den fallbearbeitenden Mitarbeiter/-innen abgezeichnet wurden.

Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass verwendete Formblätter, Vordrucke oder Informationsschreiben nicht in jedem Fall für eine hinreichende und verständliche Fallbearbeitung von Nutzen waren. Hierzu empfiehlt der Landesrechnungshof:

- Formblätter sollten übersichtlich, verständlich und „benutzerfreundlich“ für Fachkräfte und Antragsteller/innen sein,
- weiterhin sollten sie in Form und Inhalt mit den Grundgedanken des SGB VIII übereinstimmen,
- Vordrucke sollten dem Grundsatz der Erforderlichkeit nach § 62 Abs. 1 SGB VIII entsprechen und nicht mehr Informationen erfragen, als für den Zweck erforderlich sind,
- an die Mitarbeiter/innen der wirtschaftlichen Jugendhilfe sind nur Formblätter weiterzugeben, die sachverhaltsrelevante Angaben enthalten und für die Leistungsgewährung notwendig sind.

Zum Zeitpunkt der Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass in der Leistungsverwaltung des Jugendamtes ein einheitliches administratives Handeln nicht umfassend gegeben war. Es mangelte an einer strukturierten Kontrolle und zeitnahen Steuerung durch die Amts- und Ressortleitung zur Gewährleistung einer einheitlichen und optimalen Arbeitsorganisation.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig auf eine sichere und auf den Geschäftsablauf ausgerichtete kontinuierliche und einheitliche Aktenführung zu achten. Auf Grund der besonderen Sachverhalts- und Leistungsdokumentation in Form computerunterstützter Fachsoftware im Jugendamt sind nach Auffassung

des Landesrechnungshofs ergänzende Regelungen zur Aktenführung für die Leistungsverwaltung zu erlassen.

Bei Durchführung regelmäßiger Dienstaufsicht und Kontrollen sollten Mängel bei der Aktenführung aufgezeigt und künftig verhindert werden.

5. Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

Gemäß § 78b Abs. 1 SGB VIII ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Leistungen, die ganz oder teilweise in einer Einrichtung gemäß § 78a SGB VIII erbracht werden, zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über

- Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote (Leistungsvereinbarung),
- differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen (Entgeltvereinbarung) und
- Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung)

abgeschlossen worden sind.

Ist eine der genannten Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII nicht abgeschlossen, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Leistungsentgeltes nur verpflichtet, wenn dies insbesondere nach Maßgabe der Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) im Einzelfall geboten ist.

Die Vereinbarungen sind gemäß § 78b Abs. 2 Satz 1 SGB VIII mit den Trägern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind.

Für den Abschluss von Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII ist der örtliche Träger der Jugendhilfe zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. Die Stadt Halle (Saale) als zuständiger Träger der öffentlichen Jugendhilfe legte zum Prüfungsbeginn eine Übersicht zu vereinbarten Kostensätzen für Hilfeangebote nach dem KJHG (u.a. zum Stand 23.02.2009) mit nachfolgenden freien Trägern vor:

Leistungserbringer	Anzahl Entgeltsätze
Arbeiter-Samariter-Bund, Landesverband Sachsen-Anhalt e.V. (ASB LV e.V.)	13
AWO Erziehungshilfe Halle (Saale) gGmbH (AWO gGmbH)	16
Caritasverband für die Stadt und das Dekanat Halle (Saale) e.V. (Caritasverband e.V.)	7
Clara-Zetkin e.V. Halle (Saale) (Clara-Zetkin e.V.)	13
Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Halle-Saalkreis - Mans- felder Land e.V. (DRK KV e.V.)	5
Gemeinnützige Paritätische Sozialwerke – PSW GmbH Sozial- werk Kinder- und Jugendhilfe (PSW GmbH)	14
Internationaler Bund, Freier Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit e.V. (IB e.V.)	7
Jugendzentrum St. Georgen e.V. Halle (Saale) (JZ St. Georgen e.V.)	5
SterniPark e.V.	2
Trägerwerk Soziale Dienste in Sachsen-Anhalt e.V. (TWSD e.V.)	9
Stadt Halle (Saale)	1

Die Stadt Halle (Saale) war dem Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII für das Land Sachsen-Anhalt (RV LSA), der zum 01.01.2001 in Kraft trat, nicht beigetreten. Sie vereinbarte mit den Leistungserbringern in ihrem Zuständigkeitsbereich am 12.03.2010 eine neue Grundsatzvereinbarung für den Abschluss von Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Halle gemäß §§ 77/78a-f SGB VIII (GV HAL). Jeweils einzeln waren nach dem dazugehörigen Vertragswerk die Vereinbarungen für Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung abzuschließen. Die Vereinbarungen umfassten jeweils den gesamten Leistungsumfang des freien Trägers im Rahmen der §§ 13, 19, 27, 35a, 36a Abs. 2 und 41 SGB VIII.

Der Landesrechnungshof hat eine stichprobenartige Prüfung von LQE - insbesondere für den Anwendungsbereich gem. § 78a SGB VIII - vorgenommen. Die Prüfung bezog sich auf die rechtliche sowie auf die transparente Ausgestaltung von Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung durch die Vereinbarungspartner. Notwendige inhalt-

liche Regelungen wurden vor dem Hintergrund geprüft, dass die Vereinbarungen einen zentralen Beitrag zur Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung zum Wohle der Kinder, Jugendlichen oder jungen Volljährigen leisten. Dabei war neben der Geeignetheit, des Ausreichens und der Zweckmäßigkeit der Leistung ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Leistungserbringung wirtschaftlichen und sparsamen Zielsetzungen genüge.

5.1 Schwebend unwirksame Vereinbarungen

Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet werden soll, bedürfen zum wirksamen Inkrafttreten formeller Voraussetzungen nach der GO LSA.

Die zwischen der Stadt Halle (Saale) und der AWO gGmbH vom 09.02.2009 abgeschlossenen Vereinbarungen gemäß §§ 77 ff SGB VIII wurden seitens der Stadt Halle (Saale), vertreten durch die Oberbürgermeisterin, als Träger der öffentlichen Jugendhilfe, diese vertreten durch die amtierende Ressortleiterin – Ressort 51.5 des Amtes für Kinder, Jugend und Familie unterzeichnet. Für weitere nach dem 01.01.2010 geschlossene Vereinbarungen war vertretungsberechtigt für die Oberbürgermeisterin der Beigeordnete für Jugend, Schule, Soziales und kulturelle Bildung, dieser vertreten durch die Leiterin des Amtes für Kinder, Jugend und Familie.

Nach § 70 Abs. 1 GO LSA bedürfen Erklärungen, durch welche die Gemeinde verpflichtet werden soll, der Schriftform. Sie sind, sofern sie nicht gerichtlich oder notariell beurkundet werden, nur rechtsverbindlich, wenn sie handschriftlich vom Bürgermeister unterzeichnet und mit dem Dienstsiegel versehen sind. Im Falle der Vertretung des Bürgermeisters müssen Erklärungen durch dessen Stellvertreter, den vertretungsberechtigten Beigeordneten oder durch zwei vertretungsberechtigte Beamte oder Arbeitnehmer handschriftlich unterzeichnet werden. Darin liegt die Anordnung einer Gesamtvertretung.⁹ Die Formvorschriften des § 70 Abs. 1 bis 3 GO LSA gelten nicht für Erklärungen in Geschäften der laufenden Verwaltung oder aufgrund einer in der Form von § 70 Absätze 1 bis 3 GO LSA ausgestellten Vollmacht.

Unter Geschäften der laufenden Verwaltung sind Geschäfte zu verstehen, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und nach Größe, Umfang der Verwaltungstätigkeit und Finanzkraft der beteiligten Gemeinde von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind (BGHZ 92, 164; NVwZ-RR 1997, 725). Durch die Entgeltvereinbarung wurde die jährliche Refinanzierung von Aufwendungen der AWO gGmbH i.H.v. ca. 2,5 Mio. € verpflichtend über Entgeltsätze geregelt, die Leistungsvereinbarung und die Qualitätsentwicklungsvereinbarung stellen Grundlagen der Entgeltvereinbarung dar.

⁹ siehe BGH NJW 1982, 1036 [BGH 04.12.1981 - V ZR 241/80]; NJW 1998, 3058 [BGH 15.04.1998 - VIII ZR 129/97].

Bei einem derartigen Wertumfang konnte die Stadt Halle (Saale) nicht mehr von einem Geschäft von weniger erheblicher Bedeutung ausgehen. Dies wird formell dadurch bestätigt, dass § 6 der Hauptsatzung für Geschäfte gem. § 44 Abs. 3 Nr. 10 GO LSA ab einer Wertgrenze von 250.000 € die Zuständigkeit des Stadtrates vorsah. Nach der Rechtsprechung des BGH (vgl. BGH NVwZ-RR 1997, 725f) spricht im Regelfall die Befassung des Rates mit einer Angelegenheit gegen ihre Einordnung als Geschäft der laufenden Verwaltung (vgl. BGH NVwZ-RR 1997, 725f).¹⁰

Eine Bevollmächtigung für die Unterzeichnung von Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII an die Leiterin des Amtes für Kinder, Jugend und Familie wurde dem Landesrechnungshof auch nicht vorgelegt. Eine Vertretung dieser durch eine Stellvertreterin war ebenfalls nicht zulässig. Zudem wurde in keinem Fall eine Vereinbarung gesiegelt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die nach § 78 b Abs. 1 SGB VIII abgeschlossenen Vereinbarungen schwebend unwirksam sind. Dieser Sachverhalt betrifft alle geprüften Vereinbarungen. Die Stadt hat umgehend Maßnahmen zum rechtswirksamen Inkrafttreten der Vereinbarungen zu ergreifen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass in den Fällen, in denen eine rechtzeitige Unterzeichnung von Vereinbarungen durch die vertretungsberechtigten Personen nicht möglich ist, die Vereinbarungen auch von Stellvertretern, z.B. auch der Amtsleitung des Jugendamtes, unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die Oberbürgermeisterin unterzeichnet werden können.

Gemäß § 44 Abs. 3 Nr. 10 GO LSA ist der Stadtrat für die Aufnahme von Krediten, Übernahme von Bürgschaften, Abschluss von Gewährverträgen, Bestellung sonstiger Sicherheiten sowie wirtschaftlich gleich zu achtender Rechtsgeschäfte zuständig, soweit eine vom Stadtrat allgemein festgesetzte Wertgrenze überschritten wird. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs handelt es sich beim Abschluss der Entgeltvereinbarungen nach §§ 77/78b Abs. 1 SGB VIII um wirtschaftlich gleich zu achtende Rechtsgeschäfte mit Auswirkungen auf alle die Leistungen in Anspruch nehmenden örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 78e Abs. 1 SGB VIII).

Die Stadt Halle (Saale) hat nach Auffassung des Landesrechnungshofs beim Abschluss der Vereinbarungen die Zustimmungsregelungen für den Stadtrat nach § 44 Abs. 3 Nr. 10 GO LSA i.V.m. § 6 der Hauptsatzung der Stadt nicht berücksichtigt. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Zustimmungsregelung für den Jugendhilfeausschuss in die Hauptsatzung aufzunehmen.

¹⁰ OLG Hamm, 20.01.2010, I-15 W 160/10

5.2 Prospektivität des Vereinbarungszeitraums

Die LQE sind für einen künftigen Zeitraum abzuschließen. Sie treten zu dem in der Vereinbarung bestimmten Zeitpunkt in Kraft. Wird kein Zeitpunkt bestimmt, so werden sie mit dem Tage des Abschlusses wirksam. Eine Vereinbarung, die vor diesen Zeitpunkt zurückwirkt, ist nicht zulässig (§ 78d Abs. 1 und 2 SGB VIII).

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Vereinbarungen unzulässig für rückwirkende Zeiträume abgeschlossen wurden.

Die Vereinbarung gemäß §§ 77 ff SGB VIII zwischen der Stadt Halle (Saale) und der AWO gGmbH für die Einrichtungen der AWO gGmbH und für Fachleistungsstunden wurde mit Datum vom 09.02.2009 abgeschlossen. Die AWO gGmbH sandte die unterzeichnete Vereinbarung mit Schreiben vom 13.03.2009 (Posteingang 16.03.2009) an die Stadt mit der Bitte um Unterschriftsleistung und Rücksendung eines unterzeichneten Exemplars.

Gemäß § 5 LQE galten die Kostensätze vom 01.01.2009 – 31.12.2009. Eine Änderung der Entgelte war gemäß § 4 LQE bis zum 31.10. des laufenden Jahres einzureichen.

Die LQE stellen öffentlich-rechtliche Verträge gemäß § 53 SGB X dar. Sie bedürfen der Schriftform (§ 56 SGB X). Für die Feststellung des Tages des Abschlusses des Vertrages sind die Vorschriften des BGB anzuwenden (§ 61 SGB X). Danach wird eine Willenserklärung, die einem anderen gegenüber abzugeben ist, wenn sie in dessen Abwesenheit abgegeben wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in welchem sie ihm zugeht. Diese Vorschriften finden auch dann Anwendung, wenn die Willenserklärung einer Behörde gegenüber abzugeben ist (§ 130 BGB). Gemäß § 78d Abs. 2 SGB VIII sind Vereinbarungen, die vor dem Tag des Abschlusses wirken, unzulässig. Der Tag des Vertragsabschlusses lag somit nach dem in der Vereinbarung festgelegten Wirkungsbeginn. Aus der Akte war nicht ersichtlich, zu welchem Zeitpunkt die Stadt eine von ihr unterzeichnete LQE dem Träger zukommen ließ. Die Entgeltvereinbarungen waren im Zeitraum vom Geltungsbeginn bis zum Tag vor dem endgültigen Abschluss der Vereinbarung unzulässig.

Die Stadt hat daher gegen die Vorschriften zum zulässigen Inkrafttreten der Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII verstoßen. Aus der Anwendung der unzulässigen Entgeltsätze entstand den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe ein Schaden. Am Beispiel der heilpädagogischen Kindergruppe konnte dieser insgesamt mindestens 1.280 € betragen.

Der Landesrechnungsrechnungshof erwartet, dass künftig Vereinbarungen nur für die Zukunft abgeschlossen werden.

Durch eine ordnungsgemäße und nachvollziehbare Vertragsgestaltung sind Verstöße gegen das Rückwirkungsverbot auszuschließen. Als vereinbart gilt die

Leistung, deren Qualität und das Entgelt frühestens mit dem Datum der Unterzeichnung des Vertrages durch beide den Vertrag schließenden Parteien.

Wird die Wirksamkeit des Vertrages auf ein feststehendes Datum vereinbart, haben sowohl die Stadt als auch der Leistungsträger die Verfahrensabläufe so zu optimieren, dass der Geltungsbeginn nach der Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Vereinbarungspartner und ggf. Bekanntgabe liegt.

Nichtanwendung vereinbarter Entgelte

Die LQE sind für die Abrechnung der Entgelte für Leistungen bindend. Die vereinbarten Vergütungen gelten bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weiter.

Lt. einer Protokollnotiz vom 06.05.2010 zu den Neuverhandlungen des Vertragswerkes mit dem IB e.V. war die Vorlage der Leistungsbeschreibungen zum 31.05.2010 geplant. Die Entgeltverhandlungen fanden am 07.06.2010 statt; die Vereinbarung des Vertragswerkes war zum 01.07.2010 geplant und es waren gemäß der Protokollnotiz noch Kalkulationen für 3 Angebote nachzureichen. Handschriftlich wurde vermerkt, dass die Leistungsbeschreibungen komplett zum 09.08.2010 bei der Stadt vorlagen. Die Stadt vereinbarte das Vertragswerk mit dem IB e.V. lt. den Einzelvereinbarungen mit Datum vom 06.09.2010. Gemäß einem Kostenanerkennnis der Stadt vom 15.09.2010 gegenüber dem IB e.V. für Hilfen nach §§ 13, 19, 27, 35a, 36a Abs. 2, 41 SGB VIII bestätigte die Jugendamtsleiterin für 9 Einrichtungen nach § 78a SGB VIII die neu vereinbarten Entgeltsätze für den rückwirkenden Zeitraum vom 01.07.2010 bis 31.08.2010.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass nach Abschluss der Vereinbarungen der Stadt mit dem IB e.V. vom 06.09.2010 unzulässig Kostenanerkennnisse für Hilfen in einen rückwirkenden Zeitpunkt bestätigt wurden. Dafür ergaben sich sowohl aus dem Verhandlungsablauf als auch der GV HAL, wonach Kündigungen der Entgeltvereinbarungen mit einer Frist von 3 Monaten zum Quartalsende möglich sind, keine nachvollziehbaren Begründungen.

Es entstanden der Stadt allein für die Wohngruppe (WG) „Am Wasserturm“ unzulässige Mehraufwendungen i.H.v. ca. 2.570 € durch die Erhöhung des Entgeltsatzes um 5,27 €/BT/Platz.

Gem. § 78d Abs. 2 SGB VIII sind die vereinbarten Vergütungen nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen anzuwenden. Die Stadt Halle (Saale) hat dagegen und gegen das Gebot des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln (§ 90 Abs. 2 GO LSA) verstoßen.

Betrieb von Einrichtungen ohne LQE

Eine Vereinbarung gemäß §§ 77 ff SGB VIII wurde am 08.11.2006 zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem SterniPark e.V. für eine betreute Wohnform nach § 19 SGB VIII (Mutter-Kind-Einrichtung) abgeschlossen. Die Stadt kündigte die Vereinbarung form- und fristgerecht zum 31.12.2009.

Die Kündigung der Vereinbarung vom 08.11.2006 war nach Auffassung des Landesrechnungshofs sachlich nachvollziehbar. Der Träger wies seine Eignung zur Erbringung der Leistung - auch wegen der Nichtunterzeichnung einer Vereinbarung nach § 8a SGB VIII zum Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung - und der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht nach. Ziel der LQE muss es sein, die Parameter und Kriterien von Qualität, Umfang und Inhalt entsprechend den Anforderungen an das gewährte Leistungsangebot, das dafür leistungsgerechte Entgelt und die Sicherung der Qualitätsentwicklung rechtssicher sowie transparent und objektiv nachvollziehbar für beide Vertragsparteien festzuschreiben.

Zum Prüfungszeitpunkt lag somit keine gültige LQE vor. Damit waren weder die Leistungserbringung, die Qualitätsentwicklung noch ein leistungsgerechtes Entgelt für die Einrichtung vereinbart. Nach § 78b Abs. 3 SGB VIII ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Leistungsentgelts nur verpflichtet, wenn dies im Einzelfall insbesondere nach Maßgabe der Hilfepläne geboten ist.

Die Stadt Halle (Saale) belegt die Einrichtung des Trägers nach § 19 SGB VIII nicht und hat die Jugendämter im Land Sachsen-Anhalt auf die Kündigung der Vereinbarung hingewiesen.

Die Einrichtung wird überwiegend durch Jugendämter anderer Bundesländer belegt.

Der Landesrechnungshof erwartet die unverzügliche Einleitung des Verfahrens zur ordnungsgemäßen vertraglichen Sicherung der Leistungen und der Qualitätsentwicklung sowie zur leistungsgerechten Entgeltgestaltung. Die Stadt sollte dazu im Interesse des Kindeswohls zur Lösung des Konfliktfalles den Träger zur Vorlage von Unterlagen für die Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII auffordern und bei Unstimmigkeiten die Schiedsstelle beim Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt gemäß § 78g SGB VIII anrufen.

Der Landesrechnungshof wird auch das Landesjugendamt in seiner Aufgabe als Genehmigungsbehörde nach § 45 SGB VIII auf die Prüfung von Auflagen zur Beseitigung von Mängeln (nicht bestehende Vereinbarungen nach §§ 78b, 8a, 72a SGB VIII) bzw. weiterer Maßnahmen zur Rücknahme und zum Widerruf der Erlaubnis hinweisen.

5.3 Grundsatzvereinbarung

5.3.1 Fehlerhafte Ermächtigungsgrundlage

Zwischen der Stadt Halle (Saale) und den in dem Stadtgebiet vertretenen Leistungsanbietern von Hilfen zur Erziehung wurde die GV HAL gemäß den §§ 77/78 a-f SGB VIII geschlossen.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass für den Abschluss dieser GV HAL nach den §§ 78a-f SGB VIII keine Ermächtigungsgrundlage bestand. Gemäß § 78f SGB VIII haben die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene Rahmenverträge über den Inhalt der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII zu schließen. Der Gesetzgeber hat damit die Orientierungs-, Vorbild-, Entlastungs- und Konsensfunktion der Rahmenverträge auf die Länderebene gehoben, um im Interesse der öJHT zumindest ländereinheitlich allgemeine Begriffsbestimmungen und Verfahrensregelungen zu erzielen.¹¹ Somit bildet § 78f SGB VIII keine Ermächtigungsgrundlage für die Grundsatzvereinbarung der Stadt mit den freien Trägern.

Die Stadt Halle (Saale) ist dem Rahmenvertrag des Landes Sachsen-Anhalt nicht beigetreten und hat entgegen der Intention des § 78f SGB VIII eigene Vereinbarungsgrundlagen geschaffen. Diese Vereinbarungsgrundlagen können ggf. als Ergebnis einer Vereinbarung im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 SGB VIII betrachtet werden, stehen jedoch nicht im Einklang mit den systematischen Grundlagen des Rahmenvertrags auf Landesebene. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt daher einen Beitritt zum RV LSA. Eine Untersetzung des RV-LSA durch getroffene Festlegungen in einer Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII bleibt dann unschädlich.

Die GV-HAL vom 12.03.2010 trat rückwirkend zum 01.01.2010 in Kraft.

Die Stadt bestätigte dem Clara-Zetkin e.V. mit Schreiben vom 26.01.2010 für den Zeitraum vom 01.02.2010 bis 31.03.2010 einen Entgeltsatz i.H.v. 75,93 € für die intensiv pädagogische Eingliederungshilfe „Six Pack“. Nach dem Inkrafttreten der neuen Grundsatzvereinbarung sollte dieser Kostensatz Bestandteil der neuen LQE werden. Diese neue LQE wurde nach den Akten des Jugendamtes erst am 29.09.2010 abgeschlossen.

Die Stadt schloss somit erst 6 Monate nach dem Inkrafttreten der GV HAL die LQE mit dem freien Träger ab. Das Entgelt für die Wohngruppe wurde daher ohne gegenseitige Vereinbarung von Leistungsmerkmalen, Qualitätsstandards und Qualitätsentwicklungs-

¹¹ FK-SGB VIII/ Mündler § 78f Rn. 1

kriterien sowie ohne Zahlungsmodalitäten und darüber hinaus für einen geringen Zeitraum¹² auch für eine noch nicht erlaubte Einrichtung durch die Stadt festgesetzt und war somit u.a. auch ohne Bindungswirkung für andere örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Der Einrichtungsträger war aufgrund der fehlenden LQE nicht verpflichtet, Leistungs- und Qualitätsentwicklungsmerkmale und -standards einzuhalten. Dies birgt erhebliche Rechtsunsicherheiten für die Stadt Halle (Saale), sozial- und fachgerechte Leistungen der Hilfen für die Jugendlichen und jungen Volljährigen abzusichern.

5.3.2 Rechtliche Zugangsnormen und Leistungsformen

Durch die GV HAL sollen die Rahmenbedingungen, die allgemeinen Grundsätze und das Verfahren in der Stadt Halle (Saale) für Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe geregelt werden. Gemäß § 1 Abs. 2 GV HAL sollen die Leistungsträger und Leistungserbringer sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII abschließen.

Trennung Rahmenbedingungen und Verfahren nach §§ 77 und 78a ff. SGB VIII

Der ASB LV e.V. offerierter lt. der LQE vom 06.11.2008 und der damit vereinbarter Leistungsbeschreibung u.a. das Angebot mit der Bezeichnung: Flexible Hilfen "Über-Mut" - ambulantes Angebot. Im Leistungsangebot waren nach der Leistungsbeschreibung verschiedene Hilfen zur Erziehung nach §§ 19, 30, 31, 34, 35a, 41 SGB VIII/ § 10 JGG integriert. Weiterhin waren die unterschiedlichen Angebote miteinander kombinierbar und konnten nahtlos ineinander übergehen. Sie orientierten sich dabei am Hilfebedarf des Jugendlichen oder der Familie. Die Station diente als Anlaufpunkt und Treff für die betreuten Jugendlichen und für deren Sozialarbeiter. Es konnten Einzel- und Familiengespräche geführt, Lernhilfen gegeben, gemeinsame Unternehmungen geplant oder die Freizeit verbracht werden. Für das Betreute Wohnen wurden 7 Plätze in verschiedenen Wohnformen angeboten. Bei Mehrbedarf konnte kurzfristig weiterer Wohnraum angemietet werden. In der Leistungsbeschreibung wurde weiter ausgeführt, dass die ambulanten Hilfen über Fachleistungsstunden finanziert würden. Die Anzahl der Fachleistungsstunden richte sich nach dem jeweiligen Bedarf des Klienten und würde im Hilfeplan festgelegt. Die Finanzierung der stationären Hilfen erfolgte über den Sachkostenbaustein und den vereinbarten notwendigen Fachleistungsstundensatz.

¹² Betriebserlaubnis ab 08.02.2010

Der Landesrechnungshof stellte zur LQE fest, dass in diesem Fall ambulante und stationäre Leistungen gemeinsam in einem Leistungsangebot vereinbart wurden. Für die stationären Angebote, die dem Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII entsprechen, erfordert die Verpflichtung zur Entgeltübernahme jedoch einrichtungsbezogene Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII.

Die Leistungen nach den §§ 19, 34 SGB VIII sind der stationären Hilfe zur Erziehung zuzuordnen. Der Gesetzgeber hat nicht vorgesehen, dass Leistungen nach § 19 SGB VIII in privat angemietetem Wohnraum erbracht werden. Dem Leistungsspektrum sind hier auch als Grundleistung die pädagogische und therapeutische Arbeit zuzuordnen. Sofern zusätzlich Fachleistungsstunden im stationären Bereich notwendig sind, sollten diese nach der Leistungsart ebenfalls einer gesonderten Kalkulation unterliegen.

Für die von den Trägern erbrachten ambulanten Leistungen sind nach § 77 SGB VIII Vereinbarungen zur Höhe der Kosten anzustreben. Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen können vergleichbar den Kriterien des § 78b SGB VIII vereinbart werden. Von ihnen geht jedoch nicht die spezialgesetzliche Verpflichtung zur Kostenübernahme durch die öJHT aus. Dies betrifft hier die ambulanten Leistungen nach §§ 30, 31 SGB VIII. Leistungen nach den §§ 41, 35, 35a SGB VIII können sowohl dem ambulanten als auch dem stationären Bereich zugeordnet werden. Es ist somit eine konkrete Zuordnung zum Geltungsbereich des § 78a SGB VIII vorzunehmen.

Gemäß § 17 KJHG LSA können die verschiedenen Hilfeformen nach den §§ 27 bis 35a sowie 41 SGB VIII miteinander verbunden werden. Aus dem Hilfeplan nach § 36 SGB VIII muss sich eine entsprechende Zuordnung ergeben. Über die Leistungsbeschreibungen ist jedoch eine exakte Zuordnung der Leistungsmerkmale zur Einrichtung bzw. Hilfeform und den daraus entstehenden Kosten zur Ermittlung leistungsgerechter Entgelte der Einzelleistung notwendig.

Die Bildung einer Einrichtung zur flexiblen Hilfe im stationären und ambulanten Bereich führte dazu, dass den gesetzlichen Intentionen, wonach die Leistungsmerkmale für die Einrichtungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII nach den Leistungskriterien des § 78c SGB VIII zu beschreiben sind, nicht nachvollziehbar entsprochen wurde. Art, Ziel und Qualität des stationären Angebots sowie die dafür notwendige sachliche und personelle Ausstattung der konkreten Einrichtung waren somit nicht als geeignet, ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich eingrenzbar. Es konnte auch nicht geprüft werden, ob die Entgelte für die stationären Hilfen leistungsgerecht ermittelt waren.

Niedrigschwellige ambulante Hilfen zur Erziehung

Gem. § 2 GV HAL wurde als Zugangsnorm und rechtliche Grundlage auch § 36a Abs. 2 SGB VIII aufgeführt. Gemäß § 4 Abs. 2 GV HAL sollte für die Leistungsform der Erziehungsberatung entsprechend den Rahmenbedingungen und dem Vertragswerk der GV HAL ein Abschluss von LQE gem. §§ 77/78a-f SGB VIII erfolgen.

Für die Inanspruchnahme von niedrigschwelligen ambulanten Hilfen zur Erziehung soll gemäß § 36a Abs. 2 SGB VIII der öJHT mit den Leistungserbringern Vereinbarungen schließen, in denen die Voraussetzungen und die Ausgestaltung der Leistungserbringung sowie die Übernahme der Kosten geregelt werden. Dies betrifft insbesondere die Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) und die Deckung vergleichbarer niedrigschwelliger Bedarfe. Diese Angebote sind in Vereinbarungen nach § 36a Abs. 2 SGB VIII konkret zu beschreiben, um die Kostenübernahme sicherzustellen. Eine Kostenübernahme kann durch pauschale Finanzierung des jeweiligen Leistungsangebotes oder durch Einzelsätze geregelt werden. Wesentlich ist, dass in der Vereinbarung die Tatbestandsvoraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser HzE vorliegen müssen. Darzustellen ist in diesem Rahmen, ab welchem Grad der Intensität der Hilfe das Jugendamt einzuschalten ist.¹³

Der Gesetzgeber hat somit unabhängig von §§ 77, 78a ff. SGB VIII eine spezialgesetzliche Regelung für die Leistungserbringung und Kostenübernahme niedrigschwelliger Hilfen zur Erziehung geschaffen. Dementsprechend hat die Stadt für die allen Leistungsadressaten - ohne vorherige Zustimmung des Jugendamtes zur Inanspruchnahme der Leistung - offen stehenden Erziehungsberatungsstellen und vergleichbaren Angebote die Vertragsverhältnisse entsprechend

§ 36a Abs. 2 SGB VIII auszugestalten.

Vollzeitpflege

Die GV HAL soll gem. § 4 Abs. 2 auch Anwendung auf Leistungen nach § 33 SGB VIII finden. Die Bemessung der Regelleistungen der Vollzeitpflege ist jedoch in § 39 Abs. 2 SGB VIII i.V.m. § 20 KJHG LSA geregelt. **Für Leistungen der Vollzeitpflege besteht somit keine Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen gem. §§ 77/78a-f. Die GV HAL ist somit für diesen Leistungsbereich unwirksam.**

¹³ Wiesner, Kommentar SGB VIII zu § 36a Rn 41

5.3.3 Fehlende Definition des Einrichtungsbegriffs

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind zur Übernahme von Entgelten verpflichtet, wenn die Leistungen ganz oder teilweise in Einrichtungen erbracht werden und für deren Leistungen LQE abgeschlossen wurden.

Gemäß der Präambel zur GV HAL waren unter Einhaltung der Grundsatzvereinbarung Einzelvereinbarungen mit jedem Leistungserbringer gemäß §§ 77/78a-f SGB VIII zu schließen. Es war darauf zu orientieren, dass über Entgelte nur die im Einzelfall tatsächlich erbrachte Leistung finanziert würde (§ 1 Abs.1 Nr. 4 GV HAL). Gemäß § 4 Abs. 2 GV HAL wurde der Geltungsbereich für allgemeine Leistungsformen nach familienunterstützenden, familienergänzenden und familienersetzenden Hilfen festgesetzt.

Die GV HAL betraf sowohl das durch §§ 78a ff SGB VIII vorgeschriebene Verfahren zur Entgeltverpflichtung für alle die Einrichtung belegenden ÖJHT als auch die anzustrebenden Vereinbarungen über die Höhe der Entgelte für die Leistungserbringung nach § 77 SGB VIII, die ihren Geltungsbereich ausschließlich zwischen dem Leistungsträger und der Stadt haben.

Die Entgeltverpflichtung für Leistungen nach § 78a ff SGB VIII setzt voraus, dass diese in Einrichtungen (z.B. Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII, Heimgruppe nach § 34 SGB VIII) angeboten werden. Eine rechtliche und betriebswirtschaftliche Deklaration einer Einrichtung ist somit zur Abgrenzung der Entgeltverpflichtung für das Leistungsangebot erforderlich.

Der Begriff der Einrichtung wird nicht gesetzlich definiert. In Rechtsprechung und Literatur wird eine Einrichtung als eine auf eine gewisse Dauer angelegte Verbindung von sächlichen und persönlichen Mitteln zu einem bestimmten Zweck unter der Verantwortung eines Trägers, deren Bestand und Charakter vom Wechsel der Personen, die betreut werden oder Unterhalt erhalten, weitgehend unabhängig ist, definiert. Ambulante Maßnahmen fallen wegen des fehlenden Orts- bzw. Gebäudebezugs nicht unter den Einrichtungsbegriff. Zu sonstigen betreuten Wohnformen vgl. § 48 a SGB VIII.¹⁴

Der Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII für das Land Sachsen-Anhalt (RV LSA) definiert die Einrichtung als einen für die Anwendungsbereiche nach § 78a SGB VIII in einer besonderen Organisationsform unter verantwortlicher Leitung zusammengefassten Bestand an persönlichen und sächlichen Mitteln, der einer Betriebserlaubnis gemäß § 45 Abs. 1 SGB VIII bedarf. Einer Erlaubnis für den Betrieb bedarf der Träger für eine Einrichtung, in der Kinder und Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten. Ein Konzept oder eine weiterführende Leistungsbeschreibung sind u.a. Grundlage für den Erhalt einer Betriebserlaubnis. Die

¹⁴ Goerdeler/Wapler (Hrsg.) Kommentar zu § 45 SGB VIII

Maßgaben der Betriebserlaubnis sind somit Voraussetzung für die Leistungserbringung in der Einrichtung.

Die Stadt Halle (Saale) hat sicherzustellen, dass die Einrichtungen für die Leistungen im Rahmen von § 78a SGB VIII konkret auf der Basis der Betriebserlaubnisse festgesetzt und beschrieben werden. Auf dieser Basis können dann Teileinrichtungen nach speziellen Leistungsarten gebildet werden.

5.3.4 Nichtbeachtung der Betriebserlaubnis

Der Landesrechnungshof stellt beispielhaft dar, dass der inhaltlich und umfänglich erlaubte Betrieb von Einrichtungen in einigen Fällen nicht in Übereinstimmung mit Festlegungen der LQE stand.

Beispiel

Die LQE vom 09.02.2009 mit der AWO gGmbH regelte gemäß § 2, dass HzE nach §§ 27 ff SGB VIII gemäß den Leistungsbeschreibungen u.a. für Kinderwohngruppen vom August 2008, abhängig vom jeweiligen Bedarf, in Anspruch genommen werden konnten. Vereinbart wurde ein Kostensatz für „Kinderwohngruppen (Wohngruppe Zscherbener Str. 14, EFST, Die Brücke, Orientierungswohnen)“ i.H.v. 96,03 €/Platz/Tag. Die Wohngruppen wurden gemäß den LQE somit zu einer Einrichtung zur Festsetzung des Entgeltes zusammengefasst, die Leistungsbeschreibungen wurden jedoch nach den lt. Betriebserlaubnis genehmigten Einzeleinrichtungen vorgelegt und vereinbart. Die LQE selbst enthielt keinen Hinweis auf die Betriebserlaubnisse zu den Wohngruppen.

Der Landesrechnungshof stellt die Differenzen der Betriebserlaubnis, LQE und Leistungsbeschreibung bei der Bezeichnung, Größe und Leistungsform der jeweiligen Wohngruppen in der Anlage 4 dar.

Insbesondere zeigt die Übersicht, dass aus der LQE Standort, Bezeichnung und Leistungsumfang der Wohngruppen nicht nachvollziehbar waren.

Der Landesrechnungshof erachtet es aus Rechtssicherheitsgründen für notwendig, dass die dem Betrieb der Einrichtung zugrundeliegende Erlaubnis in den LQE als Rechtmäßigkeitsgrundlage der Einrichtung oder Leistung aufgeführt wird. Sie ist Grundlage der Vereinbarung nach § 78 b SGB VIII (siehe auch § 17 RV NRW). Wird die Betriebserlaubnis geändert oder ersetzt, ändern sich regelmäßig das Leistungsangebot und die Qualitätsstandards. Eine neue Betriebserlaubnis bedingt regelmäßig die erneute Verhandlung und den Abschluss der Vereinbarungen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt im Interesse aller die jeweilige Einrichtung in Anspruch nehmenden öJHT die Bezeichnung der Einrichtungen entsprechend

der Betriebserlaubnis zu führen und die Betriebserlaubnisse als rechtliche Voraussetzung des Leistungsangebotes in die LQE aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass aus Rechtssicherheitsgründen künftig getrennt nach den genehmigten Wohngruppen und damit Einrichtungen Vereinbarungen zu verhandeln sind. Dann kann auch umgehend auf neue Betriebserlaubnisse reagiert werden, die durch Umzüge in andere Gebäude und Erhöhungen der Platzzahlen (Kinder- und Jugendwohngruppe „Leuchtturm“, Betriebserlaubnis vom 12.01.2010) notwendig wurden. Beides führte zum einen zu Änderungen der Leistungsbeschreibungen u.a. hinsichtlich der sachlichen und personellen Anforderungen und zum anderen zur Notwendigkeit neuer Entgeltverhandlungen infolge geänderter Grundlagen für die Kostenermittlung und geänderter Platzzahlen. Das Entgelt muss gem. § 78c Abs. 3 SGB VIII leistungsgerecht sein. Mindestvoraussetzung dafür ist, dass die Leistungsvereinbarung dem erlaubten Betrieb der Einrichtung entspricht und die kalkulatorischen Grundlagen darauf aufbauend ermittelt und die Entgelte verhandelt wurden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass zum Prüfungszeitpunkt die tatsächlich angebotene Leistung nach den wesentlichen Leistungsmerkmalen vielfach nicht gem. § 78c Abs. 1 SGB VIII vereinbart und damit der Nachweis eines leistungsgerechten Entgeltes nicht gegeben war.

Die Vereinbarungen gemäß §§ 77ff SGB VIII vom 09.02.2009 basierten weiterhin noch nicht auf der GV HAL 2010, damit war der Mangel der nicht geschlossenen Qualitätsentwicklungsvereinbarung noch nicht ausgeräumt.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, die o.g. LQE mit der AWO gGmbH gemäß dem aktuellen Stand der Betriebserlaubnisse für die Einrichtungen erfolgsorientiert neu zu verhandeln.

Der Landesrechnungshof hält es gleichzeitig für erforderlich, dass in allen Vereinbarungen geregelt wird, dass Änderungen, Erweiterungen oder sonstige Abweichungen von der Betriebserlaubnis der Stadt unverzüglich anzuzeigen sind.

Im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Einrichtungsträger, Landesjugendamt und Stadt ist dafür Sorge zu tragen, dass bei der Planung neuer oder geänderter Betreuungsformen das Betriebserlaubnisverfahren und das Vereinbarungsverfahren nach § 78b ff SGB VIII so rechtzeitig eingeleitet und abgeschlossen werden können, dass ein recht- und zweckmäßiger sowie wirtschaftlicher Betrieb der Einrichtung gesichert ist.

Zusammenfassung:

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass auch über die o.g. Beispiele hinaus der genehmigte Betrieb von Einrichtungen strukturell und konzeptionell nicht gemäß den Anforderungen der §§ 78b, c SGB VIII vereinbart wurde. Die Stadt hat aus Rechtssicherheitsgründen und zur Gewährleistung der Hilfen zum Wohle der Kinder, Jugendlichen oder jungen Volljährigen eine Prüfung der LQE auf ihre Rechtmäßigkeit vorzunehmen und ggf. neue Verhandlungen der Vereinbarungen einzuleiten.

5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung

Die Vereinbarungsparteien haben sich nach der Anlage I zur GV HAL auf ein Vertragswerk bestehend aus Leistungsvereinbarung, Qualitätsentwicklungsvereinbarung und Entgeltvereinbarung gemäß §§ 78 a-f SGB VIII geeinigt.

Die Rahmenverträge und auch die GV HAL haben selbst keine verpflichtende Wirkung. Sie werden nur Inhalt der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII, sofern sie mit vereinbart werden.

Die Einzelvereinbarungen des Vertragswerkes nehmen keinen Bezug auf die GV HAL, daher war diese nicht vereinbart.

Das Vertragswerk wurde weiterhin auch für erbrachte FLS im Bereich ambulanter Leistungen u.a. nach §§ 30, 31 SGB VIII verwendet. Hierfür kann das Vertragswerk jedoch nur gem. § 77 SGB VIII vereinbart werden. Für Erziehungsberatungsstellen sind die Verträge gemäß § 36a Abs. 2 SGB VIII zu vereinbaren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt im Interesse der Rechtssicherheit für den jeweiligen Vertragsabschluss die ordnungsgemäße Ergänzung der Rechtsgrundlagen der Präambel des Vertragswerkes.

Im Nachfolgenden stellt der Landesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse zum Vertragswerk anhand von Beispielfällen überwiegend in Bezug auf die Vereinbarungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII dar.

5.4.1 Teil I.1 - Leistungsvereinbarung

Gemäß § 78b SGB VIII besteht die Verpflichtung zur Entgeltübernahme für den belegenden Träger der öffentlichen Jugendhilfe, wenn mit dem Träger oder seinem Verband Vereinbarungen über die Leistung, das Entgelt und die Qualitätsentwicklung abgeschlossen worden sind. Für den Abschluss der Vereinbarungen ist gemäß § 78e Abs. 1 SGB VIII der örtliche Träger der Jugendhilfe zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist.

Gemäß § 1 der Leistungsvereinbarung verpflichtet sich der Träger, die zur Erbringung passgenauer Hilfeleistung erforderlichen Leistungsangebote im Sinne des Leistungskatalogs (Anlage I.1.1) für die Stadt bereitzuhalten. Die Stadt gewährt danach die Leistungen des Trägers im Rahmen der Hilfen, der entsprechenden Betriebserlaubnisse und abhängig vom jeweiligen Bedarf und von der Inanspruchnahme durch den Leistungsberechtigten.

Durch diesen Passus werden die Leistungsadressaten auf den städtischen Bedarf beschränkt.

Die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII umfassen die Bedingungen für die Leistungsabwicklung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis im einrichtungsbezogenen Einzelfall¹⁵. Die Leistungsangebote sind daher gemäß § 78e SGB VIII für alle belegenden Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach den zu vereinbarenden Leistungskriterien zu vereinbaren. Das Prinzip der Trägerautonomie nach § 4 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII verbietet die Einrichtungsträger zu verpflichten, nur junge Menschen aus dem Einzugsgebiet der Stadt Halle (Saale) aufzunehmen.

Es ist ebenso nicht Ziel der Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII, den Trägern die Inanspruchnahme durch die Stadt zuzusichern.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Vereinbarungen nach dem Vertragswerk allgemeingültig für alle belegenden ÖJHT die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungskriterien sichern und nicht nur für die Stadt Halle (Saale). Einschränkungen des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsnehmer (§ 36 Abs. 1 SGB VIII) für eine Einrichtung sind auszuschließen.

Gemäß der Leistungsbeschreibung verpflichtete sich der Träger, die zur Erbringung passgenauer Hilfeleistungen erforderlichen Leistungsangebote im Sinne des Leistungskatalogs (Anlage I.1.1) bereitzuhalten. Diese Leistungsangebote wurden untergliedert nach familienunterstützenden, familienergänzenden und familienersetzenden Hilfen ohne die Angabe der konkreten Hilfeart gemäß dem SGB VIII. Das Angebot der familienergänzenden Hilfe war beispielsweise als Regelleistung mit dem Ziel der Rückführung (LB mit Stand vom TT.MM.JJJJ) bezeichnet.

Lt. der Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt und dem Clara Zetkin e.V. vom 29.09.2010 wurden u.a. für die familienergänzenden Maßnahmen die Leistungsbeschreibungen der Wohngruppe „Six Pack“ vom 16.11.2009 oder der Wohngruppen im Stammhaus vom 13.07.2006 und als familienersetzendes Angebot die Leistungsbeschreibung vom 13.07.2007 für die Familiengruppe vereinbart.

Die Leistungsbeschreibung für die Wohngruppen im Stammhaus gab keine Hinweise dazu, ob allein die Rückführung in die Familie für alle Kinder das Leistungsziel war, o-

¹⁵ Wiesner, SGB VIII Kommentar, 4. Auflage S. 1083

der ob das Leistungsangebot nicht auch für Kinder bestand, die nicht in die Familie zurückkehren konnten, nicht adoptiert oder nicht von Pflegeeltern aufgenommen werden können und damit ggf. auf Dauer die Leistung in Anspruch nehmen mussten. Die Einrichtung erfüllte Aufgaben nach § 34 SGB VIII zur Heimerziehung. In diesem Leistungsangebot sind gem. § 34 Satz 1 SGB VIII Kinder und Jugendliche durch eine Verbindung von Alltagsleben mit pädagogischen und therapeutischen Angeboten in ihrer Entwicklung zu fördern. Die Hilfe soll gem. § 34 Satz 2 SGB VIII entsprechend dem Alter und Entwicklungsstand des Kindes oder Jugendlichen sowie der Möglichkeiten der Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie

- versuchen eine Rückkehr in die Familie zu erreichen oder
- die Erziehung in einer anderen Familie vorbereiten oder
- eine auf längere Zeit angelegte Lebensform bieten und auf ein selbständiges Leben vorbereiten.

Entsprechend der Systematik des SGB VIII zu Inhalt und Zielstellung der Heimerziehung bestehen somit regelmäßig keine aus der Herkunftsfamilie und künftigen Betreuung resultierenden Differenzierungen, die eine getrennte Unterbringung in Einrichtungen nach § 34 SGB VIII für familienergänzende oder familienersetzende Maßnahmen erfordern. Vielmehr soll für alle betroffenen Kinder und Jugendlichen die Heimerziehung breit gefächert nach dem Wunsch- und Wahlrecht ermöglicht werden. Die Gliederung nach getrennten Einrichtungen für einzelne Kinder und Jugendliche nach auf Dauer angelegter Hilfe oder mit dem Ziel der Rückführung war daher nicht recht- und zweckmäßig. Es ist somit ausreichend, ein Raster für eine Leistungsbeschreibung pro Kostensatz vorzuhalten. Spezialisieren sich Einrichtungen z.B. auf eine familienergänzende Tätigkeit nach § 34 SGB VIII mit dem Hintergrund kurzfristiger Aufenthalte mit verstärkter familientherapeutischer Arbeit muss sich dies u.a. in der fachlichen Ausrichtung, in den methodischen und erzieherischen Grundlagen widerspiegeln. Dies hat ebenso zu erfolgen, wenn eine Einrichtung das gesamte Leistungsspektrum nach § 34 SGB VIII vorhält.

Die Wohngruppe „Six-Pack“ bot eine betreute Wohnform für Jugendliche und junge Volljährige mit unterschiedlichem Eingliederungsbedarf an. Sie wurde den familienergänzenden Angeboten zugeordnet. Rechts- und leistungssystematisch ist das Angebot jedoch einer sozialpädagogisch-betreuten Wohnform nach den §§ 27, 34, 35a, 41 SGB VIII zuzuordnen und den damit geltenden Zielstellungen. Zu erreichen ist das Ziel der eigenverantwortlichen Lebensführung der Jugendlichen und jungen Volljährigen. Ob dies einer familienergänzenden Hilfe entspricht, erschließt sich z.B. aufgrund der Volljährigkeit nicht und bleibt in der Vereinbarungspraxis ohne Bedeutung.

Gemäß § 78a SGB VIII wird der Anwendungsbereich für die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII anhand der nach dem SGB VIII definierten Leistungsberei-

che eindeutig umschrieben. Daher sollte im Interesse der Rechtssicherheit gemäß § 78c Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII in der Leistungsvereinbarung für jede Einrichtung die konkrete Art der Hilfe unter Bezeichnung ihrer gesetzlichen Grundlagen vereinbart werden.

Festlegung der wesentlichen Leistungsmerkmale

Gemäß § 78c SGB VIII muss die Leistungsvereinbarung Aussagen zu wesentlichen Leistungsmerkmalen beinhalten, insbesondere zu:

- Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebots,
- dem in der Einrichtung zu betreuenden Personenkreis,
- der erforderlichen sächlichen und personellen Ausstattung,
- der Qualifikation des Personals sowie
- den betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung.

In die Vereinbarung ist aufzunehmen, unter welchen Voraussetzungen der Träger der Einrichtung sich zur Erbringung der Leistungen verpflichtet.

Die Leistungsvereinbarung des Vertragswerkes umfasste gemäß § 3 die Vorlage von Leistungsbeschreibungen, „die insbesondere folgende Aspekte beinhalten (Anlage I.1.2):

- Aussagen zur Orts- und Gebäudebezogenheit,
- Prozess der Leistungserbringung,
- klientenbezogene Leistungen,
- Leistungen mit dem sozialen System,
- Leistungen der Kooperation.

Dieser vorangestellt ist das Grundkonzept des Trägers mit Aussagen zu seinem Selbstverständnis (Leitbild, Philosophie, Zielen) und die Nennung seines Leistungsspektrums.“

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der gemäß Vertragswerk geforderte Inhalt der Leistungsbeschreibung den gesetzlichen Mindestumfang der geforderten Leistungsmerkmale nicht vollständig erfasste. Konkrete Leistungsmerkmale zur erforderlichen sächlichen und personellen Ausstattung, zur Qualifikation des Personals sowie zu den betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtungen wurden oftmals nicht vereinbart.

Gemäß § 5 der Leistungsvereinbarung hatte der Träger zu gewährleisten, dass das Leistungsangebot nach § 78a Abs. 1 SGB VIII unter Beachtung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geeignet sowie ausreichend und zweckmäßig war.¹⁶

Die Stadt hat gemäß § 79 SGB VIII die Gesamtverantwortung für die Leistungserbringung und daher konkrete und jederzeit prüfbare Leistungsmerkmale zu vereinbaren.

Mit der Leistungsvereinbarung werden somit Kriterien der Geeignetheit, des Ausreichens und der Zweckmäßigkeit der Leistungsparameter durch beide Vertragspartner nachvollziehbar und prüfbar festgeschrieben. Die vereinbarten Leistungs- und Qualitätsmerkmale sind gemäß § 78c Abs. 2 SGB VIII Grundlage der Entgeltvereinbarung. Sofern sie nicht vereinbarungsgemäß erbracht werden, kann sich dies auch auf die Entgelte auswirken.

Für das Personal ist daher die personelle Ausstattung nach Anzahl der Stellen, Funktion, Qualifikation und Wochenstunden für die Teilbereiche Leitung und Verwaltung, Erziehung und Betreuung, gruppenübergreifende Dienste, Wirtschaft und Versorgung, technische Dienste und Fremdleistungen transparent darzustellen. Die konkret notwendige und vereinbarte Personalausstattung wird dadurch zu einer gesicherten Grundlage der Kalkulation der Personalkosten.

Die vorliegenden Leistungsvereinbarungen umfassten diese Angaben überwiegend nicht.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, dass die Leistungsvereinbarungen den Mindestumfang der Leistungsmerkmale gemäß § 78c Abs. 1 SGB VIII in Art und Qualität regeln. Dementsprechend ist der Leistungskatalog (Anlage I.1.1.) ebenfalls um diese Mindestinhalte zu überarbeiten.

Festlegung der Art der HzE

Die Konzeption des ASB LV e.V. für das HaushaltsIntensivTraining (HIT) benannte als Rechtsgrundlage §§ 16, 20 KJHG (i.V.m. §§ 31, 30, 34 KJHG). Danach war das Angebot nicht den Hilfen zur Erziehung zuzuordnen, sondern der Förderung der Erziehung in der Familie nach dem Zweiten Abschnitt des SGB VIII.

Die Stadt gewährte jedoch für die Leistungen HzE gemäß § 27 Abs. 2 SGB VIII. Dies entsprach nicht der Leistungsbeschreibung.

Für die Fälle nach § 20 SGB VIII - Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen - kann aus rechtlichen Gründen nicht ein zusätzlicher Tatbestand einer Hilfe

¹⁶ Anm. LRH: Dies muss darüber hinaus für alle vereinbarten Angebote gelten.

zur Erziehung geschaffen werden. Dieser Aufgabenbereich der öJHT ist ohne vorherigen Abschluss eines Hilfeplans nach § 36 SGB VIII zu realisieren. Wird ein Dritter zur Erfüllung der Aufgabe in Anspruch genommen, sollte die Finanzierung nach dem Einzelfall geregelt werden.

Im Weiteren sollte die Stadt prüfen, dieses Spezialangebot HIT dem Aufgabenbereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII zuzuordnen. Schwerpunkt dieser Hilfe ist u.a. die Unterstützung im gesamten Familienalltag. Hierzu gehört auch die Bewältigung der Lebenspraxis, z.B. Haushaltsführung, Wohnungssituation oder Versorgung der Familienmitglieder mit Kleidung und Nahrung¹⁷. Daher sieht der Landesrechnungshof keine Notwendigkeit eine Hilfeart nach § 27 Abs. 2 SGB VIII außerhalb der Maßgaben nach §§ 28 bis 35 SGB VIII zu deklarieren.

Die Stadt und der Träger haben erkannt, dass mit diesem Angebot durch eine Trainer/in mit hauswirtschaftlicher Ausbildung, sozialen Kompetenzen sowie pädagogischen Kenntnissen und Fähigkeiten bereits für die betroffenen Familien Alltagsprobleme gelöst werden können und Hilfe zur Selbsthilfe gegeben wird. Die Durchführung dieser Aufgaben durch geringfügiger bezahltes Personal erspart für die zeitintensive Tätigkeit Kosten, soweit sich dies wie in diesem Fall in den Kalkulationen widerspiegelt. Die Anforderungen an die Qualifikation des Personals sollten für die jeweilige Fachleistungsstunde in der Fachsoftware Jucon vermerkt werden.

Der Landesrechnungshof regt die Überarbeitung der Leistungsbeschreibung für das HaushaltsintensivTraining des ASB LV e.V. hinsichtlich der rechtlichen Einordnung des Leistungsangebots und damit die Prüfung der ordnungsgemäßen haushaltsrechtlichen Darstellung der Ausgaben an.

5.4.2 Anlage I.1.1. - Leistungskatalog

Der bislang bestehende Leistungskatalog zur GV HAL war nach dem Vertragswerk unvollständig und weiterzuentwickeln. Es wurden nur vier Leistungen skizziert.

Unter Nr. II.3.1. war eine familienergänzende Hilfe in Form der Verselbständigung von Familien wie folgt beschrieben:

- a) Zielgruppe/Familienkonstellation: u.a. „Familien haben Hoffnung, dass Andere ihnen helfen (können) ... es sind aktivierbare Ressourcen vorhanden ... Problemlagen in unterschiedlichen Lebenslagen sind deutlich erkennbar“;
- b) Hilferichtung: u.a. Hilfe soll vorrangig in der Familie und mit der Familie stattfinden ... Verantwortung muss im gesamten Hilfeprozess bei der Familie bleiben und ständig überprüft werden ... Überprüfung der erreichten Selbständigkeit nach Hilfeende;

¹⁷ Kommentar SGB VIII Schmidt-Obkirchner zu § 31 Rn 11ff

c) Ziel/Voraussetzung: durch die gezielte Hilfe für die ganze Familie sind die Familien so zu stärken, dass sie (wieder) selbständig leben können; es sollen Wiederholungen von HzE ausgeschlossen werden;

d) Form der Hilfe - Regelleistungen im Rahmen von §§ 13, 19, 28 - 35 SGB VIII.

Die Zielstellung dieses Leistungsangebots resultiert nach Auffassung des LRH u.a. aus § 37 SGB VIII, wonach bei Hilfen nach §§ 32 bis 34, 35a Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB VIII darauf hingewirkt werden soll, dass die Pflegeperson oder die in der Einrichtung verantwortlichen Personen und die Eltern zum Wohl der Kindes und Jugendlichen zusammenarbeiten. Durch die Beratung und Unterstützung sollen die Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie und die Beziehungen des Kindes zur Herkunftsfamilie verbessert werden. Wird das Ziel der nachhaltigen Verbesserung der Erziehungsbedingungen nicht erreicht, so soll eine andere Lebensperspektive für das Kind oder den Jugendlichen erarbeitet werden.

Der Landesrechnungshof erkennt somit in der Familienarbeit i.S.v. § 37 SGB VIII keinen eigenständigen Tatbestand, der eine gesonderte Vereinbarung von Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung unabhängig von den Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 13 Abs. 3, 19, 32 sowie 34 SGB VIII auch i.V.m. § 35 SGB VIII, erfordert.

Beispiel

Der Leistungskatalog und die Leistungsbeschreibungen sollen Grundlage der Entgeltermittlungen sein. Die Leistungsbeschreibungen für die Teileinrichtungen der heilpädagogischen Einrichtung „Regenbogenland“ des DRK KV e.V. erfassten die Familienarbeit sowohl unter den Zusatzleistungen unter Nr. 3.4. - systematische Beratung und Rendsburger Elternteraining - als auch unter Nr. 4.1. - Arbeit mit der Herkunftsfamilie.

Die Leistungen unter Nr. 3.4 waren den Zusatzleistungen zugeordnet, deren Finanzierungsweise jedoch nicht nachvollziehbar war.

Die Leistungen der Arbeit mit der Herkunftsfamilie wurden den Leistungen im sozialen System zugeordnet. Die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen enthielten jedoch keinen Hinweis darauf, ob diese Leistungen als Bestandteil des Tagessatzes oder als gesonderte Hilfeform nach den Intentionen des Leistungskatalogs finanziert wurden.

Erfolgt die Beratung und Unterstützung der Herkunftsfamilie durch die Einrichtung, ist dieser Aufgabenbereich grundsätzlich Teil der Leistungsbeschreibung der Einrichtung und in einem Leistungskatalog für Grundleistungen z.B. nach § 34 SGB VIII aufzunehmen. Die Personalkosten sind dort über die Entgeltsätze zu berücksichtigen.¹⁸

¹⁸ Wiesner SGB VIII zu § 37 Rn 13

Zusätzliche Leistungen wie Elterntraining oder Elterngruppenarbeit können im Einzelfall außerhalb des Regelsatzes finanziert werden. Dies bedarf jedoch einer konkreten Vereinbarung von Leistung und Entgelt.

Der Leistungskatalog unter Nr. II.3.1. - familienergänzende Hilfe in Form der Verselbständigung von Familien - trennt die Grundleistungen und zusätzlichen Leistungen nicht und bietet damit keine Grundlage für die Ermittlung leistungsbezogener Entgelte.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Leistungsangebote i.S.d. des Leistungskatalogs für die Hilfen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII unvollständig, nicht rechtssystemgerecht und mangelhaft erarbeitet waren und erwartet eine Korrektur des Leistungskatalogs auch zur Gewährleistung einer leistungsgerechten und transparenten Entgeltermittlung.

5.4.3 Anlage I.1.2 - Leistungsbeschreibungen

Der Inhalt von Leistungsbeschreibungen nach der Anlage I.1.2. stand - wie bereits dargestellt - teilweise nicht im Einklang mit § 78c Abs. 1 SGB VIII. Dazu werden nachfolgend beispielhaft künftig durch die Stadt sorgfältiger zu prüfende Sachverhalte dargestellt:

Beispiel 1

Die Stadt und das DRK KV e.V. vereinbarten am 23.12.2010 die „Leistungsbeschreibung - familienergänzende und familienersetzende Hilfen - für Wohngruppen für Kinder und Jugendliche gemäß SGB VIII § 27 ff und SGB XII § 53, 54“ vom Mai 2010 im Haus „Regenbogenland“.

Die Leistungsbeschreibung enthielt keine konkrete Bezeichnung der in der Stammgruppe angebotenen Hilfe, dafür ist die Angabe von § 27ff SGB VIII nicht ausreichend. Es ist die konkrete Hilfeart, in diesem Fall § 34 SGB VIII (ggf. auch §§ 35, 35a Abs 2 Nr. 2 und 4 SGB VIII) zu bezeichnen. Da die Jugendgruppe auch junge Volljährige bis max. 27 Jahre betreffen konnte, war der Bezug zu § 41 SGB VIII herzustellen. Gemäß den Ausführungen des Landesjugendamtes waren auch Plätze für die Inobhutnahme in der Einrichtung vorgesehen. Dafür bestand jedoch keine Vereinbarung zur Kostenübernahme und Darstellung der Leistung.

Die Leistungsbeschreibungen haben gem. § 78c SGB VIII den zu betreuenden Personenkreis festzulegen, d.h. es sind u.a. auch die persönlichen Aufnahme- und Ausschlusskriterien oder Aussagen zu geschlechtsspezifischen Aufnahmekriterien zu treffen. Die Leistungsbeschreibung für die Wohngruppen im Stammhaus enthielt nur Aussagen zu den Aufnahmekriterien.

Der in der Einrichtung zu betreuende Personenkreis ist ebenfalls nach der Anzahl zu beschreiben.

Gemäß der Betriebserlaubnis vom 29.09.1995 waren für die Heilpädagogische Einrichtung 54 Plätze genehmigt. Gemäß einer Protokollnotiz des Landesjugendamtes vom 29.01.2001 blieb die Kapazität insgesamt mit 52 Plätzen zuzüglich 2 Notaufnahmeplätze bestehen. Für die Verselbständigungsgruppe lag eine Betriebserlaubnis vom 02.02.2001 für 4 Plätze vor.

Gemäß der Nr. 0.2 Leistungsbeschreibung umfasste das Gesamtangebot des Hauses „Regenbogenland“: 5 Wohngruppen mit 7 Plätzen, 5 Plätze gem. § 35a Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII und 8 Plätze in der Jugendwohngruppe sowie 4 Plätze in der Verselbständigungsgruppe. Lt. dem Teil der Leistungsbeschreibung für das Stammhaus umfassten die Wohnbereiche drei Ein- und ein Zweibettzimmer und damit 5 Plätze ohne Angabe der Anzahl der Wohngruppen sowie 8 Einzelzimmer für die Jugendwohngruppe. Lt. der Leistungsbeschreibung für die so bezeichnete „35a-Gruppe“ gliederte sich der Wohnbereich ebenfalls in drei Ein- und ein Zweibettzimmer auf.

Der Landesrechnungshof konnte aus dieser widersprüchlichen Darstellung nicht feststellen, welche Platzzahl der freie Träger tatsächlich bereitstellte (zwischen 33 und 43 Plätzen im Stammhaus) und somit, ob diese Platzzahl mit der Betriebserlaubnis übereinstimmte. Werden die zur verfügbaren stehenden Plätze nicht benannt, kann der öJHT nicht feststellen, ob eine geeignete, ausreichende, zweckmäßige und auch wirtschaftliche Leistung angeboten wird. Der Träger könnte in diesem Fall Plätze aufgrund der Genehmigung abweichend von der Kalkulation belegen und dadurch wesentliche Mehreinnahmen erzielen. Es konnte somit kein leistungsgerechtes Entgelt nachgewiesen werden.

Die Vorgaben für die Leistungsbeschreibung berücksichtigten weiterhin nicht in ausreichendem Umfang die Darstellung der erforderlichen sächlichen und personellen Ausstattung.

Die Leistungsbeschreibung des DRK KV e.V. lies weder eine Einschätzung des Standards nach Größe und Ausstattung noch eine Prüfung zu, ob das Angebot der Richtlinie für Hilfen zur Erziehung entsprach. Angaben zur Bewirtschaftung und somit zu den hauswirtschaftlichen und technischen Leistungen enthielt die Leistungsbeschreibung ebenfalls nicht. Damit war nicht vereinbart, dass bspw. die Versorgung sichergestellt war.

Ebenfalls war die Qualität der Leistungsmerkmale nicht beschrieben (§ 78c SGB VIII).

In der Leistungsbeschreibung führte der DRK KV e.V. das einzusetzende pädagogische und therapeutische Personal lediglich nach Qualifikationen auf. Die konkrete

Anzahl des erforderlichen pädagogischen Personals war nicht dargestellt. Die Angaben der Leistungsbeschreibung zur vorgesehenen Personalbesetzung unter Einbeziehung der Betreuungsart und Intensität (z.B. Dauer-, Schicht- oder Mehrtagesdienst) für das pädagogische und therapeutische Personal waren umrissen, jedoch ist es für die Festsetzung eines Standards nicht ausreichend zu beschreiben, dass z.B. die Kinder und Jugendlichen in den Wohngruppen Tag und Nacht im Schichtdienst betreut werden. Eine Festsetzung der vorgesehenen Betreuungsintensität war somit für den Tagdienst nicht erfolgt. Der DRK KV e.V. kalkulierte Zeitzuschläge i.H.v. 43.641,00 € für die Wohngruppen im Stammhaus, wies jedoch deren Ermittlung nicht nach.

Die Stadt erkannte die Zeitzuschläge ohne Nachweis des Entstehungsgrundes und damit ihrer Angemessenheit und Notwendigkeit an.

Des Weiteren enthielten die Leistungsbeschreibungen des DRK KV e.V. keine konkrete Auflistung des vorzuhaltenden Wirtschafts- (Hauswirtschafterin, Hausmeister), Leitungs- und Verwaltungspersonals sowie von Praktikanten, FSJ-lern oder weiterem gruppenübergreifenden Personal. Ebenso fehlten die geplanten Stellenanteile der einzelnen Mitarbeiter. Somit war durch die Leistungsvereinbarung die Einhaltung eines erforderlichen Betreuungsschlüssels nicht gesichert.

Beispiel 2

Der Clara-Zetkin e.V. setzte gemäß seiner Leistungsbeschreibung für die Wohngruppen des KJH das Personal über einen Dienstplan in einem Schichtsystem ein, wobei ein Erzieher im Nachtdienst, eine Schlafbereitschaft und eine Rufbereitschaft Standard sein sollten. Diese Angaben begründen nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht die kalkulierte monatliche Schichtzulage i.H.v. 106 € für den überwiegenden Teil des sozialpädagogischen Personals. Nach § 8 Abs. 5 TVöD erhalten Beschäftigte, die ständig Wechselschichtarbeit leisten, eine Wechselschichtzulage i.H.v. 105 € monatlich. Beschäftigte, die ständig Schichtarbeit leisten, erhalten eine Schichtzulage i.H.v. 40 € monatlich.

Die VbE für den Schul-Motivation-Aktivierungs-Kurs (SMAK) - soziale Gruppenarbeit - wurde ebenfalls mit einer monatlichen Schichtzulage kalkuliert, obwohl dort kein Schichtdienst erfolgte.

Grundlage der Entgeltvereinbarung sind die vereinbarten Leistungs- und Qualitätsmerkmale. Das Personal des Trägers leistet lt. der Leistungsvereinbarung Schichtarbeit, danach hätte die Stadt nur über einen Schichtzuschlag i.H.v. 40 € verhandeln dürfen.

Dies hätte eine Kostenminderung i.H.v. jährlich ca. 13.430 € nach sich ziehen können.

Beispiel 3

Gemäß der Leistungsbeschreibung für die Wohngruppe „Six pack“ des Clara Zetkin e.V. waren 1,5 VbE pädagogisches Personal und ggf. auf Honorarbasis finanziertes Personal vorzuhalten. Die Kalkulation wies jedoch die Stellen von 2 Erziehern und 0,2 v. H. VbE-Anteil für Leitung und 0,05 % für Verwaltung sowie Honorarkosten aus. Damit wurden Personalkosten i.H.v. 25.382,50 € über dem Leistungsangebot durch den vereinbarten Entgeltsatz finanziert.

Die Stadt Halle (Saale) hat dafür Sorge zu tragen, dass ein gemäß § 78c SGB VIII angemessenes, zweckmäßiges und wirtschaftliches Leistungsangebot mit ausreichenden Angaben zur Größe und Ausstattung der Einrichtung und mit einem entsprechenden Personalschlüssel vereinbart wird, welches der Träger zu gewährleisten hat.

Neben dem Personalschlüssel für das sozialpädagogische Personal sind alle Anteile des zur Absicherung der Leistung benötigten Personals in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Gerade der Gesamtpersonalaufwand in Verbindung mit der Anzahl der Plätze stellt einen Faktor dar, der die Kosten sowohl für den Einrichtungsträger als auch den Kostenträger plan- und steuerbar macht. Der vorgesehene Personalbedarf ist als wesentlicher Leistungsparameter detailliert zu beschreiben, um die angebotene Intensität und Qualität der Leistung nachvollziehbar prüfen sowie als Grundlage des Entgelts und der Qualitätsentwicklung vereinbaren zu können.

Aktualisierung von Leistungsbeschreibungen

Gem. § 3 des Musters zur Leistungsvereinbarung sind die Leistungsbeschreibungen Grundlage der Leistungsvereinbarung und können bedarfsgemäß aktualisiert und verändert werden.

Die Leistungsbeschreibungen waren nicht Bestandteil der vorgelegten Vereinbarungsakten, obwohl als Anlage 1 bezeichnet, und wurden gesondert vorgelegt.

Des Weiteren war nach dem Vertragswerk die Möglichkeit von Änderungen der Leistungsbeschreibung gegeben. Ändern sich Leistungsbeschreibungen mit Auswirkungen auf die Entgelte oder den Umfang der angebotenen Leistungen, so sind sie neu bzw. ergänzend zu vereinbaren. Nicht vereinbarte Leistungsbeschreibungen sind nicht bindend für die freien Träger.

Beispiel

Die Stadt vereinbarte mit dem Clara-Zetkin e.V. am 29.09.2010 u.a. die Leistungsbeschreibung vom 18.07.2008 für die familienergänzende Hilfe SMAK intensiv. Danach waren u.a. Doppelbelegungen von Räumen durch die Tagesgruppe und die SMAK-Gruppen im Haupthaus des KJH beschrieben. Bei der Vorortbegehung des Landesrechnungshofs war diese Situation durch den Umzug der SMAK-Gruppen in das sanierte Nebengebäude abgestellt. Für die Heimbetreuung waren wesentlich günstigere Bedingungen geschaffen worden, die jedoch nicht mit dem öJHT als Leistungs- und Qualitätsmerkmale und damit als Grundlage der Entgeltkalkulation vereinbart waren.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Leistungsbeschreibungen als Vereinbarungsbestandteil dem Vertragswerk beizufügen und Aktualisierungen und Veränderungen mit Auswirkungen auf die Leistung und die Entgelte erneut zu vereinbaren sind.

5.4.4 § 6 zur GV HAL - Finanzierungsmodelle

Die Regelungen zu den Entgelten und Finanzierungsmodellen in § 6 GV HAL umfassten die Kurzdarstellung folgender Finanzierungsformen: Tagessatz und Fachleistungsstunde, aber auch Fallbudget und Fallpauschale.

Nicht definiert war das Finanzierungsmodell für die Erziehungsberatungsstellen, welches nach § 7 Nr. 3 GV HAL und nach § 4 der Musterentgeltvereinbarung ein vereinbartes Jahresbudget vorsah. Nähere Kalkulationseckdaten (Anlage I.3.1. GV LSA) bestanden nach Nr. 1, wonach der Auslastungskoeffizient mit 100 % vereinbart wurde und ein Auslastungsgrundsatz von 72,5 % für klientenzentrierte Arbeit und 27,5 % für Präventionsarbeit, Vernetzung, Supervision und Gremienarbeit festgelegt wurde. Zudem war nach Nr. 3 ein Personalschlüssel des Verhältnisses Verwaltung zu Mitarbeitern von 1:4 definiert. Für alle anderen Einrichtungen war kalkulatorisch ein Verwaltungsmitarbeiter für 20 Mitarbeiter zulässig und es war ein verbindlicher Leitungsschlüssel vorgegeben. Ein Kalkulationsblatt zur Entgeltermittlung lag nicht vor.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass für die Entgeltermittlung eines Jahresbudgets für die Erziehungsberatungsstellen somit keine leistungsbezogenen und betriebswirtschaftlich transparenten Rahmenbedingungen vorlagen. Hält die Stadt es für notwendig, allgemeinverbindliche Grundlagen für Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung für die Erziehungsberatungsstellen nach § 28 SGB VIII mit den freien Trägern in ihrem Verantwortungsbereich zu vereinbaren, so sollte dies unter Beachtung von § 36a Abs. 2 SGB VIII in gesonderter Form mit einem dem gesetzgeberischen Auftrag entsprechenden Verfahren erfolgen.

5.4.5 Anlage I.3. - Entgeltvereinbarung

Die Anlage I.3. der GV HAL beinhaltet ein Muster für eine Entgeltvereinbarung. Dazu werden folgende Feststellungen und Hinweise gegeben:

a) Der Landesrechnungshof erachtet die in § 1 der Musterentgeltvereinbarung vorgesehene Vorlage relevanter aktueller Unterlagen zur Kalkulation (Stellenplan mit Angabe der Vergütungsgruppe und Tätigkeitsbezeichnung, Anlageverzeichnis, Mietvertrag und zuletzt erhaltene Nebenkostenabrechnung) für notwendig. Allerdings zeigte die Aktenlage, dass diese Unterlagen eher selten zur Verhandlung neuer Entgeltsätze vorlagen. Die Prüfung bezog sich zumeist lediglich auf einen Vergleich mit den Kalkulationen der Vorjahre und der Feststellung der rechnerischen Richtigkeit innerhalb des Kalkulationsblattes. Dies ist jedoch keine ausreichende Basis für die Verhandlung leistungsgerechter, ausreichender und wirtschaftlicher Entgeltsätze, da somit u.a. abweichende oder bereits zuvor fehlerhafte Grundlagen nicht erkannt und beurteilt werden können.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass auf das Besserstellungsgebot hingewiesen werden sollte, welches für die aus öffentlichen Mitteln finanzierten Leistungen der Jugendhilfe bindend ist. Danach stellt der TVÖD die Begrenzung der Höhe der Personalausgaben dar. (Siehe auch Pkt. 5.4.5)

Der Landesrechnungshof stellte somit fest, dass der Nachweis und die Prüfung des wirtschaftlichen und sparsamen Handelns der Einrichtungen nicht genügend bei den Entgeltverhandlungen berücksichtigt wurden. Der Stadt lagen oftmals keine ausreichenden Grundlagen zur Feststellung der Plausibilität des Entgelts vor, somit war die Plausibilität und Angemessenheit der Entgelte nicht umfassend nachvollziehbar. Die Stadt hat künftig dafür Sorge zu tragen, dass sie umfassend über die Leistungsparameter und betriebswirtschaftlichen Angaben informiert wird und Entgeltverhandlungen auf der Basis verlässlicher Kalkulationen und stärkerer Orientierung auf eine Kostenoptimierung durchführt.

b) Gemäß § 4 der Entgeltvereinbarung erfolgt die Abrechnung grundsätzlich nach dem Leistungsmonat auf der Grundlage der Kostenzusicherung. Der Landesrechnungshof fand in den Akten Kostenzusicherungen für Entgeltsätze von Einrichtungen vor. Die Abrechnung von Leistungen richtet sich bei Einrichtungen nach § 78a SGB VIII jedoch nach jedem Einzelfall entsprechend den Entscheidungen des Hilfeplanes.

Daher erachtet es der Landesrechnungshof im Interesse der Rechtssicherheit für notwendig, dass für diese Einrichtungen in § 4 der Entgeltvereinbarungen ergänzt wird, dass eine Kostenzusicherung für jeden Einzelfall Grundlage der Entgeltabrechnung durch den freien Träger ist.

Darüber hinaus können abweichende Regelungen für Abrechnungen von nicht dem Anwendungsbereich des § 78a ff SGB VIII unterfallenden Entgelttatbeständen, z.B. den Erziehungsberatungsstellen, getroffen werden.

c) Gemäß § 5 der Entgeltvereinbarung sollen die vereinbarten Entgelte nach dem Katalog der Leistungsvereinbarungen erstellt werden. Diesem Katalog lag jedoch, wie oben dargestellt, z.B. die ungenügende Beachtung des erlaubten Betriebs von Einrichtungen, für die die Entgeltsätze zu kalkulieren waren, zugrunde. (Siehe Pkt. 5.3.4).

Die Leistungsbeschreibungen umfassten zudem überwiegend keine konkrete Vereinbarung des erforderlichen personellen und sächlichen Aufwands. Damit war durch den Landesrechnungshof nicht prüfbar, ob die Entgelte leistungsgerecht kalkuliert wurden.

Beispiel

Die vereinbarte Leistungsbeschreibung des IB e.V. zum Stand 01/2010 für die WG „Am Wasserturm“ (LB Stand 2010) enthielt keine Angaben zur Anzahl der Plätze und zur Orts- und Gebäudebezogenheit, sondern lediglich die Angabe, dass eine Großraumwohnung mit 9 Zimmern in einem Wohnhaus genutzt wurde. Zum Personalschlüssel und zum weiteren Personalbedarf wurde keine Vereinbarung getroffen.

Die Stadt vereinbarte mit dem IB e.V. für die o. g. Wohngruppe einen Tagessatz i.H.v. 104,69 €/BT/Platz (Entgeltvereinbarung vom 06.09.2010) für 8 Plätze. Für die Einrichtung waren jedoch 10 Plätze¹⁹ erlaubt, daraus ermittelte der Landesrechnungshof unter Berücksichtigung der Basiskalkulation einen Entgeltsatz von nur 84,91 €/BT/Platz. Bei vollständiger Auslastung der Einrichtung kann der Träger somit jährlich Einnahmen erzielen, die 72.000 € über den kalkulierten Kosten liegen.

Die Leistungsvereinbarung erfüllte nicht die Anforderungen des § 78c Abs. 1 SGB VIII, daher konnte nicht geprüft werden, ob das Entgelt dem erforderlichen sächlichen und personellen Aufwand entsprach. Die Stadt hat bei den Verhandlungen des Entgelts die vorgesehene Platzzahl nach der Betriebserlaubnis nicht berücksichtigt. Das Entgelt war daher für die vorgesehene Belegung der Einrichtung nicht leistungsgerecht.

d) Der Entgeltvereinbarung fehlte der Hinweis auf § 78c Abs. 2 Satz 2 und 3 SGB VIII, wonach eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen nur verlangt werden kann, wenn der zuständige öJHT der Investition vorher zugestimmt hat.

¹⁹ Stand Info-Katalog Landesverwaltungsamt Februar 2012, lt. vom LRH eingesehener BE vom 18.08.1997 waren 11 Plätze genehmigt

Beispiel

Der Clara-Zetkin e.V. investierte in den Ausbau eines zusätzlichen Gebäudes zur Nutzung durch die stationäre und die ambulante Gruppe des Schulmotivationsaktivierungskurses (SMAK). Zu dieser Investition lag - wie bei einer Vorortbegehung festgestellt wurde - keine vorherige Zustimmung durch die Stadt vor. Der freie Träger hatte nach eigener Aussage alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel genutzt und wollte die erhöhten Investitionskosten mit der nächsten Entgeltverhandlung ordnungsgemäß umlegen. Die Notwendigkeit einer vorherigen Zustimmung des öJHT zur Investition war ihm nicht bekannt.

Der öJHT konnte somit keinen Einfluss auf Notwendigkeit und Höhe der investitionsbedingten Kosten nehmen (z.B. Nachweis von Ausschreibungsverfahren). Bei der Prüfung der Kalkulation 2010 für das KJH Clara-Zetkin stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Abschreibungen für unbewegliches Anlagevermögen bereits über dem für das Jahr 2008 nachgewiesenem Niveau lagen (Siehe Pkt. 5.4.5). Die Stadt hatte somit ohne Prüfung einer Erhöhung der Investitionsvergütungen zugestimmt. Die Stadt sollte sich zur Gewährleistung leistungsgerechter Entgelte nunmehr die baulichen Aufwendungen nachweisen lassen und feststellen, ob und in welchem Umfang die baulichen Maßnahmen den Investitionen, Instandsetzungen oder Instandhaltungen i.S.d. HGB zuzuordnen waren und damit auf ihre Abschreibungsfähigkeit prüfen.

Förderungen aus öffentlichen Mitteln für das Investitionsvorhaben sind bei der Erhöhung der Vergütung anzurechnen. Der Nachweis sollte durch eine schriftliche Bestätigung zu den insgesamt beantragten und gewährten Fördermitteln bzw. durch eine Negativerklärung erfolgen.

Aus der Maßnahme können zudem nachträglich erhebliche Folgekosten (z.B. Betriebskosten) für die öJHT entstehen. Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Bestätigung des Ausbaus der Einrichtungen wurden nicht geprüft.

Die Stadt Halle (Saale) hat künftig eine Erhöhung der Vergütung von Investitionen nur zuzulassen, wenn zuvor der geplante Investitionsbedarf und dessen Finanzierung nachgewiesen und ordnungsgemäß geprüft wurden.

e) Die Musterentgeltvereinbarung enthielt weiterhin keine Regelung zur Fortzahlung des vereinbarten Entgeltes bei vorübergehender Abwesenheit des jungen Menschen von der Einrichtung, wenn die Einrichtung zur Wiederaufnahme bereit ist.

Die Bestimmungen der GV HAL waren nicht Vereinbarungsgegenstand der Entgeltvereinbarung und wurden daher nicht rechtswirksam.

f) Das Entgelt umfasst einen Naturalkostenanteil (gemäß Kalkulationseckdaten Nr. 6 Lebensmittel stationär). Dieser Anteil wird während der Abwesenheit eines Klienten, insbesondere bei wochenend- oder ferienbedingten Beurlaubungen in die Familie, vom freien Träger nicht erbracht und ist daher für die Versorgung für Abwesenden bereit zu stellen. Die Entgeltvereinbarung enthält keine Erstattungsregelung.

Der Landesrechnungshof regt im Interesse des Bestimmtheitsgebotes an, die Gewährung und die Höhe des Naturalkostenanteils für die Versorgung explizit in der jeweiligen Entgeltvereinbarung zu regeln.

5.4.6 Anlage I.3.1 - Kalkulationseckdaten zur Entgeltvereinbarung

a) Der Auslastungskoeffizient betrug nach den Kalkulationseckdaten der GV HAL grundsätzlich für alle Leistungsformen 95 %. Andere Auslastungskoeffizienten konnten individuell verhandelt werden.

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs bei der Prüfung lagen nur vereinzelt Nachweise zur Belegung von Einrichtungen in den Vorjahren bei der Stadt vor. Die Verhandlungen ergaben z.B. einen Auslastungskoeffizienten i.H.v. 93 % für die Kinderwohngemeinschaft, von 92 % für die Mutter-Kind-Einrichtung des ASB e.V. oder von 90 % für die WG Geschwisternest des IB e.V.

Absenkungen unter 95 % sollten nur in begründeten Ausnahmefällen zugelassen werden.

Die AWO gGmbH wies die Auslastung ihrer Leistungsbereiche für 2008 nach. Danach wurde für die WG „KiWiE“ eine Auslastung i.H.v. 118 %²⁰ belegt. Die Stadt stimmte trotzdem einem Auslastungsquotienten i.H.v. 92 % zu. Tendenziell sollte hier ein Auslastungskoeffizient von 100 gewählt werden. Für die WG KiWiE war nach der Betriebserlaubnis ein zusätzlicher Platz zugelassen, sofern der Personalschlüssel von 1:4,8 eingehalten wurde. Die Stadt sollte hier neben der Belegung den Personalschlüssel prüfen und ggf. eine Belegung von 9 statt 8 Plätzen dann mit einem möglichen Auslastungskoeffizienten von 95 % verhandeln.

Hingegen war die Tagesgruppe der AWO gGmbH mit nur 73,8 % belegt und das Entgelt wurde mit einem Auslastungskoeffizienten i.H.v. 93 % kalkuliert. Der Landesrechnungshof merkt an, dass geringere Auslastungen nicht zu Lasten des öJHT gehen dürfen, da der Träger durch geeignete Angebote die Belegung der Einrichtung durch die öJHT im Einklang mit dem Wunsch- und Wahlrecht der Klienten allein verantwortet.

²⁰ gem. der Betriebserlaubnis konnten 8 Plätze + ggf. 1 Platz vorgehalten werden

Der Landesrechnungshof erachtet den vereinbarten Ansatz eines Auslastungskoeffizienten i.H.v. 95 % für Fachleistungsstundensätze für nicht wirtschaftlich, da die Fachleistungsstunde selbst zeitlich ohne einen möglichen Leistungsausfall begrenzt ist. Die Träger haben unter wirtschaftlichen Aspekten den Einsatz ihrer Fachkräfte dementsprechend zu organisieren, so dass der kalkulatorische Ansatz von ¼ der Fachleistungsstunde für Wegezeiten, Vor- und Nachbereitung und Dokumentation ausreichend bemessen sein sollte.

b) Der Landesrechnungshof regt zu Nr. 5 der Kalkulationseckdaten an, eine Regelung zur Finanzierung des Taschengeldes nach § 39 SGB VIII zu ergänzen und ebenfalls der Vollständigkeit wegen auf die Anwendung der Richtlinie der Stadt über allgemeine Beihilfen zu verweisen.

c) Mit dem ASB LV e.V. vereinbarte die Stadt für die flexiblen Hilfen Entgelte i.H.v. 42,03 €/FLS und für die Flexible Hilfe - HIT i.H.v. 31,55 €/FLS. Diese konnten um ein Bewegungsgeld i.H.v. 0,77 €/FLS aufgestockt werden.

Beide Kalkulationen umfassten die Personalkosten aller Mitarbeiter und somit sowohl des ambulanten als auch des stationären Dienstes. Es wurden je Kalkulationsblatt dieselben Planstellen der sozialpädagogischen Fachkräfte mit jedoch jeweils unterschiedlichen Entgeltgruppen angesetzt. Diese Kalkulationen ermöglichten keine Prüfung des tatsächlich vorhandenen und erforderlichen sozialpädagogischen Personals und dessen leistungsbezogener tarifgerechter Eingruppierung und damit keine Prüfung des Besserstellungsgebotes. Im Interesse der Ermittlung leistungsgerechter Entgelte ist daher die Kalkulation getrennt nach den Leistungen für die SPFH u.ä. und das HIT vorzunehmen. Dabei können sich auch innerhalb der Leistungsangebote unterschiedliche Entgeltsätze ergeben, wenn bspw. Praktikanten, Freiwillige oder Honorarkräfte für den zuletzt genannten Leistungsbereich eingesetzt werden.

Bei der Kalkulation hat die Stadt weiterhin zu beachten, dass für den ambulanten Bereich keine Wirtschafterin oder ein Gruppenleiter für den stationären Bereich erforderlich sind. Die Einbeziehung dafür anfallender Kosten in die Entgeltermittlung ambulanter Kosten ist nicht leistungsgerecht.

Die Fachleistungsstunde sollte zudem ohne Anwendung eines Auslastungskoeffizienten ermittelt werden.

Des Weiteren war nach der Konzeption des ASB LV e.V. für das HIT geregelt, dass bei Multiproblemfamilien sich das Entgelt aus dem Anteil für die Fachleistungsstunde mit Handgeld und dem Anteil für den HIT-Trainer zusammensetzte und bei Familien mit dem Schwerpunkt HIT der Entgeltsatz zuzüglich des Handgeldes gewährt wurde.

Im Fall 1 wurde der Kostensatz für den HIT-Trainer einschließlich Handgeld festgesetzt, trotz nach Aktenlage nachweislicher Gewährung von Fachleistungsstunden

nach § 31 SGB VIII und für den HIT-Trainer. Über ein Jahr entstanden damit allein für diesen Fall nicht gerechtfertigte Zahlungen der Stadt i.H.v. 240,42 €.

Gemäß Nr. 9 der Kalkulationseckdaten wurde das Handgeld i.H.v. maximal 0,85 €/FLS festgesetzt. Eine Erläuterung zur Verwendung des Handgeldes erfolgte nicht. Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass es in Ausnahmefällen für die Sozialarbeiter sinnvoll ist, ein geringes Begleitgeld für die Arbeit mit den Kindern zur Verfügung zu haben. Die Bereitstellung erfolgt jedoch ohne Begründung und überwiegend für alle fallbezogenen Fachleistungsstunden.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass im Bereich der ambulanten Leistungen keine Beköstigungskosten auf den Entgeltsatz anrechenbar sind und Ausgaben für weitere Leistungen über den begrenzten Betreuungsbedarf kalkulierbar sind. Darüber hinaus besteht kein Bedarf. Durch die Allgemeinklausel hat ein Sozialarbeiter jährlich bis zu ca. 1.370 € zur Verfügung. Nicht vereinbart war zudem, wie die trägerinterne Abrechnung der Handgelder zu erfolgen hat und somit die zweckentsprechende Verwendung dieses Handgeldes nachzuweisen ist.

Daher regt der Landesrechnungshof an, dass im Interesse des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln eine sparsame und transparente interne Verrechnung derartiger Kosten beim Träger ohne die Gewährung eines gesonderten Entgelts für das Handgeld erfolgen sollte.

e) Die Kalkulationseckdaten wie auch die Kalkulationsblätter enthielten keine Erläuterungen zu den investitionsbedingten Kosten. Die Kalkulationsblätter umfassten diese Kosten unter folgenden Nummern

- Nr. 6 - Miete/Pacht.

Der Landesrechnungshof regt an, hier auch die Nutzungsaufwendungen für Grundstücke, Gebäude oder Leasinggebühren einzuordnen. Die Aufwendungen sind zudem in regelmäßigen Abständen nachzuweisen.

Beispiel

Die AWO gGmbH ermittelte zur Kalkulation ab dem 01.12.2008 für die Tagesgruppe und eine Mitarbeiterin einen Eigenmietanteil i.H.v. rd. 6.285 €, bei einem Anteil für Erbbauzinsen i.H.v. rd. 2.125 €, für Abschreibungen auf unbewegliche Anlagegüter i.H.v. rd. 1.370 €, für Instandhaltung i.H.v. rd. 2.190 € und für nicht erläuterte Kosten i.H.v. 600 €. Kalkulatorisch ordnete die AWO gGmbH der Position Miete 2008 jedoch 7.700 € und 2009 schon 13.820 € zu, d.h. sie verdoppelte ihren errechneten Eigenmietanteil. Dafür lag keine Begründung in den vom Landesrechnungshof eingesehenen Akten vor.

Die GV HAL schloss die Ermittlung von Eigenmietanteilen nicht aus.

Zur Ermittlung des Erbauzinses bestehen jedoch feste vertragliche Verhältnisse, die eine konkrete Kalkulationsgrundlage bieten. Ebenfalls sind die Abschreibungen auf das unbewegliche Anlagevermögen entsprechend dem Anlagennachweis wie auch die Kalkulation der Instandhaltungskosten nachweispflichtig.

Der Landesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass es entsprechend dem Gebot der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit keiner Berechnung einer Eigenmiete bedarf, da das Kalkulationsblatt die dafür zulässigen Kostenbestandteile gesondert umfasst.

- Nr. 7 - Instandhaltung nach Gebäuden, Maschinen/Anlagen und Inventar

Für den Nachweis tatsächlich benötigter Instandhaltungskosten bestanden keine Absprachen.

Nach dem RV LSA können Instandhaltungs-/Instandsetzungsaufwendungen beispielsweise nach Pauschalen in die Kalkulation einbezogen werden, wobei nicht benötigte Beträge in eine zweckgebundene Rücklage eingestellt werden sollen. Die Pauschale sollte nach Zeitabständen hinsichtlich ihrer realitätsnahen Ermittlung geprüft und ggf. neu festgelegt werden (z.B. 3 Jahre). Der Landesrechnungshof regt im Interesse realitätsnaher Kosten an, entsprechende Verrechnungsmodalitäten für die Aufwendungen zur Instandhaltung/Instandsetzung zu verhandeln.

- Nr.10 - Abschreibungen - nach Abschreibungen für unbewegliches Anlagevermögen, bewegliches Anlagevermögen, Zinsen für Anlagekapital und kalkulatorische Zinsen

Für die Kalkulation der Abschreibungen ist sicherzustellen, dass sie linear von den Anschaffungs- und Herstellungswerten ermittelt und angesetzt werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt angemessene Abschreibungssätze zu vereinbaren.

Die Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten (Bewertungsrichtlinie - BewertRL) RdErl. des MI - 32.3-10401/1-3- vom 9. April 2006 (MBI. LSA S. 404), geändert durch Runderlass vom 3. Mai 2011 (MBI. LSA S. 226) legt dazu verhandelbare Nutzungsdauern fest wie auch die Festsetzungen der AfA-Tabelle des Bundesministeriums für Finanzen.

Nachweise zu den ermittelten Abschreibungen konnte der Landesrechnungshof nur in einem Fall einsehen²¹. Hier zeigte sich, dass beispielsweise Betriebsgebäude mit einer Nutzungsdauer von 25 Jahren linear abgeschrieben wurden; der Abschreibungssatz beträgt hierfür nach den AfA-Richtlinien regelmäßig 2 % (50 Jahre); die

²¹ für das Kinderheim des Clara-Zetkin e.V. - Entwicklung des Anlagevermögens vom 01.01.2008 bis 31.12.2008

Bewertungsrichtlinie schreibt für Einrichtungen für Kinder Nutzungsdauern von 60-80 Jahren vor. Auch für technische Geräte (z.B. Kamera, Wäschetrockner, Monitore etc.) sowie Möbel sollten höhere Nutzungsdauern gemäß der AfA-Tabelle Anwendung finden.

Zu beachten ist weiterhin, dass geringwertige Wirtschaftsgüter und somit Anschaffungen unter einem Nettowert von 410 € bzw. 150 € - hier sollte eine Regelung vergleichbar mit den anzuwendenden städtischen Regelungen zur Buchung geringwertiger Wirtschaftsgüter gefunden werden - im Anschaffungsjahr voll abzuschreiben sind.

Der Landesrechnungshof fand weiterhin keine Erläuterungen zu den Positionen „Zinsen für das Anlagekapital“ und „kalkulatorische Zinsen“ vor. Gem. dem RV LSA ist das eingesetzte Eigenkapital des freien Trägers nicht zu verzinsen, daher sollte eine kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals nicht erfolgen.

Tatsächliche Kapitalzinsen können gem. § 78c Abs. 2 SGB VIII nur in die Kalkulation einfließen, sofern der freie Träger das Investitionsvorhaben mit der Stadt abgestimmt hat. Die Stadt hat somit vor Beginn der Investitionsmaßnahme sowohl einem Kosten- als auch Finanzierungsplan zuzustimmen, wenn eine Refinanzierung über Entgelte erfolgen soll.

kalkulatorische Verzinsung

Die Kalkulationsblätter für die Entgeltberechnung (Anlage I.3.2 und Anlage I.3.3. GV) enthielten im Leistungsbaustein die Position 10.4. „kalkulatorische Zinsen“. Auf Nachfrage des Landesrechnungshofs erläuterte die Jugendamtsleiterin, dass für verspätete Auszahlungen der Stadt eine kalkulatorische Verzinsung in den Jahren 2007 und 2008 ansatzfähig war. Entsprechend den aktuellen Entgeltsätzen betrug der Anteil für ausgewählte Einrichtungen jeweils:

Freier Träger	Einrichtung	Anzahl Plätze	kalkulatorische Zinsen	Zins pro Tag und Platz	Jährlicher Zins pro Platz
DRK	WG Stammhaus	43	7.090,00 €	0,48 €	175,20 €
AWO	WG Orientierungswohnen	24	2.580,00 €	0,31 €	113,15 €
PSW	WG Klaro	8	1.148,70 €	0,41 €	149,65 €
ASB	KinderWG	12	0,00 €	0,00 €	0,00 €
IB	WG "Am Wasserturm"	8	1.375,78 €	0,50 €	182,50 €
Clara Zetkin e.V.	SMAK-intensiv	6	129,60 €	0,05 €	18,25 €

Die Entgeltsätze galten somit auch noch 2011 mit der so genannten kalkulatorischen Verzinsung fort.

Damit finanzierte die Stadt unzulässig nicht leistungsgerechte Ausgaben bis zu 182,50 € je Platz und Jahr. Die Entgeltsätze galten zudem auch für andere belegende öJHT, welche dadurch mit unzulässig entstandenen Kosten belastet wurden.

Die Vereinbarungsparteien hatten sich nach § 4 der Musterentgeltvereinbarung auf die Entgeltabrechnung nach dem Leistungsmonat mit einer Rechnungslegung bis zum 10. des Folgemonats geeinigt, wobei die Auszahlung bis zum Ende des Folgemonats erfolgen soll. Nebenvereinbarungen gab es dazu nicht.

Die Entgeltvereinbarung der Stadt mit dem DRK KV e.V. vom 23.12.2010 sah eine Auszahlung bzw. Überweisung innerhalb von 30 Tagen nach Rechnungseingang vor.

Das Vereinbarungsergebnis, wonach die Auszahlung nach der Rechnungslegung erfolgt, sollte nicht mit Übernahme dauerhaft zusätzlicher und nicht leistungsbezogener Kosten durch die örtlichen Träger verbunden werden.

Die Vereinbarungspartner haben individuelle Abrechnungsregelungen ohne die haushaltsrechtlich zu beanstandende Gewährung von derartigen kalkulatorischen Zinsen für die verspätete Begleichung von Rechnungen durch die örtlichen Träger zu schaffen.

Im Interesse der Transparenz der Entgeltermittlung sollte die Stadt Halle (Saale) einheitliche Verwaltungsbestimmungen für die Kalkulation investitionsbedingter Kosten erstellen und verhandeln sowie sich zur Verhandlung der Entgelte prüffähige Unterlagen zu den Abschreibungen von Gebäuden und sonstigem Anlagevermögen vorlegen lassen. Zur Beantragung einer Erhöhung investitionsbedingter Kosten durch Investitionen hat der freie Träger den Kalkulationsblättern konkrete Abschreibungs- und Verzinsungsverläufe zur Prüfung vorzulegen. Die Erhöhung investitionsbedingter Kosten ist grundsätzlich nur dann berücksichtigungsfähig, wenn die Stadt der Investition zuvor zugestimmt hat.

5.4.7 Anlage I.3.2. - Kostenblatt für Entgeltermittlung der FLS/ Fallpauschale

Das Gebot der Leistungsgerechtigkeit erfordert jeweils gesonderte Kostenblätter für die einzelnen Leistungsbereiche, in denen Fachleistungsstunden erbracht werden z. B. im ambulanten oder stationären Bereich.

Für die Fachleistungsstunden im stationären Bereich im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII ist die Abgrenzung nach dem Leistungsbereich und dessen Leistungsumfang zu vereinbaren, d.h. es sind Entgeltsätze z.B. für nicht in der Grundleistung enthaltene Psychotherapie, Logopädie, Spiel- oder Arbeitstherapie zu ermitteln. Der Leistungsbeschreibung für den stationären Bereich muss somit entnommen werden können, ob für die individuellen Sonderleistungen Fachleistungen angeboten werden und wie deren Finanzierung erfolgt. Werden Fachleistungsstunden im stationären Bereich durchgeführt, ist weiterhin zu prüfen, ob die Personalkostenanteile für Leitung und Verwaltung, die Betriebskosten, die betriebsnotwendigen Aufwendungen u.ä. nicht bereits vollständig über die leistungsspezifischen Entgelte der Einrichtungen kalkuliert wurden.

Der Landesrechnungshof gibt im Folgenden aufgrund von Feststellungen Hinweise zur Prüfung der Plausibilität von Entgeltsätzen und regt an, ein allgemeingültiges Prüfschema für die Verwaltung zu erstellen.

Beispiel 1

Der DRK KV e.V. beschrieb unter Pkt. 3.4 der Leistungsbeschreibung für die Wohngruppen für Kinder und Jugendliche in der Einrichtung Haus „Regenbogenland“ das Angebot von pädagogischen, therapeutischen und schulischen/ ausbildungsbezogenen Zusatzleistungen. Dabei war z.B. für die systematische Beratung oder das Rendsburger Elterntraining die Finanzierungsform nicht geklärt.

Die Vereinbarungspartner legten in der Entgeltvereinbarung vom 01.01.2011 einen Kostensatz für Fachleistungsstunden für alternative, flexible Leistungen fest, der 30,56 € für die Fachleistungsstunde mit Bewegungsgeld betrug. Die Kalkulation umfasste keine zusätzlichen Personalkosten, keine Kosten für betriebsbedingte Ausgaben, keine Verwaltungspersonalkosten u.ä. Damit erscheint der Entgeltsatz für Fachleistungsstunden im stationären Bereich ordnungsgemäß. Allerdings bedarf es keines Bewegungsgeldes für den stationären Bedarf. (Siehe Pkt. 5.4.3c.)

Der DRK KV e.V. bot jedoch nach § 1 der Leistungsvereinbarung auch HzE nach §§ 30, 31 SGB VIII an. Für diese den ambulanten Bereich betreffenden Leistungen war kein gesonderter Fachleistungsstundensatz festgesetzt. Damit war eine Trennung nach stationären und ambulanten Leistungen nicht vollzogen und die Entgelte im stationären Bereich deckten anteilige Leistungen des ambulanten Bereichs. Dieses Vorgehen widerspricht jedoch dem Erfordernis der Leistungsgerechtigkeit nach

§ 78c Abs. 2 SGB VIII. Gleichzeitig ist zu beachten, dass das vereinbarte Entgelt bundesweit gilt, und damit andere Leistungsträger ungerechtfertigt nicht leistungsgerechte Kosten tragen müssen.

Beispiel 2

Die AWO gGmbH vereinbarte mit der Stadt am 09.02.2009 einen Fachleistungsstundensatz für die Erziehungsberatung i.H.v. 49,66 €/Stunde. Vereinbart wurde ebenfalls eine Leistungsbeschreibung für die Erziehungsberatung. Für die Erziehungsberatung waren 2,75 VbE (3 Mitarbeiter gem. Leistungsvereinbarung; 4 Mitarbeiter gemäß Kalkulation) vorgesehen.

Zur Entgeltverhandlung vom 17.12.2008 mit dem Träger lag im Jugendamt ein Protokoll vor. Darin war dargestellt, dass in einem vergleichbaren Verfahren das VG Halle festgestellt habe, dass eine Vereinbarung nach §§ 78a ff SGB VIII für die Pflichtleistungen der Erziehungsberatungsstelle die geeignete Finanzierungsform sei. Insofern bestünde danach ein Anspruch des Trägers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Verwaltung über den Abschluss einer Vereinbarung.

Die Stadt und die AWO gGmbH entschieden sich gemäß § 5 der Entgeltvereinbarung für einen Fachleistungsstundensatz. Nach § 7 der Vereinbarung war andererseits eine pauschale Abrechnung der Erziehungsberatungsstelle nach Quartalen vereinbart. Der Leistungsnachweis für die niedrighschwellige, unmittelbare Inanspruchnahme sollte danach pauschal erfolgen und der Leistungsnachweis für Fälle gem. §§ 27 SGB VIII durch Zuweisung des ASD an die Erziehungsberatung nach den im jeweiligen Einzelfall erbrachten Leistungen.

Für die Erziehungsberatungsstellen war gem. § 4 der Musterentgeltvereinbarung ein Jahresbudget zu vereinbaren. Eine Kalkulation und Festsetzung des Jahresbudgets enthielt die Vereinbarung nicht, obwohl die Leistung insgesamt vereinbart war und für die niedrighschwellige Inanspruchnahme der Erziehungsberatung ein pauschaler Nachweis zugelassen war.

Die AWO gGmbH führte die Beratung alleinerziehender Mütter und Väter, Ehe-, Familien- und Lebensberatung (einschl. Beratung bei Trennung und Scheidung), Erziehungsberatung, Beratung für Kinder, Jugendliche und Eltern (einschl. Beratung bei Trennung und Scheidung), Jugendberatung, Gruppenarbeit und Onlineberatung durch.

Bei diesen Leistungen handelt es sich um verschiedenartige Leistungsangebote nach der Systematik des SGB VIII. Somit bedarf es zur Sicherstellung der Finanzierung einer Erziehungsberatungsstelle zunächst der Feststellung der Anteile der einzelnen Jugendhilfeleistungen:

- nach §§ 16 Abs. 2, 17, 18 SGB VIII (Förderung der Erziehung in der Familie), welche nach § 74 SGB VIII förderfähig sind;
- nach Leistungen im Anwendungsbereich des § 27 i.V.m. § 28 SGB VIII und somit für niedrighschwellige HzE der Erziehungsberatung, die nach § 36a SGB VIII ohne vom Jugendamt bestätigten Hilfeplan erbracht werden sollen. Die Finanzierung der Erziehungsberatung soll gemäß § 36a Abs. 2 SGB VIII über Vereinbarungen erfolgen, die die Leistungserbringung sowie die Kostenübernahme regeln;
- nach vom Jugendamt fachdienstlich zugewiesene Aufgaben. Für diese müssen zusätzlich zu den zuvor genannten Beratungsleistungen eigene Kapazitäten beim freien Träger bereit stehen. Es muss zudem festgestellt werden, ob diese zu den individuellen Sonderleistungen zählen, die für einzelne Kinder und Jugendliche in Einrichtungen nach § 78 a SGB VIII für einen begrenzten Zeitraum lt. Hilfeplan zugestanden werden. Regelleistungen dürfen nicht gesondert finanziert werden;
- nach Leistungen der sozialpädagogischen Familienhilfe nach §§ 27 i.V.m 31 SGB VIII, die gemäß § 77 SGB VIII zu vereinbaren sind.

Die Leistungen der Erziehungsberatungsstellen nach §§ 16, 17; 27 i.V.m. 28 SGB VIII gehören nicht zum Anwendungsbereich nach § 78a ff. SGB und sind daher nicht notwendig prospektiv, sondern überwiegend nach dem Selbstkostenprinzip festzulegen.

Die Kostenübernahme für die Erziehungsberatungsleistungen nach § 28 SGB VIII kann durch pauschale Finanzierung erfolgen oder durch vorab vereinbarte Kriterien der Vergütung der Leistungserbringung im Wege der Einzelabrechnung, wobei die Beratungsleistungen nicht pauschal sondern differenziert zu bemessen sind.²²

Die Entgeltvereinbarung benennt jedoch unabhängig von der Zuordnung nach den o. g. Leistungsbereichen nur einen Entgeltsatz für die Erziehungsberatung nach Fachleistungsstunden.

Da die Abrechnung nach Fachleistungsstunden i.S.d. § 74c Abs. 2 SGB VIII die Leistungsgerechtigkeit erfordert, ist somit eine Differenzierung nach den Leistungen vorzunehmen.

Nach der Leistungsbeschreibung umfasste das Beratungsspektrum die drei Leistungsbereiche Beratung/Diagnostik (72,5 %), Prävention und Vernetzung. Die Leistungsbereiche wurden in verschiedenen Formen erbracht z.B. Einzelberatung, Familienberatung, Paarberatung, Gruppenberatung, Trainingsgruppe oder Onlineberatung. Im Bereich der Beratung/Diagnostik sollte der vereinbarte Kostensatz nach Fachleistungsstunden Anwendung finden. Für die Präventions- und Vernetzungsaufgaben war kein Kostensatz vereinbart, deren Wahrnehmung erfolgte gemäß der Leis-

²² Wiesner, Komm. SGB VIII zu § 36a Rn 41

tungsbeschreibung regelmäßig unabhängig vom Spektrum der konkreten Einzelfallberatung und -diagnostik. Eine Festsetzung von Entgeltsätzen oder Pauschalen nach der Art der Beratungsleistungen erfolgte somit nicht.

Gemäß der Leistungsbeschreibung waren für die Erziehungsberatungsstelle der AWO gGmbH drei Beratungsräume und ein Warteraum vorgesehen. Der Gruppenraum, die Küche und der Sanitärbereich wurden gemeinsam mit der Schwangerenberatungsstelle genutzt. Der Entgeltsatz wurde kalkuliert für 2,75 VbE sozialpädagogisches Personal einschließlich Anteilen für technisches, Leitungs- und Verwaltungspersonal zuzüglich der Sachkosten.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung dazu beispielhaft fest: a) Die Kalkulation für die gesamte Erziehungsberatungsstelle wurde ohne Beachtung der jeweiligen Leistungsart nach dem SGB VIII und deren Finanzierungserfordernissen erstellt. Damit war der erforderliche Aufwand für die der AWO gGmbH zugewiesenen Einzelfälle, der zuzüglich dem erforderlichen Aufwand für die o.g. weiteren Aufgaben bereit stehen musste, nicht nachgewiesen.

In der Jugendhilfeplanung ist der erforderliche Bedarf an VbE für die Erziehungsberatung im Verantwortungsbereich der Stadt nachzuweisen. Sofern die Erziehungsberatungsstelle dementsprechend besetzt ist, kann sie über die Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII hinaus nicht zusätzliche Aufgaben erfüllen, da die Stadt dann ihrer Gesamtverantwortung einschließlich ihrer Planungsverantwortung nach § 79 SGB VIII für den Aufgabenbereich der niedrigschwelligen Erziehungsberatung nicht nachkommen würde.

Gleichzeitig ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß die Beratungsstelle auch durch Einwohner umliegender Landkreise genutzt wird. Die Deckung des jeweiligen Erziehungsberatungsbedarfs und dessen Finanzierung ist dann ggf. mit den betroffenen öJHT zu vereinbaren.

b) Die Personalkostenkalkulation enthielt einen Verweis auf die Förderung von 1,75 VbE durch das Land Sachsen-Anhalt. Die Beratungsstelle der AWO gGmbH war anerkannte Ehe-, Familien-, Lebens- und Erziehungsberatungsstelle und wurde gefördert. Die Höhe der Förderung war in diesem Zusammenhang nicht durch einen Zuwendungsbescheid und einen Verwendungsnachweis der Vorjahre oder Fördermitelantrag nachgewiesen. Damit waren die ggf. nicht umlagefähigen Einnahmen aus weiteren öffentlichen Zuwendungen, d.h. insbesondere dem städtischen Anteil an der Finanzierung, einem Eigenmitteleinsatz oder sonstige Drittmittel (Spenden, Einnahmen aus Veranstaltungen etc.) nicht nachvollziehbar. Prüfbar war ebenfalls nicht die Gesamtfinanzierung des tatsächlich bereitgestellten Personals.

c) Gemäß § 3 Abs. 3 der Entgeltvereinbarung haben die Leistungen der Fachleistungsstunde $\frac{3}{4}$ klientenzentriert und $\frac{1}{4}$ für Wegezeiten, Vor- und Nachbereitung sowie Dokumentation zu erfolgen. Dies beachtete die Stadt bei den Entgeltverhandlungen nicht.

Die Vereinbarungspartner trafen zum Inhalt und der Dauer einer Fachleistungsstunde der Erziehungsberatungsstelle keine entsprechende Regelung. Der Landesrechnungshof empfiehlt unter § 3 letzter Absatz der Musterentgeltvereinbarung zudem einzufügen, dass eine Fachleistungsstunde eine Dauer von 60 min hat.

Bei der Erziehungsberatung erfolgt die Beratung ohne Zutrittsberechtigung durch den ASB und kostenfrei. Die Beratungsdauer ist entsprechend unterschiedlich und kann 10 min oder auch 2 h betragen. Eine Abrechnung erfolgt daher pauschal nach der Anzahl, dem Mitarbeitereinsatz und nach dem inhaltlichen Umfang, nach der Anzahl der Gruppenarbeit oder der Anzahl der Onlineberatungen. Die konkrete Abrechnung nach Fachleistungsstunden unterbleibt.

Die Ermittlung eines allgemeinen Fachleistungsstundensatzes ist somit für die Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII nicht geeignet.

d) Bei der Kostensatzberechnung gingen die Vereinbarungsparteien von Jahresbetreuungsstunden der Mitarbeiter i.H.v. 1.610 h (Nettoarbeitszeit) aus und kürzten diese entsprechend dem Auslastungskoeffizienten nach Anlage I.3.1 - Kalkulations-eckdaten um 27,5 % für die Arbeit der Bereiche Prävention, Vernetzung, Gremienarbeit und Supervision, um den Anteil der Beratungstätigkeit festzusetzen. Dieser Ansatz ist fehlerhaft, da

- die Supervision/ Fortbildung etc. bereits bei der Festlegung der Nettoarbeitszeit berücksichtigt wird, und
- die Tätigkeiten in der Prävention und Vernetzung (einschließlich Gremienarbeit) einen eigenständigen, selbständig abrechenbaren Arbeitsbereich der Erziehungsberatungsstellen darstellen (siehe auch Leistungsbeschreibung). Somit waren die Gesamtkosten und die Nettojahresarbeitszeit um 27,5 v. H. zu kürzen, um die Auslastung der Erziehungsstelle für den Entgeltsatz für die Beratungstätigkeit zu errechnen;
- ein Auslastungskoeffizient vom 95 % angenommen wurde. Der Auslastungskoeffizient wurde somit entgegen der Festlegung von 100 % unter Nr. 2 der Kalkulations-eckdaten zu gering angesetzt;
- der vereinbarte Kostensatz lag mit 1,64 € je Fachleistungsstunde über dem nach dem vorgelegten Kalkulationsblatt nachgewiesenen Kostensatz. Damit war die Plausibilität des Kostensatzes ebenfalls nicht nachvollziehbar.

Unter der Annahme, dass eine sozialpädagogische VbE-Stelle nicht für die Familien-, Ehe-, Lebens- und Erziehungsberatung i.S.d. §§ 16, 17, 18 und 28 SGB VIII und somit außerhalb des ermittelten Zuwendungsbedarfs zur Verfügung stand, ergibt sich nach den vorgelegten kalkulatorischen Grundlagen zur Entgeltvereinbarung für die Erziehungsberatung ein Entgeltsatz i.H.v. 37,10 €/FLS gegenüber dem vereinbarten Entgeltsatz i.H.v. 49,66 €/FLS.

Die Stadt hatte somit eine Überfinanzierung bei vollständiger Auslastung der sozialpädagogischen Fachkraft für die Beratungstätigkeit i.H.v. 14.800 € zugelassen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Erziehungsberatungsstelle entsprechend dem notwendigen Maß gemäß der Jugendhilfeplanung und ggf. den jährlichen Feststellungsentscheidungen zur Förderung pauschal nach Leistungsbereichen zu finanzieren bzw. anteilig zu fördern und die Entgeltverhandlungen auf der Basis eines Gesamtkostennachweises der Beratungsstelle zu führen.

Des Weiteren sollte das Jugendamt für die der Erziehungsberatungsstelle zugewiesenen Einzelfälle die konkrete Zuordnung der Hilfe prüfen, z.B. auch zu den ambulanten Hilfen zur Erziehung lt. verhandelter Leistungsbeschreibung. Erziehungsberatungsstellen sollten durch die Unterstützungsbedürftigen grundsätzlich freiwillig und kostenfrei in Anspruch zu nehmen sein. Bei der angespannten Haushaltsslage der Stadt sollten Leistung und Entgelte nach § 36a Abs. 2 SGB VIII nur entsprechend dem festgestellten Bedarf verhandelt werden.

Erfolgt die Inanspruchnahme im Zusammenhang mit stationären Hilfen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII, ist dafür eine von der originären Aufgabe nach Leistung und Kosten getrennte LQE abzuschließen.

Beispiel 3

Die AWO gGmbH bietet ein breites Leistungsspektrum der ambulanten Erziehungshilfen an.

Lt. der am 09.02.2009 vereinbarten Leistungsbeschreibung für flexible Erziehungshilfen wurden auch Leistungen nach § 29 SGB VIII und somit der sozialen Gruppenarbeit angeboten. Für diesen Leistungsbereich lagen kein gesonderter Entgeltsatz oder entsprechende Abrechnungsmodalitäten vor.

Die Entgeltvereinbarung hat die Grundlagen für eine leistungsgerechte Abrechnung der sozialen Gruppenarbeit zu schaffen. Diese bestanden nicht. Eine Abrechnung nach dem Einzelfall mit dem vollen Fachleistungsstundensatz berücksichtigt nicht die durch die Gruppe geminderten erforderlichen Personalanteile je Platz.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt die Leistungen und die Finanzierung der sozialen Gruppenarbeit der AWO gGmbH und ggf. weiterer freier Träger prüft und ggf. neu verhandelt.

Beispiel 4

Die Kalkulation des Entgeltsatzes für die Fachleistungsstunde der sozialen Gruppenarbeit der PSW GmbH basierte in der Position Personalkosten auf dem für alle Leistungen der ambulanten Hilfen des Trägers errechneten Stundensatz i.H.v. 36,98 €. Dieser Stundensatz umfasste neben den Personalkosten für das sozialpädagogische Personal auch Personalkosten für die Leitung, Verwaltung, technisches Personal und die Abgabe für die Berufsgenossenschaft. Hinzugerechnet wurden Verwaltungsgemeinkosten und Zentralkosten sowie kalkulatorische Zinsen. Die Personalkosten betragen danach für 2010 unter Berücksichtigung der kalkulierten jährlichen 5.137,60 Fachleistungsstunden (13 Plätze * 8 FLS/Woche * 0,95) 111.633,38 € und damit je Fachleistungsstunde 21,73 €. Eine Vergleichsrechnung des Landesrechnungshofs unter Heranziehung der kalkulierten Personalkosten für die beiden sozialpädagogischen Mitarbeiterinnen und anteilig zuzurechnenden Personalkosten ergab nur einen Personalaufwand i.H.v. 85.401,74 € und damit einen Satz je Fachleistungsstunde i.H.v. 16,62 €. Der Landesrechnungshof berücksichtigte hierbei für den Anteil der Verwaltungssachkosten 5 % der Bruttopersonalkosten ohne Ausgaben für Supervision und Fortbildung.

Die Verwaltungssachkosten sollen gemäß Nr. 4 der Kalkulationseckdaten max. 5 % der Bruttopersonalkosten ohne Ausgaben für Supervision und Fortbildung betragen. Die Kalkulation berücksichtigte jedoch zu der Pauschale im Personalkostensatz nochmals Verwaltungsbedarf für Bürobedarf, Telefongebühren, Fachliteratur und Prüfkosten. Diese Kosten sind jedoch nach der Protokollnotiz zu Nr. 4. der Anlage I.3.1 reine Verwaltungssachkosten und damit nicht nochmals anzusetzen.

Die Stadt sollte zielgerichtet darauf hinwirken, dass der Verwaltungssachkostenanteil insgesamt nicht 5 % der Personalkosten ohne Fortbildung und Supervision übersteigt.

Für die Mitarbeiterinnen wurden personalbezogene Ausgaben, wie Fahrgeld, Fortbildung und Supervision kalkuliert. Dabei betragen die Kosten der Supervision 800 €/Jahr und Mitarbeiter und waren doppelt so hoch wie für das sozialpädagogische Personal der WG „Flick-Flack“ des Trägers. Die Vereinbarungspartner der GV HAL sollten jährliche Höchstsätze für Kosten für Weiterbildung und Supervision anstreben, die sich i.S.d. Besserstellungsgebotes an den diesbezüglichen Aufwendungen der Stadt für ihre Mitarbeiter orientieren.

Daraus ergibt sich auch im Bereich der Sachkosten ein erhebliches Einsparpotential i.H.v. 0,95 € je Fachleistungsstunde.

Die Entgeltermittlung ging von 13 Plätzen aus. Vereinbart wurde die Leistungsbeschreibung für die soziale Gruppenarbeit des PSW GmbH vom 01.07.2007. Diese Leistungsbeschreibung lag dem Landesrechnungshof nicht vor, sondern eine Leistungsbeschreibung vom 01.10.2010, wonach eine Kapazität von nunmehr 14 Plätzen vorgesehen war. Die Stadt musste, da sich wesentliche Leistungsmerkmale geändert hatten, die Auswirkungen auf die Entgeltermittlung prüfen. Mit wachsender Platzzahl sinken regelmäßig die Entgeltsätze, da sich im Regelfall die Sachkosten nicht proportional nach der Anzahl der Plätze erhöhen. Es ist weiterhin zu prüfen, ob der Personalbedarf der neuen Gruppenstärke angepasst wurde oder ob mit dem lt. Entgeltermittlung vorgesehenen Personal die sozialpädagogische Gruppenarbeit erfolgte. Dies hätte dann eine weitere Verringerung des Entgeltsatzes zur Folge. Zu prüfen ist weiterhin, ob für die Leitung der Gruppenarbeit ein gesonderter Leitungsanteil auszuweisen ist oder ob dieser den sozialpädagogischen Fachkräften zuzuordnen ist und lediglich ein Personalbedarf für die Koordinierungsleistungen besteht.

Die Kalkulation geht von 8 Fachleistungsstunden je Platz und Woche aus. Bei einer vollständigen Auslastung mit 14 Teilnehmern entstünden bei dem verhandelten Entgeltsatz von 28,37 € Mehreinnahmen für den freien Träger i.H.v. ca. 11.800 € jährlich.

Der Landesrechnungsrechnungshof erkannte innerhalb der Kalkulation für die soziale Gruppenarbeit der PSW GmbH ein erhebliches Potential zur Minderung des Entgeltsatzes. Die Stadt hat daher die Kalkulationen zu prüfen und ggf. neue Verhandlungen einzuleiten.

e) Der Landesrechnungshof hat weitere nicht einheitliche Anwendungen bei der Nutzung des Formblattes festgestellt:

- Ein Teilbereich der Kostenermittlung bestand in der Ermittlung der Gesamtkosten der Zentrale. Die „Zentrale“ war jedoch nicht definiert und ebenso nicht, dass die Kosten ggf. auf alle nutzenden Leistungsbereiche aufzuteilen und entsprechend nachzuweisen waren. D.h. es ist nur der Bedarf für die jeweils kalkulierte Leistung oder Einrichtung (z.B. Personalkosten Leitung, ggf. Koordination, übergreifend arbeitendes Personal) umlagefähig. Von den freien Trägern sollte daher eine Gesamtübersicht nach Personalkosten, Sachgemeinkosten, Zinsen und Abschreibungen für die von Einrichtungen oder Teilleistungen gemeinsam genutzten Geschäftsbereiche einschließlich der Nachweise von tatsächlichen Kosten der Vorjahre gefordert werden, um die Realitätsnähe und Angemessenheit nachzuweisen.
- Unter der Position Wirtschaftsbedarf waren nach Nr. 3.3 - 3.7 z.B. Kosten für Ausstattungen und auch Instandhaltungen aufgeführt; diese fanden sich jedoch auch unter Nr. 8. Instandhaltungen (z.B. für Maschinen, Inventar) und unter Nr. 10. Abschreibungen (Abschreibungen bewegliches Anlagevermögen) wieder. Da diese Kostenpositionen inhaltlich nicht nach der Herkunft konkretisiert waren, bestand die

- Möglichkeit der Doppelfinanzierung. Die Plausibilitätsprüfung war zudem eingeschränkt, da nur selten die tatsächlichen Vorjahreskosten zur Kalkulation vorlagen.
- Der von der AWO gGmbH kalkulierte Fachleistungsstundensatz für die ambulanten Erziehungshilfen enthielt unter den Kosten der Zentrale sowohl Mietkosten (11.800 €) als auch Kosten für die Instandhaltung von Gebäuden (7.500 €) und Abschreibungen auf das unbewegliche Anlagevermögen (3.000 €). Angemieteter Raum kann nicht abgeschrieben werden und für die Instandhaltung dieses Raumes ist üblicherweise der Vermieter zuständig. Zur Feststellung der Plausibilität ist die Vorlage und Prüfung von Mietverträgen und der Abschreibungen zwingend erforderlich.
 - Die mit dem IB e.V. 2010 vereinbarten Kosten für Fahrzeuge im ambulanten Bereich betragen 9.105,00 € und lagen damit um 6.605,43 € über den 2008 kalkulierten Kosten (darunter Leasingrate 6.000 €, zuvor 1.492,25 €). Der Anteil für Betriebsstoffe betrug nur 300 €, woraus sich Kosten je gefahrenem Kilometer von über 3 € errechnen. Diese Kosten liegen über dem durchschnittlichen Taxi-Preis i.H.v. 1,50 € in der Stadt. Für die Nutzung von Privat-Pkw sind nach dem BRKG nur 0,20 - 0,30 €/km erstattungsfähig. Der Einsatz der Fahrzeuge ist somit nicht sparsam und unwirtschaftlich. Bei den Entgeltverhandlungen hat die Stadt auf die Ausschöpfung von Einsparpotentialen hinzuwirken.
- f) Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist zudem im Bereich der Fachleistungsstunden im ambulanten und stationären Bereich festzustellen, dass
- die Kalkulation von Kosten für Lebensmittel nicht leistungsgerecht ist, da dort die Beköstigung kein Leistungsbestandteil ist (Beispiel AWO gGmbH);
 - keine Leistungspflicht für erlebnispädagogische Gruppenfahrten sowie über den normalen Betreuungsaufwand (pädagogische Lehrmaterial, Sport- und Spielgeräte, therapeutische Hilfsmittel u.ä.) hinausgehenden Aufwand besteht. Darüber hinausgehender Mittelbedarf sollte konkret nachgewiesen werden. Kosten für erlebnispädagogische Gruppenfahrten sollten über Teilnehmerbeiträge und/oder Zuschüsse gedeckt werden, da diese nicht Inhalt der ambulanten HzE-Leistungen, z.B. der SPFH, sind. Zu beachten ist hierbei auch, dass diese Leistungen zumeist nicht allen von der SPFH erfassten Kindern und Jugendlichen zu teil werden und daher nicht den Fachleistungsstundensätze zugeordnet werden sollten;
 - Kosten für Honorare freier Mitarbeiter leistungsfremd für die Berechnung von Stundensätzen für Fachkräfte sind. Werden Honorarkräfte eingesetzt, sollten hierfür gesonderte Regelungen nach der Leistung und Qualifikation erfolgen. Der Einsatz von Honorarkräften ist regelmäßig kostensparend;

- Kalkulatorische Zinsen auch bei den Fachleistungsstundensätzen unwirtschaftlich und nicht zulässig sind (Siehe Pkt. 5.4.3).

Der Landesrechnungshof mahnt im Interesse der wirtschaftlichen Erbringung von Hilfen zur Erziehung an, dass die Plausibilitäts- und Angemessenheitsprüfung sorgfältig für alle Kostenansätze der Kalkulation vorzunehmen ist.

g) Mit dem ASB LV e.V. vereinbarte die Stadt Entgeltsätze für die flexible Hilfen i.H.v. 42,03 €/FLS und für die Flexible Hilfe - HIT i.H.v. 31,55 €/FLS. Dieses konnte um ein Bewegungsgeld i.H.v. 0,77 €/FLS aufgestockt werden.

Beide Kalkulationen umfassten die Personalkosten aller Mitarbeiter sowohl des ambulanten als auch des stationären Dienstes. Es wurden für die Planstellen der sozialpädagogischen Fachkräfte jeweils unterschiedlich Entgeltgruppen angesetzt. Die Kalkulationen ermöglichten keine Prüfung des notwendigen sozialpädagogischen Personals je Leistungsangebot und auch nicht der tarifgerechten Finanzierung i.S.d. Besserstellungsgebotes. Im Interesse der Ermittlung leistungsgerechter Entgelte ist daher die Kalkulation getrennt nach den Leistungen für die sozialpädagogische Familienhilfe und das HIT vorzunehmen. Darunter können sich auch unterschiedliche Entgeltsätze ergeben, wenn bspw. Praktikanten, Freiwillige oder Honorarkräfte eingesetzt werden. Bei der Kalkulation ist weiterhin zu beachten, dass für den ambulanten Bereich keine Wirtschaftlerin oder ein Gruppenleiter für den stationären Bereich erforderlich sind. Die Fachleistungsstunde sollte zudem ohne Anwendung eines Auslastungskoeffizienten ermittelt werden.

Der Landesrechnungshof regt die Differenzierung der Entgelte für Fachleistungsstunden nach einem leistungs- und qualifizierungsgerechten sowie notwendigen Bedarf an.

5.4.8 Anlage I.3.3. - Entgeltberechnung von Hilfearrangements

Diese Anlage umfasst ein Kalkulationsblatt für Hilfearrangements. Inhalt und Umfang eines Hilfearrangements waren nicht definiert. HzE kann neben den o. g. Fachleistungsstunden/Fallpauschale auch in Form von Tagessätzen oder Fallbudgets finanziert werden. Das Vertragswerk muss daher eindeutig regeln, für welche Leistungsangebote das jeweilige Kalkulationsblatt anzuwenden ist.

Beispiel

Der DRK KV e.V. nutzte für die Ermittlung der Fachleistungsstunde und von Tagessätzen das Kalkulationsblatt für Hilfearrangements. Dabei wurde die Fachleistungsstunde der flexiblen Hilfe fehlerhaft als Tagessatz je Belegungstag oder Tagessatz

ohne Bewegungsgeld ausgewiesen. Fachleistungsstunden werden jedoch nach Stunden²³ bemessen.

Die Vereinbarungspartner der GV HAL berücksichtigten nicht, dass im Interesse eines bestimmungsgemäßen Gebrauchs des Musterkalkulationsblattes für Hilfearrangements dessen allgemeingültige Anwendung für die Ermittlung von Entgelten nach Tagessätzen für HzE, z.B. im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII, festzulegen war.

Das Kalkulationsblatt war zudem grob fehlerhaft erstellt. Dies betraf u.a. die Ermittlung der Personalkosten. Zunächst war danach ein Tagessatz für Fachleistungsstunden ohne Angabe einer Kostengrundlage zu ermitteln. Im Weiteren wurde ein „Leistungsbaustein“ zur Ermittlung der Belegungskosten pro Belegungstag aufgeführt. Dieser umfasste unter Punkt 1 - Personalkosten für sozialpädagogische Fachkräfte, Hausmeister, Koordinator, Leitungsanteile und weitere personalbedingte Ausgaben. Der Leistungsbaustein erfasste jedoch nicht die erforderlichen Personalkosten für das übergreifende Personal (Wirtschaftskräfte, Psychologen, Therapeuten etc.), FSJ, Praktikanten und für die Verwaltung. Beide Tagessätze waren zur Ermittlung des Entgeltsatzes zu addieren. Die bestehenden Regelungen ergaben somit keinen Bezug zum vorgesehenen Personal, da die Berechnung der Tagessätze eine nicht nachvollziehbare Zusammenfassung eines Kostensatzes nach Fachleistungsstunden für pädagogische Kräfte und nach im zusätzlichen Leistungsbaustein ebenfalls berücksichtigungsfähige Kosten für die sozialpädagogischen Fachkräfte umfasste.

Beispiel

Der DRK KV e.V. ermittelte den Entgeltsatz für die Wohngruppen des Stammhauses unter Berücksichtigung eines Fachleistungsstundensatzes für Personalkosten ohne eine nochmalige Berücksichtigung im Leistungsbaustein. Damit umging er das Problem der Doppelfinanzierung. Die PSW GmbH kalkulierte hingegen ohne Anwendung eines Fachleistungsstundensatzes die Personalkosten. Dies ermöglichte die Darstellung eines nachvollziehbaren Personaleinsatzes insbesondere beim Abgleich mit der Leistungsbeschreibung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt in diesem Zusammenhang auch ggf. entstandene Personalkostenanteile von Geschäftsführern mit dem Höchstsatz für das Leitungspersonal und nur mit einem Nachweis aller Anteile an der Gesamttätigkeit des freien Trägers anzuerkennen.

Beispiel

²³ ggf. sollte unter § 3 letzter Absatz der Musterentgeltvereinbarung bestimmt werden, dass eine Fachleistungsstunde eine Dauer von 60 min hat - da FLS z.B. auch 90 oder 120 min beanspruchen können

Die Geschäftsführerin der Einrichtungen des AWO Regionalverbandes Halle - Merseburg e.V. ist nach eigenen Angaben²⁴ gleichzeitig Geschäftsführerin der AWO Kindertageseinrichtungen Halle (Saale) gGmbH, der AWO Altenhilfe Halle (Saale) gGmbH, der SDA Soziale Dienste Arbeiterwohlfahrt gGmbH und der hier in Rede stehenden AWO Erziehungshilfe Halle (Saale) sowie einer Stiftung. Der Ansatz von 25 % ihrer Tätigkeit für die AWO Erziehungshilfe Halle (Saale) gGmbH erscheint daher bei der Vielzahl der Einrichtungen zu hoch. Nicht nachvollziehbar war zudem der Personalkostenansatz von 25 % VbE für einen „stellv. BL“.

In der Praxis fanden die Mitarbeiter der freien Träger und des öJHT diverse abweichende Wege zur prospektiven Kalkulation der Entgelte. Grundsatzvereinbarungen sollen jedoch ein einheitliches Verwaltungshandeln und eine höhere Rechtssicherheit bewirken. Dies wurde durch das Kalkulationsblatt nicht gewährleistet.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass ein geeignetes Kostenblatt für die Entgeltermittlung von plausiblen und angemessenen Tagessätzen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII nicht vereinbart war.

Gemäß dem Kalkulationsblatt war unter Nr. 5 der sonstige Betreuungsaufwand zu erfassen. Gemäß der Protokollnotiz konnte dieser auch sonstige und indirekte Aufwendungen zur Gewährleistung der Betreuung umfassen.

Die AWO gGmbH setzte für die heilpädagogische Kindergruppe KiWiE einen indirekten Betreuungsaufwand i.H.v. 0,55 €/Platz/Tag (jährliche Kosten i.H.v. 1.606 €) an. Die PSW GmbH kalkulierte für ihrer Einrichtungen zwischen 0,62 €/Platz/Tag und 0,65 €/Platz/Tag zuzüglich Kosten für Therapiematerial, Medikamente und Telefon für die jungen Menschen i.H.v. 0,20 €/Platz/Tag.

Der ASB LV e.V. ging bei der Ermittlung des Fachleistungsstundensatzes für das Gesamtpersonal von sonstigen und indirekten Betreuungsaufwendungen i.H.v. 404,26 €/Jahr und sozialpädagogischer Fachkraft aus. Alle Träger erbrachten weder einen sachlich-inhaltlichen Nachweis noch wiesen sie die tatsächliche Höhe im Vorkalkulationszeitraum nach.

Die Stadt prüfte die kalkulierten Kosten für den sonstigen Betreuungsbedarf nicht auf ihre Geeignetheit und Angemessenheit.

Das Kalkulationsblatt umfasste weiterhin unter Nr. 12 die Verwaltungssachkosten. Diese konnten bis zu 5 % der Bruttopersonalkosten abzüglich Fortbildung und Supervision betragen. Die PSW GmbH kalkulierte neben dem o.g. sonstigen Betreuungsaufwand in einer nicht nach dem Kostenblatt der GV HAL vereinbarten Position einen klientenbezogenen Verwaltungsaufwand i.H.v. 0,74 €/Platz/Tag. Es wurden somit den

²⁴ Internetseite - AWO Regionalverband Halle-Merseburg e.V.

Verwaltungssachkosten bzw. dem Betreuungsaufwand zuzurechnende Kosten gesondert ausgewiesen. Damit wurde die Einhaltung vereinbarter Richtwerte wie des Höchstwertes für die Verwaltungssachkosten und für den Betreuungsaufwand i.H.v. 3,27 €/Platz/Tag unterlaufen. Die Stadt hat daher Möglichkeiten der Kostenminderung nicht genutzt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale) die Zuordnung des klientelbezogenen Verwaltungs- und Betreuungsaufwandes an Hand von Einzelfällen konkret sachlich als auch zahlenmäßig zu analysieren und diesen Aufwand grundsätzlich nur im Rahmen der Grenzwerte des allgemein üblichen Verwaltungs- und Betreuungsaufwandes anzuerkennen.

Die Vereinbarung gemäß §§ 77ff SGB VIII zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem ASB LV e.V. vom 06.11.2008 basierte auf der vom Stadtrat am 23.11.2005 bestätigten Grundsatzvereinbarung für den Abschluss von LQE. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt aus Rechtssicherheitsgründen eine neue Vereinbarung mit dem Träger abzuschließen, da die Leistungs- und Qualitätsmerkmale, die Grundlage der Entgeltvereinbarung sind, nicht bzw. nicht rechtssicher vereinbart waren.

Die Kostensätze für die stationären HzE wurden zudem auf der Basis gemischter Kostenkalkulationen errechnet, d.h. es wurden Fachleistungsstundensätze für die Bruttopersonalkosten und Sachkosten der Zentrale ermittelt und diese mit einer pro Platz und Tag ermittelten Anzahl von Fachleistungsstunden multipliziert. Zu diesem Tagessatz aus Fachleistungsstunden wurde ein Tagessatz aus Belegungskosten addiert, die Summe ergab den vereinbarten Tagessatz.

Der Landesrechnungshof stellte dazu fest, dass der Fachleistungsstundensatz aus der Summe sämtlicher Personalkosten des ASB LV e.V. für die ambulanten und stationären Hilfen gebildet wurde. Dies ist nicht leistungsgerecht für die Ermittlung von Entgelten für Einrichtungen nach § 78a SGB VIII.

Aus der Übersicht war zudem nicht ersichtlich, ob das sozialpädagogische Personal tarifgerecht eingruppiert war. Für die Gruppen- und Teamleitung wurden keine Entgeltgruppen angegeben. Eine Verwaltungsstelle (0,45 VbE) war in der Entgeltgruppe E12 und der Leiter war in der Entgeltgruppe E13 eingruppiert. Im Vergleich dazu gruppierte der Clara-Zetkin e.V. Leitungspersonal nach S 17 (TVöD-BT-B, Anhang zu der Anlage C (VKA) zu S 17 Nr. 3. Beschäftigte als Leiterinnen/Leiter von Erziehungsheimen mit einer Durchschnittsbelegung von mindestens 50 Plätzen) ein. Diese Eingruppierung entspricht maximal dem Stundensatz der Entgeltgruppe E 11.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt (Halle) die Eingruppierungen zu prüfen und insbesondere dafür Sorge zu tragen, das für das sozialpädagogische Personal einschließlich der Leitung eine ordnungsgemäße Eingruppie-

rung nach dem öffentlichen Tarif u.a. für den Sozial-/ Erziehungsdienst (TVöD-BT-B) erfolgt.

Die Kalkulation der Fachleistungsstunde des ASB LV e.V. enthielt des Weiteren Personalkosten für Weiterbildung/Supervision, zusätzlichen personellen Bedarf und Reisekosten. Bei der Kalkulation des Leistungsbausteins waren diese Kosten nochmals zu berücksichtigen.

Nicht leistungsgerecht für die Mutter-Kind-Einrichtung oder Kinderwohngemeinschaft war in diesem Zusammenhang auch der in der Fachleistungsstunde kalkulierte Aufwand für Betreuung, Wirtschaftsbedarf, Mieten und weitere Betriebskosten, der dem ambulanten Bereich zuzuordnen war.

Die Stadt Halle (Saale) sollte aufgrund der mangelnden Leistungsgerechtigkeit der Entgelte für die Einrichtungen des ASB LV e.V. darauf hinwirken, neue Entgeltverhandlungen durchzuführen. Der ÖJHT hat dafür Sorge zu tragen, dass ausreichend differenzierte und leistungsgerechte Entgelte für die Einrichtungen nach § 78a SGB VIII vereinbart werden.

Den vereinbarten Kalkulationsblättern fehlte im Weiteren der Nachweis von Erlösabzügen. Hierunter zählen u.a. Personalerstattungen (Erstattungen für private Telefongebühren, Essen, Personalwäsche etc.) und Erträge aus der Arbeit für Dritte u.ä. (siehe auch RV LSA, Anlage 2, Anhang 1).

Kosten für Leistungen an Dritte entsprechen nicht dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit und sind daher in Abzug zubringen.

Der ASB LV e.V. kalkulierte Entgelte für die Mutter-Kind-Einrichtung „Muki“, die nach der von der Stadt bereitgestellten Aktenlage nur mit 12 Plätzen²⁵ genehmigt war, und unterschied dabei nach unterschiedlichen Entgeltsätzen für

- Schwangere, einzelne Jugendliche, einzelne Kinder i.H.v. 100,02 €/Platz/Tag
- Mütter und Kinder ohne Erziehungsgeld i.H.v. 92,68 €/Platz/Tag und
- Säuglinge i.H.v. 85,00 €/Platz/Tag.

Die Kalkulation war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, da

- die Anzahl der Plätze in allen 3 Fällen mit 14 angenommen wurde und damit 4.701,2 Belegungstage Berücksichtigung fanden. Für die Belegung mit Schwangeren, einzelnen Jugendlichen und einzelnen Kindern wurde jedoch für Kosten der Weiterbildung, des Wirtschaftsbedarfs, der Miete und Betriebskosten eine Verdoppelung dieser Kosten gegenüber den beiden anderen Kalkulationen vorgenommen. Daraus entstand ein Tagessatz aus Belegungskosten i.H.v. 30,22 €/Platz/Tag, für die Mütter und Kinder ohne Erziehungsgeld betrug dieser 19,85 €/Platz/Tag und für

²⁵ Betriebserlaubnis vom 24.09.2003 - es ist zu prüfen, ob die Nutzung des Kriseninterventions-/ Inobhutnahmezimmers für Belegung von Müttern/Schwangeren zulässig ist, zudem wurde die Inobhutnahme nach der Betriebserlaubnis nicht zugelassen

Säuglinge 12,17 €/Platz/Tag. Die Leistungsbeschreibung gab keine Hinweise zur Unterbringung von Schwangeren in den Zimmern, z.B. in einem Einzelzimmer. Nachweise zur Höhe der Kosten z.B. für die Miete lagen nicht vor, so dass die Kalkulation nicht nachvollziehbar war. Ein Betreuungsangebot für einzelne Kinder und Jugendliche war nicht vorgesehen;

- die Kalkulation der Personalkosten nicht nach dem notwendigen sozialpädagogischen Fachkräftebedarf für die Mütter und für deren Kinder unterschied, obwohl einzelne Entgeltsätze gebildet wurden. Dieser wird für beide Leistungsbereiche gleich hoch kalkuliert. Aufgrund der Nichtleistungsfähigkeit kann die Mutter die Erziehung ihres Kindes nicht bzw. nicht ohne Unterstützung leisten. Daher wird regelmäßig Hilfe zur Erziehung auch für das Kind notwendig. Das Jugendamt hat auch hierfür sicherzustellen, dass die Leistungen im geeigneten Umfang beschrieben und finanziert werden. Aus den in Nr. 5.1. der Leistungsbeschreibung beschriebenen pädagogischen Ansätzen ergab sich kein Hinweis auf die sozialpädagogische Arbeit mit den Kindern. Unter Nr. 5.2. der Leistungsbeschreibung war für Leistungen nach den §§ 34 und 35a SGB VIII jeweils ein Arbeitsschwerpunkt „Optimale Entwicklung des Kindes (emotional, sensorisch, motorisch, kognitiv)“ aufgeführt, hingegen waren Leistungen für Kinder nach § 19 SGB VIII nicht beschrieben. Gerade § 19 SGB VIII verlangt die Betreuung der Mütter und Väter gemeinsam mit dem Kind und auch die Betreuung ältere Geschwisterkinder.

Der Landesrechnungshof konnte daher nicht feststellen, dass der sozialpädagogische oder erzieherische Fachkräftebedarf für die Kinder dem der Mütter oder Schwangeren entsprach. Die Stadt sollte daher zur Herstellung der Transparenz zwischen Entgelt und Leistung die Zuordnung des Personalbedarfs nach den einzelnen Entgeltsätzen prüfen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes waren für die stationäre HzE die Kostenanteile des Fachleistungsstundensatzes der ambulanten Leistungen, z.B. für Freizeit- und Gesprächsräume sowie Büros des dortigen sozialpädagogischen Personals und für Anteile anderer Einrichtungen des ambulanten Bereichs sowie u.a. auch der aus den ambulanten Leistungen resultierende Betreuungs- und Verwaltungsbedarf nicht leistungsbezogen und daher nicht entgeltfähig.

Nach Nr. 6.3. der Leistungsbeschreibung soll das Angebot nach § 19 SGB VIII über Fachleistungsstunden oder Sondervereinbarungen abgerechnet werden. Dies ist für das Leistungsangebot nach § 19 SGB VIII der beschriebenen stationären Einrichtung „Muki“ Pfännereck 02 nicht nachvollziehbar. Diese Leistungsbeschreibung umfasste nicht das Betreute Wohnen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt für die Einrichtungen des ASB LV e.V. auch aufgrund der fehlenden Transparenz zwischen Leistung und Entgelt neu zu verhandeln.

Die Feststellungen und Hinweise des Landesrechnungshofes zum Kalkulationsblatt der Fachleistungsstunden für die Sachgemeinkosten, die kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen betreffen auch das Kalkulationsblatt für die Ermittlung von Tagessätzen.

Der Landesrechnungshof fügt dazu weiter an:

Der Clara-Zetkin e.V. legte der Stadt 2009 eine Gesamtübersicht zur Entwicklung des Anlagevermögens vom 01.01.2008 bis 31.12.2008 für das Kinderheim Clara Zetkin vor. Für den Kalkulationszeitraum 2011 lagen keine aktuellen Daten vor. Der Landesrechnungshof stellte die Angaben zur Entwicklung des Anlagevermögens der Summe der kalkulierten Abschreibungen des Trägers gegenüber. Er stellte dabei fest, dass sich die kalkulierten Abschreibungen für unbewegliches Anlagevermögen um ca. 5.700 € über dem nachgewiesenen Abschreibungssatz bewegten. Bei einer 60jährigen Nutzungsdauer könnten damit Investitionen i.H.v. ca. 342.000 € refinanziert werden. Die Größenordnung der tatsächlichen Investitionsmaßnahmen war der Stadt nicht bekannt. Der freie Träger hatte somit eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen ohne Prüfung und vorherige Zustimmung der Stadt Halle (Saale) erreicht. Dieses Beispiel zeigt, dass sich der öJHT im Falle der Kalkulation mehrerer Einrichtungen in einer Wirtschaftseinheit nachvollziehbare Gesamtkostenübersichten zu einzelnen Sach- und auch Personalkostenpositionen vorlegen und erläutern lassen muss. Den Nachweis der Plausibilität der Entgeltsätze hat der Einrichtungsträger zu führen. Dazu gehört ggf. auch ein Nachweis für die Gesamtwirtschaftseinheit (z.B. ein KJH) und die Untergliederung des nachgewiesenen Aufwands nach Einzeleinrichtungen (z.B. im KJH befindliche Tagesgruppe, Wohngruppen nach BE), anteiliger Kosten für Fachleistungsstunden oder anderer Nutzungen der Wirtschaftseinheit.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass alle Entgeltsätze durch eine gesonderte Kalkulation belegt werden und dass für Wirtschaftseinheiten oder für Einrichtungen mit mehreren Entgeltsätzen eine nachvollziehbare Gesamtkostenübersicht nach betriebswirtschaftlichen Kennziffern und erforderlichem Personalaufkommen zur Entgeltverhandlung vorgelegt wird und dabei auch Drittkosten (z.B. Abschreibungsanteile aus anteiligen SPFH- oder Verbundleistungen) anteilig berücksichtigt werden.

Zusammenfassung - Vorlagen für die Entgeltermittlung

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die GV HAL teilweise unzureichende und fehlerhafte rechtliche und betriebswirtschaftliche Vorgaben für die Ermittlung von Entgelten für die Kinder- und Jugendhilfe umfasste. Damit waren für die Mitarbeiter der Stadtverwaltung insgesamt nur unzureichend be- und abgegrenzte betriebswirtschaftliche Kriterien vorgegeben und die freien Träger konnten ihre Entgeltkalkulationen relativ ungebunden durchsetzen. Die Kalkulationseckdaten und Kalkulationsschemata waren nicht ausreichend geeignet, um angemessene, plausible und leistungsgerechte Entgelte zu ermitteln.

5.5 Qualitätsentwicklungsvereinbarung

Voraussetzung für die Verpflichtung zur Übernahme des Leistungsentgelts ist gemäß § 78b Abs. 1 Nr. 3 eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung, nach der die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung geregelt sind.

Die Stadt Halle (Saale) und die freien Träger schlossen jeweils für das gesamte Leistungsspektrum des Trägers eine gesonderte Vereinbarung zur Qualitätsentwicklung ab.

Hervorzuheben ist hier die Verpflichtung, mindestens ein Jahresgespräch zur Qualitätsentwicklung der Leistungen der freien Träger (Audit) durchzuführen. Entsprechende Vorbereitungs- und Durchführungsvermerke waren den Akten zu entnehmen. Dabei wurde teilweise auch berücksichtigt, dass die Leistungen der Qualitätsentwicklung einrichtungsbezogen zu prüfen sind.

Gemäß § 4 der Qualitätsentwicklungsvereinbarung verpflichteten sich die freien Träger, den von ihnen erbrachten Leistungen Qualitätskriterien zu Grunde zu legen und auf den Ebenen Struktur-, Prozess-, Ergebnisqualität darzustellen sowie Verfahren zur Qualitätsbewertung anzuwenden. Die Stadt sollte Kenntnis darüber erhalten, welche Verfahren zu Grunde gelegt und zum Einsatz gebracht werden. Die Vereinbarungspartner waren sich nach der Vereinbarung darüber einig, dass der Hilfeplanung besondere Bedeutung zukommt.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass insbesondere Ziel der Vereinbarung zur Qualitätsentwicklung sein muss, die konkrete einrichtungsbezogene und nicht ausschließlich auf den einzelnen Hilfeplan beschränkte Qualitätsentwicklung anhand von Indikatoren für die prozessualen Qualitätskriterien zu erfassen, sowie die Verantwortlichkeiten und die Bewertungsmodalitäten festzulegen.

Durch die Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII sind die strukturellen und prozessualen Voraussetzungen in den Einrichtungen zu sichern. Somit geht es darum, die Eignetheit, das Ausreichen, die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit und damit das Ergebnis der Einrichtung anhand der strukturellen und prozessualen Qualitätskriterien und Indikatoren zu dokumentieren und anhand der Bewertungen zu evaluieren.

Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung ist somit die Grundlage für den ständigen Prozess der Weiterentwicklung der Einrichtungen zur Zufriedenheit und Erfüllung der Erwartungen aller Beteiligten. Qualitätsentwicklung heißt Lernen, das Qualitätsmanagement und die Dienstleistung zu verbessern. Zielorientierung ist dabei die Anpassung der Dienstleistungen an Erwartungen und Vorgaben und die effektive und effiziente Dienstleistungserbringung.²⁶

Zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität sind daher nach Ansicht des Landesrechnungshofs die Qualitätskriterien zu bezeichnen und ihnen prüffähige Indikatoren, Verantwortlichkeiten und Bewertungsmuster vorzugeben. Transparente Ziel- und Wirkungsvorgaben für die Qualitätsentwicklung der Hilfeplanverfahren und des pädagogischen Alltags tragen zusätzlich erheblich zu einer entwicklungsorientierten Eigenprüfung der Einrichtungsträger, zur Beteiligung der Betroffenen und ihres Umfeldes (Fragebögen) und des Jugendamtes bei.

Der Landesrechnungshof verweist hier auf die qualifizierten Anlagen zur QEV 2007 des Jugendamtes des Landkreises Wittenberg mit den freien Trägern, nach denen mit den vereinbarten Qualitätskriterien und Indikatoren der Struktur- und Prozessqualität sowie den erarbeiteten Fragebögen zur Befragung aller am Hilfeprozess Beteiligten (Ergebnisqualität) substantiierte und umfassende Grundlagen für den Abschluss individueller Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und damit einrichtungsbezogener Dialoge der Vereinbarungspartner zur fachlichen Weiterentwicklung von gemeinsamen Qualitätsstandards vorliegen. Im Rahmen des stattfindenden Erfahrungsaustausches der Jugendämter sollte hierüber diskutiert werden.

Die Stadt Halle (Halle) hat dafür Sorge zu tragen, dass die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abrechnungsfähige Ziele und Maßstäbe, Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität und damit verbundene Qualitätsmerkmale und Indikatoren einrichtungsbezogen definieren und ggf. die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen fortgeschrieben werden.

²⁶ NDV Mai 2010 S. 216 - Eckpunkte des Deutschen Vereins für ein kooperatives Qualitätsmanagement von Leistungsträgern und Leistungserbringern in sozialen Hilfesystemen

Prüfverfahren gemäß Anlage 3 RV LSA

Die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen umfassten keine Regelungen zu Prüfrechten des öJHT.

Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die Regelungen des RV LSA in § 6 sowie Anlage 3, die das besondere Prüfrecht betreffen, sobald Qualitätsabweichungen bekannt werden. Insbesondere die Nrn. 3 - 8 der Anlage 3 zum RV LSA legen das Prüfverfahren fest. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen der Stadt gewährleisten nicht die Durchführung von Prüfverfahren im Falle von Leistungs- und Qualitätsabweichungen.

Der Landesrechnungshof erachtet es weiterhin für erforderlich, in den LQE ausdrücklich zu vereinbaren, dass die Träger Änderungen ihrer Leistungen (Abweichen von der vereinbarten Leistungsbeschreibung wie abweichender Personaleinsatz, d.h. unbesetzte Stellen, fehlende Qualifikation des eingesetzten Personals oder Änderung der Platzzahlen) und Beanstandungen der Heimaufsicht zunächst unverzüglich dem öJHT anzuzeigen haben.

Die Stadt Halle (Saale) hat dafür Sorge zu tragen, dass eine rechtssichere Prüfung der Einrichtungen bei Qualitätsabweichungen gemäß den LQE gewährleistet werden kann. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass mindestens vor dem Abschluss neuer Entgelt- und Leistungsvereinbarungen eine Fortschreibung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung auch unter Berücksichtigung aktueller Ergebnisse vom Einrichtungsträger erfolgt.

6. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII

6.1 Vorbemerkungen

§ 1 SGB VIII regelt Folgendes: *“Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft. Dabei soll die Jugendhilfe zur Verwirklichung des Rechts insbesondere:*

- *junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,*
- *Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,*
- *Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,*
- *dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“*

Ein Personensorgeberechtigter (leibliche Eltern, Pflegeeltern) hat nach den für die Kinder- und Jugendhilfe geltenden Vorschriften bei der Erziehung eines Kindes oder Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe des § 27 i.V.m. §§ 28 bis 35 SGB VIII gewährt. Art und Umfang der Hilfe richtet sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall, dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder Jugendlichen einbezogen werden.

Aus den Finanzdaten lassen sich nicht die notwendigen Informationen ableiten, um die Entwicklung der Jugendhilfe analysieren bzw. beeinflussen zu können. Vielmehr ist im Verwaltungshandeln und in der Organisation ein wesentlicher Schwerpunkt für weitere Informationen zur Struktur und Entwicklung der Jugendhilfeleistungen zu sehen.

Der Landesrechnungshof hat diesbezüglich eine nach dem Zufallsprinzip ausgewählte umfassende Fallaktenprüfung hinsichtlich einer gesetzmäßigen und nachvollziehbaren Leistungsbearbeitung und -verwaltung durchgeführt. Informative Einzelfeststellungen sind in diesem Bericht aufgezeigt. Alle geprüften Fallakten sind noch während der örtlichen Erhebungen durch den Landesrechnungshof mit den verantwortlichen Mitarbeiter/innen ausgewertet worden.

6.2 Hilfe zur Erziehung nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall gemäß § 27 Abs. 2 SGB VIII

Ein dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechender erzieherischer Bedarf ist zu gewährleisten, wenn der Vorrang der elterlichen Selbsthilfe nicht mehr gegeben ist. Hilfe zur Erziehung dient dem Ausgleich mangelnder elterlichen Erziehungsleistungen im Einzelfall.

Von besonderer Bedeutung für Funktion und Stellung der Jugendhilfe ist ihr präventiver Handlungsauftrag. "Schwierigkeiten entwickeln sich in Stufen, in Phasen, im Lauf einer Biographie. Die öffentliche Jugendhilfe muss nicht nur alles tun, um Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, sondern durch frühzeitige Förderung und Unterstützung alles tun, um Gefährdungen zu vermeiden.

Nach der Grundnorm des § 27 SGB VIII folgen in den §§ 28 bis 35 SGB VIII typische Erscheinungsformen der Hilfe zur Erziehung. Die Auswahl der konkreten Hilfe richtet sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall (§ 27 Abs. 2 S. 2 SGB VIII).

Der öJHT der Stadt Halle (Saale) betreute im ersten Halbjahr 2011 durchschnittlich 112 Kinder und Jugendliche. Die Ausgaben für diese Leistungsart beliefen sich im Jahr 2010 auf insgesamt 816,5 Tsd €.

Der Landesrechnungshof hat 16 Fallakten geprüft und in einigen Fällen Mängel bei der Aktenführung und Unregelmäßigkeit bei der Leistungsabrechnung festgestellt. Des Weiteren wurden Hilfeleistungen nicht korrekt der typischen Erscheinungsform der Hilfe zur Erziehung zugeordnet.

Informative Einzelfeststellungen:

Fall 1

Zuvor ist anzumerken, dass es sich in diesem Fall grundsätzlich um eine Leistung handelte, die lt. Konzeption des freien Jugendhilfeträgers, hier der ASB LV e.V., insbesondere für das HIT (HaushaltsintensivTraining), auf der Grundlage der §§ 16, 20 SGB VIII (i.V.m. §§ 31, 30, 34 SGB VIII) basierte. Danach war das Angebot nicht den HzE zuzuordnen, sondern der Förderung der Erziehung in der Familie nach dem Zweiten Abschnitt des SGB VIII. Der öJHT der Stadt Halle (Saale) gewährte jedoch für die Leistungen HzE gemäß § 27 Abs. 2 SGB VIII. Dies entsprach nicht der Leistungsbeschreibung. Für die Leistungsgewährung des HIT ist auch kein vorheriger Abschluss eines Hilfeplans nach § 36 SGB VIII erforderlich. Wird wie in diesem Fall ein Dritter, hier die SPFH, zur Erfüllung der Aufgaben in Anspruch genommen, sollte die Finanzierung nach dem Einzelfall geregelt werden.

Die Stadt Halle (Saale) hätte prüfen müssen, ob mit Beginn der Hilfe, dieses Spezialangebot (HIT) dem Aufgabenbereich der SPFH zuzuordnen war.

Im Ergebnis eines Hilfeplangesprächs am **07.03.2011** wurde dieser Sachverhalt aufgegriffen und es wurde amtsintern festgelegt, dass die Hilfe ab **01.05.2011** der SPFH zuzuordnen ist.

Bis zum Abschluss der Prüfung war eine Zuordnung dieser Hilfe zur Hilfeart - SPFH - noch nicht festzustellen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, diesen Sachvorgang zeitnah aufzuarbeiten und die zu gewährende Hilfe der korrekten Hilfeart rechtlich zuzuordnen und haushaltstechnisch richtig zu buchen.

Hilfeverlauf:

Die Familie erhielt seit **12.03.2010** Hilfe zur Erziehung in Form Sozialpädagogischer Familienhilfe und zusätzlich auf Grund der familiären Situation, insbesondere weil es der Familie nicht aus eigenen Kräften gelang, die hauswirtschaftliche Versorgung und Alltagsorganisation im Familienleben zu bewältigen, flexible ambulante Hilfe in Form eines HaushaltsintensivTrainings (HIT).

Über die Hilfe hat das sozialpädagogische Team in seiner Beratung am **11.03.2010** nach entsprechender zeitlicher Vorbereitung wie folgt entschieden:

- HIT nach § 27 (2) SGB VIII ab 12.03.2010 bis 30.06.2010 mit 6 FLS/ Woche
- SPFH nach § 31 SGB VIII ab 12.03.2010 bis 30.06.2010 mit 4 FLS/ Woche.

Die Kostenzusicherungsschreiben an die Einrichtungen ergingen erst mit Datum vom **30.03.2010** für die SPFH und am **23.04.2010** für die HIT. Der Bewilligungsbescheid an die Kindesmutter war datiert vom **19.04.2010**.

Die Stadt hat die für die Empfänger notwendigen Unterlagen nicht zeitnah erstellt und versandt.

In den in der Akte dokumentierten weiteren Verlauf des Hilfeprozesses hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass ab dem Leistungszeitraum vom **01.07.2010 bis 30.09.2010** und vom **01.10.2010 bis 31.12.2010** keine Unterlagen in der Leistungsakte vorlagen, die die Geeignetheit und Erforderlichkeit der weiteren Hilfestellung in Form der SPFH o.a. Leistungen begründeten. Dies betrifft z.B. den erforderlichen Hilfeplan oder Teamberatungsprotokolle.

Der in der Akte beiliegende Ausdruck des Fachprogramms Jucon - ist keine ausreichende Dokumentation für eine zielgerichtete sachliche Hilfestellung.

So konnte der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, warum die FLS an SPFH ab 01.07.2010 um eine Stunde pro Woche erhöht wurde. Vielmehr war durch eine Notiz auf dem Jucon-Ausdruck vermerkt, dass die Hilfe von der Familie gut angenommen wurde. Außerdem hatte der soziale Bereich Wohnungssicherung der Familie eine

Sozialarbeiterin für die Erledigung aller finanziellen Belange sowie von Behördengängen zur Seite gestellt. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs war ab diesem Zeitpunkt die SPFH in diesem Umfang nicht mehr erforderlich. (1 FLS = 42,80 €).

Unter Punkt 1.1 der Dienstanweisung zur Aktenführung des öJHT ist festgelegt (Auszug)

„Die Leistungsakte ist die zentrale Akte in der Sozialverwaltung und besteht aus der chronologisch geordneten Sammlung von Schriftstücken, die als Grundlage für Entscheidungen dienen“

Demnach muss die Leistungsakte den jeweils aktuellen Stand der Arbeit und die weitere Entwicklung ausdrücken und auch für Dritte transparent sein.

Der Landesrechnungshof weist auf die Einhaltung der Festlegungen des öJHT hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Aktenführung hin.

Zu den Leistungen HIT des freien Jugendhelfeträgers sind Feststellungen getroffen, die der Landesrechnungshof unter Pkt. 5.4.1 in diesem Bericht aufgezeigt hat.

In der Wirtschaftsakte befanden sich nicht korrekt erfasste Rechnungsunterlagen der freien Jugendhelfeträger als Leistungserbringer. Die Rechnungslegungen entsprachen in keinem Fall den vereinbarten Abrechnungsmodalitäten. Lt. Kostenzusicherungsschreiben des öJHT wurde festgelegt, dass die Rechnungslegung monatlich rückwirkend erfolgt. Tatsächlich wurden die Rechnungen vor Monatsende für den laufenden Monat erstellt und dem öJHT vorgelegt. Für FLS mit einem Umfang von 4 h pro Woche wurden z.B. Tagessätze je FLS x Anzahl der monatlichen Helfetage abgerechnet. Nachweise über erbrachte Leistungen in der Familie lagen in keinem Fall vor. Diese von den Vereinbarungen abweichende Verfahrensweise bei der Leistungsabrechnung durch den freien Jugendhelfeträger wurde vom öJHT bisher nicht beanstandet. Die Rechnungen des Leistungserbringers wurden von nur einer Mitarbeiterin der wirtschaftlichen Jugendhilfe auf rechnerische und sachliche Richtigkeit geprüft und abgezeichnet.

Für den Leistungsbereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe sind diesbezüglich keine ausreichenden und getrennten Befugnisse für die Bestätigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit der Rechnungslegungen schriftlich erteilt worden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs entsprach die Abrechnung

weder den vereinbarten Bedingungen zwischen den Leistungsträgern noch dien-
te der einfache Rechnungsnachweis einer zielorientierten Jugendhilfeleistung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig auf eine sichere und auf den Verfah-
rensablauf ausgerichtete kontinuierliche Aktenführung zu achten. Wir verweisen
auf die Dienstanweisung zur Aktenführung Nr. 68 vom 01.11.2004. Um die Hilfe-
maßnahmen effektiv und vor allem zum Wohle der Kinder und Jugendlichen zu
steuern, ist es unabdingbar, im Rahmen eines ordnungsgemäßen Hilfeplanver-
fahrens Unterlagen in den Akten vorzuhalten, die uneingeschränkt für eine er-
gebnisorientierte Jugendhilfe nutzbar sind.

Darüber hinaus ist es notwendig, gemäß den gemeindekassenrechtlichen Vor-
schriften entsprechende Befugnisse jeweils für die Feststellung der rechneri-
schen und sachlichen Richtigkeit zu erteilen.

Fall 2

Die Familie war dem Jugendamt seit dem Jahr 2009 durch Schulinformationen wegen
Schulbummelei und häuslicher Unterbetreuung hinreichend bekannt.

Der junge Mensch ist ein massiver Schulverweigerer und hatte seine Schulpflicht noch
nicht erfüllt. Die Kindesmutter stellte am **12.01.2010** einen Antrag auf Teilnahme am
Projekt „Jugendwerkstadt Bauernhof“ für ihren Sohn wegen seiner Schulverweigerung.
Das sozialpädagogische Team entschied über eine HzE in Form einer ambulanten
Maßnahme im Projekt „Werk-Statt-Schule“. Durch eine regelmäßige Beschulung in
diesem Projekt sollte der Jugendliche seinen Hauptschulabschluss erlangen. Die
Probezeit hatte der Jugendliche absolviert und war zum damaligen Zeitpunkt motiviert,
dieses Projekt weiter zu besuchen. Ein weiteres Ziel des sozialpädagogischen Teams
war, durch eine intensive Elternarbeit die Erziehungskompetenzen der Kindesmutter zu
stärken. Das durch das Jugendzentrum St. Georgen e.V. zu erbringende
Leistungspaket umfasste einen Zeitraum vom **01.02.2010 bis 10.07.2011** für insgesamt
17,32 Monate mit 5 FLS pro Woche zu je 35,84 €. Lt. Fallberatungsprotokoll vom
09.03.2010 wurde die Hilfe wegen fehlender Mitwirkung des Jugendlichen, da er auch
in diesem Projekt regelmäßig bummelte, eingestellt. Mit Rückkehr der fallbearbeitenden
Sozialarbeiterin wurde im Rahmen einer kurzfristig anberaumten Fallberatung am
11.03.2011 über die Weiterführung der Hilfe entschieden.

Im weiteren Hilfeverlauf war festzustellen, dass bis zur Erfüllung der Schulpflicht zum
11.07.2011 (Beendigung der Hilfe), die Leistungen durch den freien Jugendhilfeträger
lt. Rechnungslegung im vollen Umfang erbracht wurden. Dies erfolgte, obwohl wegen
Teilnahmeverweigerungen des Jugendlichen an diesem Projekt schon die Grundlage

geschaffen war, wegen fehlender Mitwirkung die Maßnahme vorher einzustellen. Einzelne Leistungsnachweise lagen den Rechnungen nicht bei. Die Entscheidungen des sozialpädagogischen Teams über die Weiterführung der HzE basierten lediglich auf der Berichterstattung der Einrichtung vom **13.01.2011**. Der in der Akte abgelegte Abschlussbericht der Einrichtung datiert auf den **15.07.2011**, also erst nach Beendigung der Hilfe.

Der Landesrechnungshof konnte anhand der in der Leistungsakte vorhandenen Sachverhaltsdokumentation nicht nachvollziehen, warum die Hilfemaßnahme trotz der fehlenden Mitwirkung des Jugendlichen zum Abschluss gebracht werden konnte. Ein Nachweis darüber wann und mit welchem Leistungsinhalt und welcher Betreuungsintensität der Jugendliche am Projekt teilgenommen hatte, war nicht dokumentiert.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT künftig auf eine auf den Einzelfall ausgerichtete umfassende und zielgerichtete Sachverhaltsdokumentation zu achten.

Nur so kann der Nachweis erbracht werden, dass die Sozialleistungen zweckentsprechend gewährt wurden.

In den Fällen 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13 und 14 hat der Landesrechnungshof gleichgelagerte Feststellungen zu einer nicht ausreichend nachgewiesenen Leistungsdokumentation durch den freien Jugendhilfeträger getroffen. In den Fällen 15 und 10 waren in den Akten keine ausreichenden Erläuterungen zur Erforderlichkeit und Notwendigkeit der gewährten Hilfen zur Erziehung enthalten.

6.3 Soziale Gruppenarbeit gemäß § 29 SGB VIII

„Die Teilnahme an sozialer Gruppenarbeit soll älteren Kindern und Jugendlichen bei der Überwindung von Entwicklungsschwierigkeiten und Verhaltensproblemen helfen....“ Sie ist damit unter die ambulanten Hilfen zur Erziehung für ältere Kinder (i.d.R. ab ca. 12 Jahre, nach Vollendung des 21. Lebensjahr erfolgt die Weitergewährung nur in begründeten Einzelfällen), eingereiht. Als Angebot zum sozialen Lernen soll sie mit dem Gesamtziel einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit positive Erfahrungen, Erlebnisse und Einsichten vermitteln, die zur Achtung des Anderen, zu Selbstbewusstsein und zur Überwindung von Entwicklungsschwierigkeiten und Verhaltensproblemen verhelfen. Je nach Bedarf wird Soziale Gruppenarbeit mit anderen Arbeitsformen wie Einzelfallhilfe, Elternarbeit und Netzwerkarbeit ergänzt.

Der öJHT der Stadt Halle (Saale) hatte mit Stand 30.06.2011 durchschnittlich 24 Fälle dieser Hilfeart betreut und im Jahre 2010 hierfür 332,8 Tsd € aufgewendet.

Der Landesrechnungshof hatte insgesamt 8 Einzelfallakten dieser Leistungsart geprüft. Hierzu lagen jeweils die Leistungsakten und die Akten der wirtschaftlichen Jugendhilfe zur Prüfung vor.

Im Ergebnis der Prüfung hatte der Landesrechnungshof Feststellungen getroffen, die sich insbesondere beschränken auf

- eine nicht einheitliche und ordnungsgemäße Aktenführung und -verwaltung und Nichteinhaltung des Schutzes von Sozialdaten
- einen nicht detaillierten Leistungsnachweis durch den freien Jugendhilfeträger,
- eine fehlende nachweisliche Kontrolle der Aktenvorgänge durch die Amts- und Ressortleitung und
- eine teilweise lückenhafte Sachverhaltsdokumentation zum Hilfeplanverlauf gemäß § 36 SGB VIII.

Die betroffenen Fälle 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 und 23, bei denen die o.g. Feststellungen getroffen wurden, sind mit den verantwortlichen Mitarbeiter/-innen während der örtlichen Erhebungen ausgewertet worden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, künftig auf eine sichere und auf den Verfahrensablauf ausgerichtete kontinuierliche Aktenführung zu achten. Wir verweisen auf die Dienstanweisung zur Aktenführung Nr. 68 vom 01.11.2004. Um die Hilfemaßnahmen effektiv und vor allem zum Wohle der Kinder und Jugendlichen zu steuern, ist es unabdingbar, im Rahmen eines ordnungsgemäßen Hilfeplanverfahrens Unterlagen in den Akten vorzuhalten, die uneingeschränkt für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe nutzbar sind.

6.4 Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer gemäß § 30 SGB VIII

Sozialpädagogisch ausgebildete Fachkräfte begleiten über eine längere Zeit junge Menschen, die ohne diese individuelle persönliche Unterstützung mit ihrer familiären oder sozialen Lebenssituation nicht mehr zurecht kommen würden. Die Erziehungsbeistandschaft zählt zu den „klassischen“ ambulanten HzE, ergänzt und unterstützt die familiäre Erziehung und bezieht das soziale Umfeld soweit wie möglich in die Arbeit mit ein. Die unterschiedlichen sozialpädagogischen Methoden und Arbeitsformen wie soziale Einzelhilfe, soziale Gruppenarbeit, Elternarbeit, Familienarbeit können sich also sowohl auf den einzelnen jungen Menschen als auch auf die Familie oder - je nach Problematik und Gegebenheiten - auf sonstige für den jungen Menschen wichtige Lebensbereiche beziehen. Die Hilfe wird sowohl von den

öJHT als auch von freien Trägern der Jugendhilfe durchgeführt. Es handelt sich meistens um eine für voraussichtlich längere Zeit zu leistende Hilfe.

Der öJHT der Stadt Halle (Saale) betreute im ersten Halbjahr 2011 durchschnittlich 90 Kinder und Jugendliche. Die Ausgaben für diese Leistungsart beliefen sich im Jahr 2010 auf insgesamt 1.415,5 Tsd €.

Der Landesrechnungshof hat insgesamt 14 Fallakten geprüft und in den Fällen 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 und 32 Mängel bei der ordnungsgemäßen Aktenführung sowie beim vollständigen und detaillierten Nachweis der Leistungen durch den freien Jugendhilfeträger festgestellt. Alle Einzelfallakten sind den verantwortlichen Mitarbeiter/-innen mit Anmerkungen zu den Feststellungen zur Kenntnis gegeben worden.

Es sind keine weiteren informativen Einzelfeststellungen aufzuzeigen.

Der Landesrechnungshof weist auf die Empfehlungen und Hinweise zu diesen Feststellungen in diesem Bericht unter Pkt. 6.3 hin.

6.5 Sozialpädagogische Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII

„SPFH soll durch intensive Betreuung und Begleitung Familien in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen unterstützen und Hilfen zur Selbsthilfe geben. Sie ist in der Regel auf längere Zeit angelegt und erfordert die Mitarbeit der Familie“.

Diese Hilfe ist die intensivste Form der ambulanten Hilfe, weil sie - meist über längere Zeit (mindestens 1 Jahr, höchstens 2,5 Jahre) - in der Familie stattfindet und häufig mit Schwierigkeiten und Problemen sowohl der Kinder als auch der Elternteile konfrontiert wird. Durch den rechtzeitigen Einsatz dieser Hilfen kann in vielen Fällen das Selbsthilfepotential einer Familie gestärkt werden. Die Hilfe kommt dann in Betracht, wenn ein junger Mensch oder eine Familie die erzieherischen, persönlichen und sozialen Schwierigkeiten von sich aus nicht bewältigt, die ambulanten Hilfen der sozialen Dienste und der Beratungsstellen nicht ausreichen und Erziehungshilfe in der Pflegefamilie oder im Heim nicht oder nicht mehr erforderlich ist. Für diese Aufgaben kommen Sozialarbeiter, Sozialpädagogen, Erzieher, Haus- und Familienpfleger/-in oder spezifisch ausgebildete ehrenamtliche Kräfte in Frage. Ein Kostenbeitrag wird bei dieser Hilfe nach § 91 SGB VIII nicht erhoben.

Der öJHT der Stadt Halle (Saale) betreute im ersten Halbjahr 2011 durchschnittlich 274 Kinder und Jugendliche. Die Ausgaben für diese Leistungsart beliefen sich im Jahr 2010 auf insgesamt 3.293,6 Tsd €.

Der Landesrechnungshof hat insgesamt 8 Fallakten geprüft und Mängel bei der Aktenführung und -verwaltung sowie bei der Verfahrensweise zur Leistungsberechnung festgestellt.

In den Fällen 33, 34, 35, 36, 37, 38 und 39 wurde festgestellt:

- Bescheide wurden nicht zeitnah an den Hilfeempfänger, den Sorgeberechtigten oder den Leistungserbringer versandt. Damit waren z.T. die Voraussetzungen für die Einhaltung gesetzlicher Fristen nicht mehr gegeben.
- Fortschreibungsberichte zu den Hilfeplänen waren nicht von allen beteiligten Personen unterzeichnet.
- Die von den freien Jugendhelfeträgern abgerechneten Leistungen waren nicht detailliert belegt.

In Fall 36 war der Bescheid nicht rechtssicher formuliert, er entsprach nicht der Regelung über Bestimmtheit und Form eines Verwaltungsaktes gemäß § 33 SGB X.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, auf eine sichere und auf den Verfahrensablauf gerichtete kontinuierliche Aktenführung zu achten.

Die Einhaltung einer zeitnahen und korrekten Sachbearbeitung ist zu gewährleisten. Auf eine rechtssichere Formulierung der amtlichen Schreiben ist zu achten.

Bei Durchführung einer regelmäßigen Dienstaufsicht und Kontrolle müssen Mängel bei der Aktenführung und korrekten Sachbearbeitung aufgezeigt und künftig weitestgehend verhindert werden.

6.6 Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII

Die Vollzeitpflege ist die Erziehung eines jungen Menschen in einer anderen Familie oder bei Großeltern oder anderen Verwandten über Tag und Nacht, entweder als zeitlich befristete Hilfe zur Erziehung oder als auf Dauer angelegte Lebensform. Der öJHT hat darauf hinzuwirken, dass die Pflegepersonen und die Eltern zum Wohl des Kindes und des Jugendlichen zusammenarbeiten.

Vor Aufnahme des jungen Menschen und während der Dauer der Pflege haben die Pflegepersonen Anspruch auf Beratung und Unterstützung durch den öJHT. Dabei soll das Jugendamt an Ort und Stelle überprüfen, ob die Pflegepersonen den Erfordernissen des Einzelfalls entsprechend eine dem Wohl des jungen Menschen förderliche Erziehung gewährleisten. Gemäß § 20 Abs. 2 KJHG-LSA soll der öJHT

bei jeder Unterbringung in einer Pflegestelle auf den Abschluss eines schriftlichen Pflegevertrages hinwirken, der die Rechte und Pflichten der Vertragspartner regelt.

Gemäß der KJH-PfIG-VO hat der öJHT während der Hilfgewährung neben den Kosten zur Erziehung außerhalb des Elternhauses auch den notwendigen Unterhalt des jungen Menschen sicherzustellen. (Siehe Pkt. 6.10)

In den Einzugsbereichen der Ressorts der Stadt Halle (Saale) waren mit Stand 30.06.2011 durchschnittlich 262 junge Menschen in Vollzeitpflege. Hierfür wurden Haushaltsmittel im Jahr 2010 von rd. 2.887,1 Tsd € aufgewendet. Gegenüber den jährlichen Ausgaben für Hilfe zur Erziehung in Form der Heimerziehung wurden für diese Hilfeart wesentlich weniger finanzielle Mittel aufgewendet.

Anmerkungen

Unsere Erfahrungen aus vorangegangenen Prüfungen ergaben, dass der als positiv zu beurteilende Trend der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien statt in der Heimerziehung nicht anhalten wird. Als Gründe wurden angeführt, dass es immer schwieriger werde, weitere geeignete Pflegefamilien zu finden. Bereits vorhandene Pflegepersonen würden älter und damit eines Tages nicht mehr zur Verfügung stehen. Jüngere Familien könnten wahrscheinlich - nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung - nicht im gleichen Umfang geworben werden. Außerdem ist eine Zunahme komplizierter Hilfefälle, teilweise mit Mehrfachstörungen, zu verzeichnen, die nicht in herkömmliche Pflegefamilien vermittelt werden können. Hier seien sozialpädagogische Pflegestellen erforderlich.

In der Stadt Halle (Saale) stellt sich nach eigener Einschätzung der Stadt dieser positiv zu beurteilende Trend der Unterbringung von jungen Menschen in Pflegefamilien künftig als nicht mehr realisierbar dar. Nach Aussagen der Amtsleitung wird es in naher Zukunft einen größeren zusätzlichen Bedarf an geeigneten Pflegeeltern geben. Gegenwärtig stehen dem öJHT ca. 233 Pflegefamilien, darunter ca. 12 Bereitschaftspflegestellen, zur Verfügung. Die Auslastung der aktiven Pflegefamilien lag zum Zeitpunkt der Prüfung bei 100 %.

In regelmäßigen Abständen hat die Stadt Halle (Saale) im Amtsblatt Pflegestellen beworben oder Flyer-Werbeaktionen durchgeführt.

Die Fehlenden Kapazitäten an Pflegefamilien/-stellen hatten auch zur Folge, dass eine Unterbringung in einem Heim oder in einer anderen Wohnform erforderlich wurde. Nicht zuletzt belasteten die Ausgaben für diese Hilfeart den Haushalt zusätzlich.

Der Landesrechnungshof hat nicht geprüft, ob die Eignung der Pflegepersonen, die nicht einer Erlaubnis nach § 44 Abs. 1 SGB VIII bedürfen, nach strengen Maßstäben durch die Abteilungsleitung geprüft und dokumentiert wurde.

Vielmehr wurde das Augenmerk auf die durch den öJHT gemäß § 20 KJHG-LSA zu erfüllenden Aufgaben bezüglich der Beratung und Unterstützung vor Aufnahme des Kindes und während der Dauer der Pflege in einer Pflegefamilie/-stelle gelegt.

Das Team des Pflegekinderdienstes des Jugendamtes führte nachweislich regelmäßige Pflegeelternveranstaltungen durch. Es wurden u.a. thematische Pflegeelternschulungen durchgeführt, Gruppen- und Einzelsupervisionen, Jahresveranstaltungen für Pflegefamilien organisiert oder Vorbereitungsseminare für Pflegeelternbewerber gegeben.

Die Stadt Halle (Saale) hat nach Aussage der Amtsleitung mit jeder Pflegeperson, bei der ein Kind aufgenommen wurde, eine schriftliche Pflegevereinbarung abgeschlossen. Damit entsprach der öJHT den Empfehlungen des Gesetzgebers nach § 20 Abs. 2 Satz 3 KJHG-LSA.

Der Landesrechnungshof hat die in den Einzelfallakten der Pflegekinder abgelegten Pflegeverträge eingesehen und festgestellt, dass die Vereinbarungen in fast allen Fällen einheitlich standardisiert waren. Der Inhalt der Verträge entsprach grundsätzlich den rechtlichen Vorgaben. In einigen Fällen fehlten bearbeitungsrelevante Angaben, wie die der Krankenkasse oder die Art des Pflegschaftsverhältnisses. In einem Fall wurde keine Vereinbarung mit der Pflegeperson im Verwandtenpflegschaftsverhältnis abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof hat 13 Pflegekinderakten geprüft und in einigen Fällen Mängel bei einer ordnungsgemäßen Aktenführung und nachvollziehbaren Sachverhaltsdokumentation sowie einer korrekten und zeitnahen Leistungsberechnung bzw. -abrechnung festgestellt.

Alle folgenden informativen Einzelfeststellungen wurden bereits während der Prüfung mit den verantwortlichen Mitarbeiter/-innen ausgewertet. Entsprechende Beachtung fanden die Hinweise des Landesrechnungshofs bereits bei der laufenden Leistungsbearbeitung/-gewährung durch die Mitarbeiter.

Informative Einzelfeststellung

Fall 40

Das Kind ist seit dem **17.11.2010** in Vollzeitpflege bei Pflegeeltern im Landkreis Emsland (Niedersachsen). Im Rahmen einer in Obhutnahme war das Kind zuvor vom **28.05.2010 bis 16.11.2010** bei einer Aufnahmepflegefamilie in Halle (Saale) untergebracht.

Der in der Leistungsakte abgelegte Pflegevertrag mit der Aufnahmepflegefamilie vom **27.05.2010** entsprach inhaltlich nicht in jedem Punkt den rechtlichen Anforderungen. Es fehlten z.T. vertragsrelevante Angaben wie Angabe der Krankenkasse, Art des Pflegeverhältnisses u.ä. Das Kostenzusicherungsschreiben an die Pflegefamilie erging erst am **10.06.2010**, obwohl die Leistung bereits ab **28.05.2010** gewährt wurde.

In der Akte befand sich weiter eine Mitteilung des ASD an die WJH, dass das Bereitschaftspflegeverhältnis am **16.03.2010** ende und das Dauerpflegeverhältnis am **17.03.2010** beginne. Nach der Sachverhaltsdokumentation zu Beginn des Aktenverlaufs, waren diese Angaben falsch. Das Dauerpflegeverhältnis begann am **17.11.2010**.

Der Hilfeplan vom **16.11.2010** wurde nicht von allen beteiligten Personen unterzeichnet, ein Termin für die Fortschreibung des Hilfeplans wurde nicht vereinbart.

Die Stadt Halle (Saale) bat beim Jugendamt Lingen mit Schreiben vom **10.12.2010** um Amtshilfe bei der Betreuung der Pflegefamilie. Die Begleitung und Betreuung der Pflegefamilie wurde vom ansässigen Adoptions- und Pflegekinderdienst des Sozialdienstes Katholischer Frauen e.V. kostenpflichtig durchgeführt. Der Verein bot der Stadt Halle (Saale) mit Schreiben vom **31.05.2011** eine Entgeltvereinbarung von durchschnittlich 3,3 Stunden pro Monat für einen Fachleistungsstundensatz i.H.v. 48,49 € (Kostenpauschale über 160 € pro Monat für den Zeitraum bis zum Ende der örtlichen Zuständigkeit gemäß § 86 SGB VIII, voraussichtlich bis 17.11.2012) an.

Mit Schreiben vom **05.07.2011** teilt die Stadt Halle (Saale) dem Sozialdienst e.V. in Lingen mit, dass ...“dieser Vertragsabschluss rechtlich nicht eingegangen werden kann, da die fachliche Steuerung und die Gesamtverantwortung bei den beteiligten Jugendämtern liegen. Die Betreuung des Pflegekindes erfolgte in Abstimmung zwischen den Pflegekinderdiensten der Stadt Halle (Saale) und dem Jugendamt Lingen.“

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass durch diese langwierige Verfahrensweise (Zeitraum vom 10.12.2010 bis 05.07.2011) bei der Klärung einer

wichtigen **Betreuungsangelegenheit zum Wohl des Kindes** eine zielorientierte Jugendhilfe nicht mehr gesichert war. Aus der weiteren Aktenlage konnte der Landesrechnungshof den aktuellen Bearbeitungsstand nicht entnehmen.

Der Landesrechnungshof gibt zu beachten, dass eine zügige auf den einzelnen Fall ausgerichtete Sachverhaltsklärung zum Wohle des Kindes zu gewährleisten ist.

Der Landesrechnungshof weist auf die rechtlichen Voraussetzungen gemäß §§ 53ff SGB X i.V.m. §§ 54 - 62 VwVfG zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages hin. Der Inhalt der vertraglichen Vereinbarung muss von den Vertragsparteien im gleichen Sinne verstanden werden. Folglich sind die Angaben, wie in diesem Fall zum Pflegeverhältnis, detailliert zu formulieren.

Fall 41

Das Kind lebt seit März 2000 bei der Tante mütterlicherseits im Landkreis Diepholz (Jugendamt Syke). Das Gericht entzog mit Urteil vom 27.03.2006 der Kindesmutter das Sorgerecht und übertrug dies der Schwester der Kindesmutter. Das Kind zeigte Verhaltensauffälligkeiten und wurde seit November 2006 im Kinderdorf St. Josef in Heinsberg nach § 34 SGB VIII betreut. Aufgrund der positiven Entwicklung des Kindes wurde es am 26.07.2009 wieder zur Tante in Vollzeitpflege/Verwandtenpflege entlassen. Die Hilfe wurde bis voraussichtlich 30.04.2013 gewährt. Ein Pflegevertrag war in der Akte nicht vorhanden.

Mit Schreiben vom 25.07.2009 beantragte der Vormund (Tante) die Wiederaufnahme der Pflegschaft beim Jugendamt der Stadt Halle (Saale). Mit amtlichen Schreiben vom 27.08.2009 teilte das Jugendamt der Betreuungsperson/ Vormund mit, dass der Antrag eingegangen sei, aber aufgrund eines Zuständigkeitswechsels in einen anderen Sozialbezirk der Stadt Halle die Angelegenheit erst mit einer dort zuständigen Sozialbearbeiterin besprochen werden müsste. Die Betreuungsperson/ Vormund erkundigte sich dann mit Schreiben vom 03.11.2009, wie ihr Antrag beschieden wurde.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Jugendamt Halle (Saale) bis zu diesem Zeitpunkt in dieser Angelegenheit in keiner Weise tätig geworden war.

Das Jugendamt Halle (Saale) veranlasste erst mit Schreiben vom 13.11.2009 an das Jugendamt Syke, im Rahmen eines Amtshilfeersuchens, die Prüfung der Geeignetheit der Tante für eine Pflegschaft. Das Pflegegeld gewährte das Jugendamt der Stadt Halle (Saale) gewährte rückwirkend ab 26.07.2009.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass diese dokumentierte Fallbearbeitung zur Klärung eines für das Wohl des Kindes wichtigen Sachverhalts nicht dazu beiträgt, dass eine ergebnisorientierte Jugendhilfe, hier in diesem Fall die Sicherung des familiären Umfelds, gewährleistet werden kann.

Aus der Leistungsakte war eine Sachverhaltsdokumentation zum Hilfeverlauf während des Aufenthalts bei der Tante nicht zu entnehmen.

Auch im weiteren Aktenverlauf zur Hilfe in Vollzeitpflege und auch in Form SPFH war festzustellen, dass die vorhandenen Unterlagen den Hilfeverlauf nur mangelhaft dokumentierten. Beispielsweise wurden auch in diesem Fall amtliche Schreiben nicht zeitnah an die Empfänger versandt, es waren lange Bearbeitungszeiten zu verzeichnen und Leistungen wurden bis zum Zeitpunkt der Prüfung wegen fehlender und unvollständiger Sachverhaltsdokumentation vorerst nicht dem Leistungsträger erstattet.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die Amtsleiterin unverzüglich dieses Falls angenommen und bereits entsprechende Maßnahmen zur Klärung eingeleitet hatte.

In den Fällen 42, 43, 44, 45, 46, 47 und 48 wurden Feststellungen getroffen, die sich auf nachfolgende Schwerpunkte beschränkten:

- amtliche Schreiben waren nicht zeitnah an die Empfänger versandt worden,
- Hilfepläne wurden nicht von allen beteiligten Personen unterschrieben,
- Pflegeverträge enthielten nicht in jedem Fall vollständige vertragsrelevante Angaben oder es lagen keine aktuellen Pflegeverträge vor,
- in der Leistungsakte fehlten z.T. sachverhaltsrelevante Unterlagen bzw. Angaben zum laufenden Hilfeprozess.

Um die Hilfemaßnahmen effektiv und vor allem zum Wohl der Kinder und Jugendlichen zu steuern, ist es unabdingbar, im Rahmen eines ordnungsgemäßen Hilfeplanverfahrens die Unterlagen in den Akten vorzuhalten, die uneingeschränkt für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe nutzbar sind.

Der Landesrechnungshof weist auch in diesem Fall auf die rechtlichen Voraussetzungen gemäß §§ 53 ff SGB X i.V.m. §§ 54 - 62 VwVfG zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages hin und empfiehlt, auch Pflegeverträge mit Verwandtenpflegepersonen unter Beachtung v.g. Hinweise abzuschließen.

Bei Durchführung einer regelmäßigen Dienstaufsicht und amtsinternen Kontrolle müssen Mängel bei der Aktenführung bzw. Sachverhaltsbearbeitung aufgezeigt und künftig verhindert werden.

6.7 Heimerziehung, sonstige Wohnformen § 34 SGB VIII

Die Erziehung in einem Heim ist ein tiefgreifender Einschnitt im Leben eines jungen Menschen. Bevor ein Kind oder Jugendlicher in einem Heim untergebracht wird, werden in der Regel sonstige Jugendhilfeleistungen unter Würdigung des Einzelfalls bewilligt. Beispielsweise erfolgt zunächst eine Beratung der Personensorgeberechtigten, der Kinder und der Jugendlichen über andere Möglichkeiten der Hilfe, wie Erziehungsbeistand, SPFH, Tagesgruppen u.a.

Die Heimerziehung ist ein vollstationäres Angebot. Die Verweildauer des jungen Menschen ist abhängig vom Aufnahmegrund und vom Hilfeverlauf sowie davon, ob eine Perspektive im Elternhaus gemeinsam erarbeitet werden kann.

Die finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus entsprechenden Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen. In die Entgeltvereinbarungen fließen die Personalkosten ein, außerdem u.a. die aktuellen Betriebs- und Sachkosten, welche insgesamt in den zurückliegenden Jahren tendenziell steigend waren. Selbst bei gleich bleibenden oder sogar sinkenden Fallzahlen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Kosten für diese Hilfeart jährlich steigen. Weitere Kosten entstehen durch Annex-Leistungen, welche in der Regel nicht im Entgelt enthalten sind. Zu diesen gehören z.B. Erstausstattungen mit Bekleidung, Fahrtkosten für Heimfahrten, Ferienzuschüsse sowie Kosten der Krankenhilfe, wenn und soweit diese nicht über die Krankenkassen gedeckt sind. Weitere Ausführungen und Feststellungen zu den LQE unter Pkt. 5 ff.

In der Stadt Halle (Saale) waren mit Stand 30.06.2011 durchschnittlich 360 junge Menschen in Heimen oder anderen Wohnformen untergebracht. Nach den Hilfeausgaben für SPFH und Vollzeitpflege stellte der öJHT im Jahr 2010 für die Heimerziehung die meisten Haushaltsmittel, insgesamt 12.897,9 Tsd. €, bereit.

Der Landesrechnungshof hat 8 Fälle dieser Leistungsart geprüft. Zur Prüfung standen für den Einzelfall jeweils die Sozialdienstakte und die Wirtschaftsakte zur Verfügung. Es wurden Feststellungen getroffen, die den im v.g. Berichtsteil aufgezeigten Beanstandungen vergleichbar sind.

Die Feststellungen beschränkten sich in den Fällen 49, 50, 51, 52 und 53 auf eine nicht vollständige Aktenführung, eine nicht zeitnahe Leistungsbearbeitung und fehlende Unterschriftsleistungen aller Beteiligten am Hilfeplangespräch.

Um Wiederholungen zu vermeiden, weist der Landesrechnungshof auf seine Hinweise und Empfehlungen zu den einzelnen Feststellungen in diesem Bericht hin.

6.8 Leistungen des öJHT für junge Menschen mit Behinderung nach § 35 a SGB VIII

Seelisch behinderte Kinder und Jugendliche²⁷ haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII, der für den Umfang der Hilfe auf § 54 SGB XII verweist, der wiederum auf § 26 SGB IX weiter verweist. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist zugleich Rehabilitationsträger nach § 6 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX. Die Eingliederungshilfe ist unabhängig vom Vorliegen der Voraussetzungen einer Hilfe zur Erziehung nach § 27 Abs. 1 SGB VIII, die zusätzlich geleistet werden kann.²⁸ Im Unterschied zur Hilfe zur Erziehung haben die jungen Menschen selbst den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe und nicht die Personensorgeberechtigten, weil diese Hilfe nicht mit Einschränkungen des elterlichen Erziehungsrechts verbunden ist. Zum Inhalt dieser Hilfe zählen ambulante Hilfe, Hilfe in Kindertageseinrichtungen oder in anderen teilstationären Einrichtungen, in stationären Einrichtungen und bei geeigneten Pflegepersonen²⁹.

§ 53 Abs. 1 SGB X bestimmt den leistungsberechtigten Personenkreis. Danach sind Personen leistungsberechtigt, wenn sie durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB IX wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt sind. Das gleiche gilt, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Teilhabe einzutreten droht. Die Eingliederungshilfeverordnung (EHVO) konkretisiert dies

- für körperlich wesentlich behinderte Menschen (§ 1),*
- für geistig wesentlich behinderte Menschen (§ 2) und*
- für seelisch wesentlich behinderte Menschen (§ 3).*

Die entsprechenden Bestimmungen unterscheiden sich dadurch, dass bestimmte Personenkreise kraft Gesetzes als wesentlich behindert gelten. Bei anderen Personenkreisen muss im Rahmen der Sachverhaltsermittlung die wesentliche Behinderung individuell festgestellt werden.

Im Ergebnis vorangegangener Prüfungen bei verschiedenen öJHT verweist der Landesrechnungshof auf nachfolgende positive Ergebnisse bei der Gewährung dieser Hilfeart.

- Für eine sachgerechte und bedarfsorientierte Fallsteuerung sind standardisierte Antrags- und Hilfeplanverfahren unerlässlich.*

²⁷ auch junge Volljährige nach § 41 Abs. 2 SGB VIII als Hilfe für junge Volljährige

²⁸ § 35 a Abs. 4 SGB VIII

²⁹ § 35 a Abs. 2 SGB VIII

- Angesichts der rechtlichen und inhaltlichen Komplexität der Hilfgewährung nach § 35 a SGB VIII, die zudem eng mit der Sozialhilfe und mit dem schulischen Bereich verflochten ist, hat sich eine Spezialisierung des Personals auf diese besondere Thematik als zweckmäßig erwiesen. Dabei spricht sich der Landesrechnungshof zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung für eine Zentralisierung der Hilfgewährung unter Beteiligung des sozialpädagogischen und medizinischen Fachwissens aus.
- Zur Minderung bestehender Abgrenzungsprobleme zwischen Eingliederungshilfeleistungen der Jugendhilfe sowohl zur Sozialhilfe als auch zum Schulwesen haben sich schriftlich fixierte Zuständigkeitsabgrenzungen und Verfahrensabsprachen zwischen den jeweilig zuständigen Organisationseinheiten als zielführend erwiesen.

Die finanziellen Auswirkungen ergeben sich auch hier aus entsprechenden LQE.

Anmerkungen

Am 19. Juni 2009 wurde das Assistenzpflegebedarfsgesetz vom Bundestag verabschiedet. Dadurch ist auch im Rahmen der Eingliederungshilfe die Unterbringung behinderter Kinder in Pflegefamilien möglich. Mit dem neuen Gesetz wird die Betreuung von geistig und körperlich behinderten jungen Menschen in einer Pflegefamilie für einen bis Ende 2013 befristeten Zeitraum als Leistung der Eingliederungshilfe nach SGB XII ermöglicht.

Damit stehen behinderten Kindern und Jugendlichen, die Leistungen des Sozialhilfeträgers erhalten, dieselben Möglichkeiten offen wie andern jungen Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe.

Durch den öJHT wurden mit Stand 30.06.2011 in dieser Hilfeart durchschnittlich 35 Kinder und Jugendliche stationär und durchschnittlich 86 Kinder und Jugendliche ambulant betreut.

Hierfür hat der öJHT im Jahre 2010 409,1 Tsd. € Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof hat 4 umfangreiche Fälle dieser Hilfeart geprüft und in allen Fällen Feststellungen hinsichtlich unvollständiger Aktenführung und z.T. unzureichender Sachverhaltsdokumentation über die Hilfgewährung festgestellt.

In einem Fall wurden nach Ablehnung der Übertragung der sachlichen Zuständigkeit durch den überörtlichen Sozialhilfeträger vom öJHT Leistungen nach § 35 a SGB VIII gewährt, obwohl nach Aktenlage deutliche Anhaltspunkte für das Vorliegen der

Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem Sechsten Kapitel des SGB XII vorlagen.

Informative Einzelfeststellungen:

Fall 54

Zur Vorgeschichte:

Die Hilfeleistung für das Kind umfasste 8 Leistungsakten, die Akten Nr. 5 - 8 standen dem Prüfer zur Verfügung.

Das Kind erlitt im November 1997 nach einem Verkehrsunfall ein Schädel-Hirn-Trauma III. Grades. Bei diesem Unfall verstarben zwei Brüder und der Lebensgefährte der Kindesmutter. Seit diesem Zeitpunkt erhielt der Junge Eingliederungshilfeleistungen nach § 35a SGB VIII, verursacht durch die erlittenen Schädigungen durch den Unfall.

Der Kindesmutter wurden am 21.04.2006 Teilbereiche der elterlichen Sorge durch unverschuldetes Versagen entzogen. Sie selbst litt unter einer emotional-psychischen Störung, einer Panikstörung und einer depressiven Erkrankung. Eine Amtspflegerin wurde für sie bestellt.

Ab diesem Zeitraum wurde das Kind in verschiedenen heilpädagogischen Einrichtungen in Halle untergebracht. Die Hilfeleistung war auf Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII angelegt. Aufgrund seiner Verhaltensauffälligkeiten musste das Kind mehrfach über unterschiedliche Zeiträume in verschiedenen stationären Jugendhilfemaßnahmen sowie in stationärer Behandlung der kinder- und jugendpsychiatrischen Einrichtungen in Bernburg und Merseburg untergebracht werden. Als Diagnose wurden eine sonstige kombinierte Störung des Sozialverhaltens und der Emotionen, sonstige abnorme Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle und Anpassungsstörungen bescheinigt. Der Junge ist zu 80 % behindert und hat die Merkzeichen B, G und H, d.h. der Junge benötigte eine Begleitperson.

Wegen akuter Eigengefährdung des Jungen beantragte der öJHT am **20.09.2007** bei Gericht die Genehmigung zur Unterbringung des Kindes in einer geschlossenen Einrichtung. Aus der Psychiatrie wurde das Kind am **08.02.2008** wieder entlassen und in eine bereits bekannte und für ihn geeignete heilpädagogische Einrichtung aufgenommen. Zur Vermeidung von Rückfällen in alte unerwünschte Verhaltensmuster und zur Verminderung der sozialen Abhängigkeit wurden zusätzlich 20 Wochenstunden Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII gewährt. In den dokumentierten Hilfeplangesprächen wurde jeweils die Situation beschrieben, dass es kaum noch

geeignete Einrichtungen zur Aufnahme für den Jungen gebe. Als Grund wurden seine Verhaltensauffälligkeiten genannt.

Dem Antrag des Amtsvormunds vom **10.01.2007** auf Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß §§ 53, 54 SGB XII wurde vom überörtlichen Sozialhilfeträger nicht entsprochen. Lt. ärztlicher Stellungnahme würde es sich in diesem Fall um eine wesentlich seelische Behinderung handeln. Der entstandene Hilfebedarf gehe nicht auf eine geistige und körperliche Behinderung zurück und stelle keine Maßnahme der Eingliederungshilfe nach SGB XII dar.

Die Fortführung der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gewährte der öJHT voraussichtlich weiter bis **30.11.2012** (Vollendung des 20. Lebensjahres). Die Jugendhilfeleistungen des öJHT für diesen Fall belaufen sich seit dem Jahr 2000 bis 2010 insgesamt auf rd. 436.288 €. Kostenerstattungen, wie vom Versicherungsträger (Schadenshaftpflicht) oder überörtlichen Sozialleistungsträgern blieben trotz intensiver Bemühungen des öJHT und des Amtsvormunds, bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aus.

Nach Aktenlage schätzt der Landesrechnungshof ein, dass die Anspruchsvoraussetzungen für eine Eingliederungshilfe nach dem SGB XII und damit die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Sozialhilfeträgers, der Sozialagentur Sachsen-Anhalt, vorliegen dürften.

Der Landesrechnungshof empfiehlt in diesem Fall, nochmals die Anspruchsvoraussetzungen für eine Eingliederungshilfe nach dem SGB XII zu prüfen und den Zuständigkeitswechsel an den überörtlichen Sozialhilfeträger u.U. unter Beschreitung des Rechtswegs, zu erwirken.

Der öJHT hat eine gute Sachverhaltsdokumentation über diesen Hilfefall vorgelegt. Für den Landesrechnungshof war der gesamte Hilfeplanprozess nachvollziehbar dargestellt.

In diesem und in den Fällen 55, 56 und 57 wurden geringfügige Mängel bei der vollständigen Belegung der Unterlagen, wie in diesem Fall die vollständige Unterschriftsleistung aller der an den Hilfeplangesprächen beteiligten Personen und eine nicht zeitnahe Versendung amtlicher Schreiben an die Empfänger, festgestellt.

Der Landesrechnungshof weist auf die Hinweise und Empfehlungen unter den Einzelfeststellungen in diesem Bericht hinsichtlich einer vollständigen Sachverhaltsdokumentation und Aktenführung hin.

6.9 Leistungen zum Unterhalt des Kindes oder von Jugendlichen

Wird eine Hilfe gewährt, die mit der Unterbringung eines Kindes oder Jugendlichen außerhalb des Elternhauses verbunden ist³⁰, so ist gemäß § 39 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII auch der notwendige Unterhalt des Kindes oder Jugendlichen sicherzustellen.³¹ Der regelmäßig wiederkehrende Bedarf soll durch laufende Leistungen gedeckt werden. Bei Unterbringung in einem Heim oder einer sonstigen betreuten Wohnform erfolgt dies im Rahmen des Entgelts, das aufgrund der Entgeltvereinbarung mit dem freien Träger der Jugendhilfe zu zahlen ist, bei Hilfe in Vollzeitpflege mit den in Sachsen-Anhalt gemäß § 20 Abs. 3 KJHG vom Landesjugendamt festgesetzten Pauschalbeträgen i.S.d. § 39 Abs. 2 Satz 4, Abs. 4 SGB VIII.

Neben den laufenden Leistungen können gemäß § 4 KJH-PfG-VO einmalige Beihilfen und andere Zahlungen gewährt werden. Seit der Änderung des SGB VIII durch das KICK zum 01.10.2005 umfassen die laufenden Leistungen bei Vollzeitpflege auch die Erstattung nachgewiesener Aufwendungen für Beiträge zu einer Unfallversicherung und die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung der Pflegepersonen³². Diese sollen, wie die sonstigen laufenden Leistungen, in Form monatlicher Pauschalbeträge gewährt werden, soweit nicht nach der Besonderheit des Einzelfalls abweichende Leistungen geboten sind.

Der öJHT der Stadt Halle (Saale) hat Festlegungen zur Zahlung von einmaligen Beihilfen in Form von Richtlinien in folgenden Fassungen erlassen:

- a) Verfahren bezüglich der Finanzierung von Bereitschaftspflege gemäß § 42 sowie § 27 i.V.m. § 33 SGB VIII auf der Grundlage des Kriseninterventionskonzeptes der Stadt Halle (Saale), Fachbereich Kinder, Jugend und Familie mit Wirkung vom 01.11.2004 (Vorschriftensammlung Nr. 65 b)
- b) Gewährung von einmaligen Beihilfen, Zuschüssen und Sonderbedarfen bei stationären Jugendhilfen nach dem SGB VIII vom 01.08.2011.

Darüber hinaus können einmalige Beihilfen und Zuschüsse, u.a. für Aufwendungen für Beiträge zu einer Unfallversicherung und zu einer angemessenen Alterssicherung, gewährt werden. Hierzu hat die Stadt Halle (Saale) für den Leistungsbereich des Jugendamtes nachfolgende Verfahrensvorschrift erlassen:

- c) Verfahren bezüglich der Finanzierung der Alterssicherung und Unfallversicherung von Bereitschaftspflegeeltern und Pflegeeltern gemäß § 42 sowie § 27 i.V.m. §§ 33, 39 Abs. 4 SGB VIII (Vorschriftensammlung Nr. 78),

³⁰ insbesondere Hilfen nach §§ 33 bis 35 und 35a Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB VIII

³¹ für untergebrachte junge Volljährige gilt gemäß § 41 Abs. 2 SGB VIII Entsprechendes

³² vgl. § 39 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII

- d) Übernahme von Fahrtkosten aus bzw. in Einrichtungen der Erziehungshilfe außerhalb von Halle (Saale) durch das Jugendamt vom Juni 2011.

Die Verfahrensvorschrift zu b) beinhaltet folgende Ausführungen: - Auszug -

„Die vertraglich vereinbarten Teilnahmebeiträge für die Tagesbetreuung (Kita, Hort, Schule) eines Pflegekindes sind vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 39 Abs. 4 Satz 3 SGB VIII zu übernehmen.“

Der öJHT hatte festgelegt, den Pflegepersonen die Mehraufwendungen für die Unterbringung der ihr zur Pflege gegebenen Kinder in einer Kindertageseinrichtung in Form von Hilfen zur Erziehung, hier einmaligen Beihilfen nach § 39 SGB VIII, in voller Höhe zu gewähren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs handelt es sich bei diesen Leistungen nicht um Hilfen zur Erziehung. Gemäß §§ 22 - 24 SGB VIII i.V.m. § 90 Abs. 2 SGB VIII handelt es sich um Ansprüche zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Demnach sind andere Anspruchsvoraussetzungen zu Grunde zu legen. Gemäß § 90 Abs. 3 SGB VIII „... soll der Kostenbeitrag auf Antrag ganz oder teilweise erlassen oder ein Teilnahmebeitrag auf Antrag ganz oder teilweise vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen werden, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist...“

Zur weiteren Verfahrensweise und Regelung bei der Förderung nach §§ 22 ff SGB VIII für Pflegekinder verweist der Landesrechnungshof auf die Ausführungen in einem Rechtsgutachten des DIJuF vom 11.05.2009.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, die Regelungen zur Beihilfegewährung so konkret wie möglich zu fassen und in jedem Fall die beantragten Beihilfen nach pflichtgemäßen Ermessen - orientiert am Einzelfall - auf ihre Notwendigkeit und Erforderlichkeit zu prüfen.

Die Grundsätze des Jugendhilferechts sind zu beachten. Insbesondere sind die bisherigen eigenen Regelungen zur Gewährung von Kindergartenbeiträgen zu überarbeiten.

7. Hilfeplanverfahren

Der Hilfeplan nach § 36 SGB VIII stellt das zentrale Instrument dar, um die Hilfemaßnahmen zu steuern. Der Hilfeplan soll die Planung und Entscheidung über die zu erbringende Leistung dokumentieren. Er beschreibt die Aufgaben der Leistungserbringer und bestimmt die Verfahren der Überprüfung und Weiterentwicklung

der Leistung. Außerdem dient er zur Abrechnung, ob die Ziele der gewährten Leistungen erreicht wurden.

Die Analyse der geprüften Hilfepläne zeigte, dass sie in einigen Fällen in unterschiedlichem Ausmaß formal standardisiert waren. Nicht in jedem Fall waren die Hilfepläne für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe umfassend nutzbar. Zum Teil fehlten konkret formulierte Ziele. Die Merkmale zur Überprüfung der Zielerreichung waren nicht in jedem Fall ausdrücklich benannt.

Im Hilfeplanverfahren soll auch regelmäßig geprüft werden, ob die gewährte Hilfe weiterhin geeignet und erforderlich ist. Demzufolge ist der Hilfeplan ständig zu überprüfen und regelmäßig fortzuschreiben. Turnus und Termine für die Fortschreibung des Hilfeplans sind fallbezogen mit allen Beteiligten zu vereinbaren.

In einigen Fällen wurde festgestellt, dass die Hilfepläne nach § 36 Abs. 2 SGB VIII i.V.m. § 18 KJHG-LSA nicht regelmäßig durch alle Beteiligten dahingehend überprüft worden sind, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist.

Informative Einzelfeststellungen sind hierzu in diesem Bericht unter Pkt. 6 ff. benannt.

Fortschreibungsberichte zu den Hilfeplangesprächen waren nicht von allen beteiligten Personen am Hilfeplangespräch unterschrieben worden. Der öJHT hat sich diesbezüglich eine ergänzende Vereinbarung am Schluss der Hilfeplanberichterstattung mit folgendem Wortlaut zu Nutze gemacht:

„Sollten Sie sich bis zum (Datum) zu dem vorliegenden Hilfeplan nicht geäußert haben, gilt er in dieser Form als verbindlich.

Alle Beteiligten werden gebeten, diesen Hilfeplan zum vereinbarten Fortschreibungstermin mitzubringen.

gez. Sozialarbeiterin/in des ASD“

Der Landesrechnungshof hatte während der umfangreichen Einzelfallprüfung in keinem geprüften Fall feststellen können, dass ein Beteiligter am Hilfeplangespräch schriftlich oder auch zur Niederschrift im Jugendamt Äußerungen, Anmerkungen, Änderungen o.ä. zum Inhalt des Hilfeplans vorgetragen hatte. Nachweislich war auch nicht festzustellen, ob tatsächlich alle Beteiligten am Hilfeplangespräch ein Exemplar der Ausfertigung zum Hilfeplan erhalten hatten.

Diese Verfahrensweise erweckt eher den Eindruck, dass ein hoher Verwaltungsaufwand beispielsweise bei der Versendung der Unterlagen (Hilfeplan) an alle Beteiligten am Hilfeplangespräch vermieden werden sollte, um evt. auch Kosten zu sparen.

Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass diese Verfahrensweise von den kinder- und jugendhilferechtlichen Vorschriften des § 36 SGB VIII i.V.m. § 18 KJHG-LSA nicht gedeckt ist. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass wesentliche Grundlagen für eine korrekte und ergebnisorientierte Jugendhilfe durch diese Verfahrensweise nicht hinreichend durch alle betroffenen Personen nachweislich bestätigt werden können.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Hilfepläne nach folgendem Grundschema, unter Berücksichtigung der bereits amtsinternen getroffenen Regelungen zum Hilfeplanverfahren, zu standardisieren:

- **Die aktuelle Situation und der Anlass der Hilfe sind aus Sicht der Beteiligten zu beschreiben.**
- **Die vereinbarte Hilfeart und das konkrete Ziel der Hilfe sind zu benennen.**
- **Die Merkmale zur Überprüfung der Zielerreichung sind aufzuführen.**
- **Der Zeitraum für die Zielerreichung ist festzuschreiben.**
- **Es sind Vereinbarungen über die Aufgabenverteilung zu treffen und eine korrekte Kostenplanung aufzustellen.**

Bei der Überprüfung und Fortschreibung der Hilfepläne sollte die Zielerreichung mit messbaren Ergebnissen bzw. den Gründen für die Nichterreichung der Ziele dargestellt werden. Es ist zu prüfen, ob andere oder weitergehende Maßnahmen notwendig werden und welche Absprachen bis zum nächsten Hilfeplangespräch zu treffen sind.

Die Ergebnisse der Überprüfungen müssen nach Vorlage aktenkundiger Unterschriftsleistung aller beteiligten Personen in das Berichtswesen zu jeder Hilfeart aufgenommen werden.

8. Jugendpauschale

8.1 Allgemeines

Die Stadt Halle (Saale) erhielt vom Land Sachsen-Anhalt gemäß §§ 1, 2 Abs. 2, 15 FAG in der bis zum 31.12.2009 geltenden Fassung bzw. gemäß §§ 1, 2 Abs. 2, 9 FAG in der ab 01.01.2010 geltenden Fassung Sonderzuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse für die Mitfinanzierung der Aufgaben der §§ 11 bis 14 SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, die sog. Jugendpauschale. Die Aufteilung auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte richtete sich nach der Einwohnerzahl. Die Stadt Halle (Saale) erhielt von 2006 bis 2011 finanzielle Mittel in Form der Jugendpauschale zur Finanzierung der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes (JA, JSA, KJS) in nachfolgender Höhe:

	Jugendpauschale
RE 2006	569.183,00 €
RE 2007	568.985,00 €
RE 2008	565.860,00 €
RE 2009	550.108,00 €
RE 2010	548.300,00 €
Plan 2011	518.000,00 €

Die Stadt Halle (Saale) setzte die Mittel aus der Jugendpauschale in den Jahren 2006 bis 2010 jeweils anteilig für sechs Jugendfreizeiteinrichtungen bzw. Jugendbegegnungs- und Beratungszentren freier Träger ein.

Diese Jugendeinrichtungen wurden in den Jahren 2006-2008 zu ca. 55 %, 2009 zu 57,9 % und 2010 zu 59,48 % aus der Jugendpauschale gefördert.

Die Zuweisungen des Landes sanken infolge der gesunkenen Einwohnerzahlen von 2006 i.H.v. 569.183 € auf 2010 i.H.v. 548.300 €, d.h. auf 96,33 %. Die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben der geförderten Jugendeinrichtungen sanken im gen. Zeitraum auf 89,5 %. (Siehe Anlage 6)

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenartig die Vergabe der Mittel aus der Jugendpauschale für die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit und den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz für die Jahre 2007 - 2010 durch das Jugendamt an die freien Träger nach der Neufassung der Richtlinie der Stadt Halle (Saale) zur „Bewilligung von Zuschüssen zur Förderung von Leistungen der Jugendhilfe“ vom 01.01.2002. Für das Jahr 2011 waren zum Prüfungszeitpunkt noch keine Zuwendungsbescheide erstellt.

Ab dem 01.08.2011 trat eine neue Zuwendungsrichtlinie für die Förderung von Angeboten der Jugendhilfe in Kraft, die jedoch nicht die Verwaltungsrichtlinie für die geprüften Zuwendungsvorgänge war.

8.2 Nachweis der Jugendpauschale in der Jahresrechnung

Gemäß § 15 Abs. 3 FAG war bis 2009 der Nachweis der Mittelverwendung der Jugendpauschale über die Jahresrechnung zu erbringen.

Der Landesrechnungshof hat die Jahresrechnungen eingesehen. Die Jahresrechnungen der Stadt Halle (Saale) enthielten keinen nachvollziehbaren Nachweis über die Verwendung der Mittel aus der Jugendpauschale.

Mit der Einfügung der Jugendpauschale in das FAG ab 2004 wurde die Fördermittelbewilligungspraxis des Landes vereinfacht. Beantragung, Bewilligung und Nachweisverfahren nach der LHO fielen weg. Als Beleg der zweckgerechten Verwendung sollte gemäß § 15 Abs. 3 FAG die jährlich zu erstellende Haushaltsrechnung der Kommune genügen.³³ Gemäß § 17 Abs. 1 GemHVO waren die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes auf bestimmte Ausgaben zu beschränken, wenn sich dies aus einer rechtlichen Verpflichtung ergab. Die Mittel aus der Jugendpauschale dienten als gesonderte und zweckgebundene Zuweisungen nach dem FAG ausschließlich der Mitfinanzierung der Aufgaben nach § 11 bis 14 SGB VIII und waren daher auf Ausgaben für den genannten Zweck zu beschränken. Sie waren einnahmeseitig gemäß der HHplan-VOKameral bei den allgemeinen Finanzausweisungen zu veranschlagen. Ausgabeseitig konnte ihr zweckgebundener Einsatz in den UA 45100 Jugendarbeit, 45200 Jugendsozialarbeit, 46000 Einrichtungen der Jugendarbeit, 46500 Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen, 46800 sonstige Einrichtungen der Jugendhilfe nachgewiesen werden. Gemäß § 42 GemHVO waren in der Haushaltsrechnung die in § 40 GemHVO genannten Beträge für die einzelnen Haushaltsstellen nach der Ordnung des Haushaltsplans nachzuweisen. Da die Ausgaben aus Mitteln der Jugendpauschale nicht gesondert gruppiert waren, war nach der Jahresrechnung eine konkret inhaltliche und summarische Zuordnung einzelner Maßnahmen zur Jugendpauschale nicht ermittelbar und damit die Beschränkung der Verwendung auf die §§ 11 bis 14 SGB VIII und somit die zweckgerechte Verwendung nicht nachgewiesen. Die Stadt argumentierte, dass die zweckentsprechende Verwendung bereits dadurch nachgewiesen sei, dass die Mehrheit der eingesetzten Mittel für die o.g. Zwecke aus städtischen Mitteln stamme und somit die Jugendpauschale lediglich der anteiligen Kofinanzierung diene. Somit bedurfte es nach ihrer Auffassung keines Einzelnachweises. Sie führte dazu jedoch in der Jahresrechnung nichts aus. Der Gesetzgeber verlangte jedoch gem. § 15 Abs. 3 FAG einen Nachweis über die Jahresrechnung, der nach Auffassung des Landesrechnungshofs entsprechend maßnahmebezogen und unter Beachtung des § 74 SGB VIII prüfbar sein muss. Dabei ist die Zweckbindung gemäß § 17 Abs. 1 GemHVO darzustellen.

³³ LT-Drucksache 4/1093 - Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung der Durchführung des Finanzausgleichs

Auch nach § 9 FAG in der ab 01.01.2010 geltenden Fassung des FAG wird der Nachweis der Mittelverwendung für die besonderen Ergänzungszuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben nach den §§ 11 bis 14 SGB VIII über die Jahresrechnung erbracht.

Die Stadt Halle (Saale) sollte darauf hinwirken, die zweckentsprechende Verwendung der Zuweisungen aus der Jugendpauschale künftig in der Jahresrechnung bzw. dem Jahresabschluss nachzuweisen.

Der Landesrechnungshof hat bei den nachfolgenden Hinweisen und Feststellungen des Abschnittes 8 nur das jeweils geförderte Vorhaben bezeichnet. Aus der Anlage 7 sind die Zuwendungsempfänger, die vollständigen Aktenbezeichnungen sowie die Bewilligungszeiträume der Zuwendungsverfahren zu entnehmen.

8.3 Nichtbeachtung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften im Antrags- und Bewilligungsverfahren

8.3.1 Nichtbeachtung des Verbots des vorzeitigen Maßnahmebeginns

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.

Gemäß RL HAL, Nr. 6.4.4 durften Zuwendungen nur für Vorhaben gewährt werden, die noch nicht begonnen waren. Ein vorzeitiger Maßnahmebeginn konnte bestätigt werden. Aus der Bestätigung ergab sich kein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Zuwendung.

a) Kinder- und Jugendhaus BLAUER ELEFANT - Zuwendung 2007

Der Träger beantragte zu seinem Förderantrag vom 24.08.2007 für das Kinder- und Jugendhaus keine Aufhebung des Verbots vom vorzeitigen Maßnahmebeginn. Die Stadt teilte am 17.12.2007 mit, dass der Jugendhilfeausschuss im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel u.a. der Förderung des Kinder- und Jugendhauses i.H.v. bis zu 141.500 € zugestimmt hatte und forderte eine entsprechende Überarbeitung des Finanzierungsplanes.

Die Stadt erteilte somit faktisch eine Bestätigung der Höhe der Förderung. Daraus kann bereits ein Anspruch auf die Zuwendung resultieren, ohne dass die Stadt die abschließende Prüfung des Zuwendungsantrages vorgenommen und eine förmliche Bewilligung erteilt hatte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt aus Rechtssicherheitsgründen - sofern ein Bewilligungsbescheid nicht zeitnah erstellt werden kann - eine Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns auf Antrag zu zulassen, aus der die genaue Bezeichnung der Maßnahme, des Ortes der Maßnahme und der Zeitraum der Maßnahme her-

vorgehen. Die ANBest-P bzw. vergleichbare Nebenbestimmungen müssen ebenso verbindlicher Bestandteil dieser Zustimmung sein, damit die allgemeinen Zuwendungsmodalitäten festgesetzt sind. Sofern bereits - wie in diesem Fall - ein Beschluss des Jugendhilfeausschusses vorliegt, kann dann auf die beabsichtigte Höhe der Förderung hingewiesen werden.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, künftig Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns rechtssicher zu zuzustimmen.

b) Begegnungsstätte Dornröschen - 2. und 3. Zuwendung 2008

Der Träger beantragte am 07.08.2008 die Förderung von Personalkosten für eine Stelle für die Monate Juli bis September 2008, da das ESF-Programm noch nicht griff. Es wurde kein vorzeitiger Maßnahmebeginn beantragt.

Die Zuwendung gewährte die Stadt (Halle) mit Zuwendungsbescheid vom 11.09.2008 für den Bewilligungszeitraum vom 01.07.2008 - 30.09.2008, obwohl die Maßnahme bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung durchgeführt wurde.

Der Antrag vom 07.10.2008 für Personalausgaben für die sozialpädagogische Stelle für die Monate Oktober bis Dezember 2008 wurde am 13.11.2008 ebenfalls bewilligt.

Die Förderhöhe für beide Maßnahmen betrug insgesamt 7.317,98 €.

Die Stadt förderte rechtswidrig bereits begonnene Maßnahmen.

8.3.2 Unzureichende Berücksichtigung des Zuwendungszwecks

a) Unzureichende Beachtung des Zuwendungszwecks im Bewilligungsverfahren

Die geprüften Zuwendungen wurden anteilig aus der Jugendpauschale finanziert, daher ist bei der Antragsprüfung und Bewilligung der Zuwendungen deren Zweckbestimmung nach dem FAG zu beachten.

Nach der Konzeption zum Umbau der Jugendfreizeiteinrichtung „Jugendcafe“ zum Familienbegegnungszentrum „Völkchen“ aus dem Jahr 2005 bezweckte die zum Familiencafe entwickelte Einrichtung des „Jugendcafes“ überwiegend die Förderung der Erziehung in der Familie und umfasste somit Leistungen nach §§ 16 ff SGB VIII.

Die Jugendpauschale war jedoch für die Jugendarbeit nach §§ 11-14 SGB VIII einzusetzen und somit anteilig nicht zweckentsprechend verwendet worden.

Gemäß Zuwendungsvertrag vom 09.03.2005 sollte die Jugendfreizeiteinrichtung „Jugendcafe“ an der Südpromenade 7 gefördert werden. Die Stadt förderte jedoch mit dem Vertrag auch das „Kinder- und Jugendhaus“ in der Züricher Str. 14.

Gemäß der Leistungsbeschreibung zum Zuwendungsvertrag war der Zuwendungszweck ausschließlich für Leistungen der Jugendfreizeiteinrichtung „Jugendcafe“ be-

stimmt. Es sind somit bspw. 2007 nach der Zweckbestimmung des Zuwendungsvertrages nicht zuwendungsfähige Ausgaben i.H.v. 82.934,42 € für das nicht dem Zuwendungszweck des Zuwendungsvertrages entsprechende Projekt „Kinder- und Jugendhaus“ gefördert worden.

Die Stadt hat mit der Antragsprüfung die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben sorgfältiger zu prüfen.

Für den Offenen Kinder- und Jugendbereich der Begegnungsstätte „Dornröschen“ wurden die Personal- und Sachkosten gefördert. Gemäß dem Schreiben des Trägers vom 08.05.2007 und einer darauf befindlichen Aktennotiz des JA vom 16.05.2007 stellte der FB Soziales die Mitfinanzierung des Seniorenbereichs der Begegnungsstätte ein. Der Seniorenbereich wurde durch die Stadt als integrativer Bestandteil der Jugendeinrichtung zugeordnet und somit insbesondere Miet- und Betriebskosten und auch Mitarbeiter anteilig aus der Jugendpauschale und aus der Haushaltsstelle Jugendamt finanziert.

Die Förderung der Jugendarbeit in angemessenem Umfang ist eine Pflichtaufgabe der Stadt, die Förderung der Seniorenarbeit hingegen eine freiwillige Leistung. Die angespannte Lage der Stadt führte zur Reduzierung der freiwilligen Leistungen. Diese Ausgaben können jedoch wegen des Grundsatzes der Haushaltsklarheit und -wahrheit und der Zweckbestimmung der Jugendpauschale nicht aus anderweitigen Haushaltsstellen verdeckt finanziert werden.

Die Stadt hat für einen haushaltsrechtlich ordnungsgemäßen und zweckentsprechenden Einsatz der städtischen und der Landesmittel Sorge zu tragen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass den Anträgen oftmals keine konkreten Konzeptionen oder Leistungsbeschreibungen zu Grunde lagen. Es erfolgte dementsprechend keine oder keine ausreichende konzeptionelle Prüfung der Fördermittelanträge.

Gemäß dem Zuwendungsbescheid vom 10.11.2009 für das Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche erfolgte die Förderung gemäß §§ 74 ff i.V.m. 13 SGB VIII. Die Zuwendung war zweckbezogen für Sachausgaben (tatsächlich gefördert wurden jedoch auch Personalausgaben) einzusetzen. Das vorliegende Konzept beinhaltete offene Angebote des Fitnessbereichs für alle Altersklassen, zur Unterstützung bei Theater- und Kunstprojekten u.ä. sowie Angebote zu internationalen Jugendbegegnungen und somit niedrigschwellige Angebote der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII. Neben der umfangreichen allgemeinen Migrationsarbeit oder Vermietungen wurde auch ein Bewerbungstraining für Jugendliche und Erwachsene und ein offenes Angebot zur Beratung in Fragen des täglichen Lebens für Jugendliche und junge Erwachsene gemäß

§ 13 SGB VIII angeboten. Die Zuwendung wurde somit nach dem Konzept nicht überwiegend für Leistungen nach § 13 SGB VIII gewährt.

Die Stadt förderte somit 5 Mitarbeiter, deren Tätigkeitsbereich nur geringfügig die Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII umfasste. Gleichzeitig wurden sämtliche Miet- und Betriebsausgaben aus der Jugendhilfe finanziert, ohne dass Förderungen aus anderen Bereichen nachgewiesen wurden. Der Sachbericht zur Förderung 2009 umfasste den zuwendungsfähigen Zweck nur in einem Ansatz. Die Förderung der Jugendsozialarbeit wurde im Rahmen eines u.a. durch EU, Bund, ARGE geförderten Projektes beschrieben. Das Projekt resultierte insbesondere aus der umfassenden Förderpflicht der Träger nach dem SGB II. So besteht z.B. für erwerbsfähige Hilfebedürftige eine Förderpflicht der Träger des SGB II dahingehend, dass alle Antragsteller unter 25 Jahren unverzüglich in Arbeit, Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln sind. Förderinstrumente bietet neben dem SGB III auch § 16 a SGB II zu kommunalen Eingliederungsleistungen. Danach können zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit u.a. Leistungen der Schuldnerberatung, psychosozialen Betreuung und Suchtberatung, die für die Eingliederung der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in das Erwerbsleben erforderlich sind, erbracht werden. Diese Leistungen der Eingliederung in Arbeit sind für erwerbsfähige Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre vorrangig der Jugendhilfe. Es bedarf somit einer exakten Abgrenzung der Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben nach der Herkunft und Zielstellung der Mittel.

Die Stadt hat künftig dafür Sorge zu tragen, den Zuwendungszweck inhaltlich konkret auf der Grundlage von Konzepten bzw. Leistungsbeschreibungen im Zuwendungsbescheid festzusetzen. Bei fehlender oder unzureichender Zweckbestimmung ist in der Folge eine quantitative und qualitative Prüfung des Sachberichts zum Verwendungsnachweis erschwert bzw. nicht möglich. Somit sind z.B. mögliche Fehlentwicklungen nicht erkennbar.

Die Jugendhilfeleistungen sind zuwendungs- und haushaltsrechtlich abzugrenzen von Aufgaben nach anderen Sozialgesetzbüchern. Der zweckentsprechende Einsatz der jeweiligen Mittel muss nachvollziehbar sein. Überschneiden sich Projekte und erfolgt eine gemeinsame Förderung mehrerer Zuwendungsgeber, sind Absprachen mit anderen Fördermittelgebern unter Berücksichtigung der VV Nr. 1.4. zu § 44 LHO (gültig nach RL HAL 2011) zu dokumentieren und im Zuwendungsverfahren zu berücksichtigen.

Gemäß der VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO wird die Stadt aufgefordert, künftig den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, die Wahl der Finanzierungsart und die Sicherung der Gesamtfinanzierung im Ergebnis der Antragsprüfung zu vermerken. Dies betrifft auch das Ergebnis der konzeptionellen Prüfung.

b) Unzureichende Beachtung des Verwendungszwecks bei der Verwendungsnachweisprüfung

Der Verwendungsnachweis besteht aus dem zahlenmäßigen Nachweis und dem Sachbericht. Für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung galten die Nrn. 7.6. und 7.8. der RL HAL. Die RL HAL beinhaltet jedoch keine Regelungen zur verwaltungsin-ternen Durchführung des Prüfverfahrens.

Gemäß VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Dabei ist - soweit in Betracht kommend - eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. Ggf. sind Ergänzungen und Erläuterungen zu verlangen und örtliche Erhebungen durchzuführen. Die Prüfung kann sich auf Stichproben beschränken.

In einigen Fällen lagen keine Sachberichte den Verwendungsnachweisen bei und damit war eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung gehindert.

Der Betroffenenkreis der Angebote für die Jugendarbeit kann nur in einem angemessenen Umfang für Personen gelten, die das 27. Lebensjahr überschreiten. Aus dem Sachbericht zur Förderung des Begegnungszentrums für Ausländer und Deutsche ging hervor, dass dieser Betroffenenkreis für das Verwendungsjahr 2008 zwischen 50 und 70 % nachgewiesen wurde. Ein angemessener Umfang war nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht gegeben.

Auch inhaltlich überwog die allgemeine städtische und überörtliche Koordinierung und Durchführung der Migrationsarbeit (z.B. Koordinierung und Durchführung von Aktivitäten des Ausländerbeirates der Stadt) und die diesbezügliche Nutzung der Räume vor der Darstellung der Jugendbegegnungsarbeit.

Sowohl das Konzept als auch die jährlichen Sachberichte wiesen keine überwiegende Tätigkeit des Begegnungszentrums für den Zweck der Jugendarbeit gem. § 11-14 SGB VIII nach.

Die Stadt Halle (Saale) hat die Mittel aus der Jugendpauschale und dem Kapitel 51 - Jugendarbeit zweckentsprechend für die Jugend- und Jugendsozialarbeit des Begegnungszentrums einzusetzen. Die darüber hinausgehende allgemeine vereinsbezogene, städtische sowie überörtliche Migrationsarbeit ist aus diesen Mitteln nicht bzw. nur geringfügig zuwendungsfähig.

Die vorliegenden Sachberichte wurden oftmals nicht ausreichend nach der Umsetzung des Ziels der erteilten Zuwendung geprüft und damit keine Schlussfolgerungen in Hin-

blick auf entsprechende Auswirkungen für die künftige Förderung getroffen. Die Erfolgsprüfung war insofern oftmals nicht ausreichend auf Quantität und Qualität ausgerichtet. Schlussfolgerungen aus einer unzureichenden Jugendarbeit wurden nicht bzw. nur allmählich umgesetzt. So wurde erst 2010 den Betrieb der Sporttage oder des Tontechnikellers im Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche eingestellt, wobei allerdings die Betriebs- und Mietkosten der Räume weiterhin gefördert wurden.

Die Sachberichte bezogen zumeist auch durch Dritte geförderte oder anderen Aufgabenträgern zuzuordnende Maßnahmen ein, so dass die dem Verwendungszweck tatsächlich entsprechende Tätigkeit nur wenig nach Qualität und Quantität dargestellt wurde. Die Sach- und Fachprüfung muss hier gezielt den zweckbezogenen Tätigkeitsumfang eingrenzen und ggf. auf die Minderung der Förderung hinwirken.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt bei der Prüfung der Verwendung die qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Verwendungsnachweisprüfung beachtet und eine ordnungsgemäße Prüfung des Verwendungszwecks und des Erfolgs der Einrichtungen vornimmt. Die Stadt stellte die Förderung 2011 auf eine Angebotsförderung um. Die konsequente Umsetzung muss künftig dazu führen, dass der Verwendungszweck der Förderung aus der Jugendpauschale und das Gebot der Haushaltsklarheit und -wahrheit umfassend eingehalten werden.

Die Prüfung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität muss qualitativ verbessert werden. D.h. es ist auch darauf hinzuwirken, dass die Sachberichte konkret die Verwendung der Zuwendung und die Durchführung des Projekts sowie die tatsächlichen und erwarteten Folgewirkungen beschreiben.

8.3.3 Unzureichende Dokumentation der Prüfung des Besserstellungsgebotes

Bei der Antragsprüfung ist das Besserstellungsgebot zu prüfen.

Zum Nachweis der Verwendungsfähigkeit von Personalkosten sollten von den Trägern Arbeitsverträge, Ausbildungsnachweise und Stellenbeschreibungen vorgelegt werden. Durch die Stadt sind die Stellen zu bewerten sowie Vergleichsrechnungen zum TVöD zu dokumentieren.

a) Die Stadt Halle (Saale) förderte u.a. die Personalkosten des Trägers für das JBBZ Wasserturm. Gemäß den Verwendungsnachweisen 2007 wurden drei sozialpädagogische Vollzeitstellen in der Eingruppierung in der Vergütungsgruppe VGr VIb und ½ VbE in der VGr Vc sowie 2009 drei VbE in der VGr VIb TVL/TVöD und ½ VbE in der Vergütungsgruppe VGr Vc TVL/TVöD gefördert.

Die Prüfung der Ausbildungsnachweise durch die Stadt ergab erst 2010 die Korrektur einer Stelle von der Eingruppierung VGr IVb nach VGr Vb nach dem

Tarif des Trägers. Die Stadt hatte diese Stelle bereits 2005 mit einer zu hohen Eingruppierung an den Träger übertragen und entsprechend finanziert. Dies gilt auch für die Zuwendungen an das Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche.

Mit der Ersetzung des BAT-O für Angestellte des Bundes und der Kommunen zum 1. Oktober 2005 durch einen einheitlichen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) wurden die Sozialarbeiter regelmäßig nach der Entgeltgruppe EG 8 vergütet. Sofern sie sozialpädagogisch anspruchsvolle Tätigkeiten durchführten (z.B. Suchtberatung) erfolgte eine Eingruppierung in EG 9.

Stellenbewertungen waren in der Zuwendungsakte überwiegend nicht und ebenso kein Nachweis zur Prüfung der Eingruppierung der geförderten Mitarbeiter nach dem TVöD. Die vergleichende Eingruppierung und Einstufung anhand des TVöD war ebenfalls überwiegend nicht nachvollziehbar.

Die Notwendigkeit und die Höhe von Zulagenzahlungen für Samstag-, Sonntag- und Nachtzuschläge wurden nicht nachgewiesen.

Bei der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung sind jährlich Nachweise zur Einhaltung des Besserstellungsgebotes und Nachweise der Gehaltszahlungen nachvollziehbar zu belegen.

b) Für die sozialpädagogischen Stellen im der Begegnungsstätte „Dornröschen“ waren die Stellenbewertungen und Umgruppierungen vom BAT-O zum TVöD nicht geprüft. Die Personalkostenblätter enthielten keinen Nachweis zum Tarifvertrag und der Gehaltsgruppe. Arbeitsverträge lagen ebenfalls nicht vor.

Die Einhaltung des Besserstellungsgebotes war daher nicht prüfbar.

Der Träger gewährte seinen Mitarbeitern zweimal jährlich eine Anwesenheitsprämie, die von der Stadt für zuwendungsfähig erklärt wurde. Lt. Verwendungsnachweis zur Förderung 2007 betrug diese für eine Sozialarbeiterin 4.325,40 €, zzgl. 1.677,42 € Weihnachtsgeld/KWG und 307,16 € Urlaubsgeld. Für zwei weitere Sozialarbeiter rechnete der Verein jeweils 4.330,80 € Anwesenheitsprämie ohne Angaben zu Urlaubs- und Weihnachtsgeld ab. Allein 2007 hat die Stadt Halle (Saale) Anwesenheitsprämien i.H.v. 12.987 € bezuschusst.

Der TVöD sah keine Zahlung einer Anwesenheitsprämie vor. Die Anwesenheitsprämie war somit aufgrund des Besserstellungsgebotes nicht zuwendungsfähig. Eine Rückforderung ist zu prüfen.

Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof daraufhin, dass Arbeitsverträge in den Akten nicht dokumentiert waren.

8.4 Fehlerhafter Umgang mit Eigenmitteln

a) Zuwendungsverträge

Zwischen 2005 und 2009 wurden Zuwendungen für den Kinder- und Jugendhaus e.V., den Caritasverband e.V. und den JWS Frohe Zukunft e.V. (2005-2008) im Rahmen von Zuwendungsverträgen bewilligt.

Die Prüfung der Zuwendungsverträge ergab dazu die folgenden beispielhaften Feststellungen:

Jugendfreizeiteinrichtung „Jugendcafe“ - Förderung 2009

Entsprechend § 7 Abs. 2 des Zuwendungsvertrages vom 09.03.2005 hatte der Träger jährlich Eigenmittel von bis zu 5 % der Gesamtaufwendungen für den Betrieb der Einrichtung einzusetzen. Eigenleistungen zählten nicht zu den Eigenmitteln. Darüber hinaus waren gem. § 7 Abs. 3 Zuwendungsvertrag „stets alle im Zusammenhang mit der geförderten Tätigkeit erzielbaren Einnahmen sowie Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber als Deckungsmittel für alle Ausgaben i.S.d. Vertragszwecks einzusetzen“. Gemäß der Ergänzung zum Zuwendungsvertrag zu § 2 Abs. 3 erhielt der o.g. Verein eine kommunale Zuwendung in Höhe von 151.339,25 € für Personal- und Sachkosten, die im Rahmen der Projektförderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss im Wege der Anteilfinanzierung gewährt wurde.

Entsprechend dem Zuwendungsvertrag und seiner Ergänzung

- wurde jedoch kein Finanzierungs- und Kostenplan verbindlich,
- die Zuwendung als Festbetrag ohne Hinweis auf einen Maximalbetrag festgesetzt,
- konnte das Eigenmittelaufkommen bis zu 5 % betragen und war damit dem Anteil sowie der Höhe nach nicht nachvollziehbar und sogar gegen Null vertraglich gesichert und
- waren die Anteile aus der Finanzierung aus Drittmitteln, Teilnehmerbeiträgen etc. nicht verbindlich festgesetzt.

Gemäß dem Ursprungsantrag sollten folgende Eigen- und Drittmittel erwirtschaftet werden: Teilnehmerbeiträge i.H.v. 2.800 €, Eigenmittel i.H.v. 2.200 €, Spenden i.H.v. 3.300 € und Spenden für das Parkfest i.H.v. 9.000 € sowie unbare Eigenleistungen i.H.v. 6.000 €. Die Eigenmittel sollten u.a. verbraucht werden für FSJ, Aktion Parkfest und Öffentlichkeitsarbeit.

Bereits die nicht erfolgte bzw. nicht ordnungsgemäße Prüfung des tatsächlich zu erwartenden Eigenmittelaufkommens sowie des Aufkommens aus zweckbezogenen Einnahmen (Spenden, Teilnehmerbeiträge, Zuwendungen Dritter, Einnahmen aus Vermietungen) durch die Stadt sicherte dem Träger, dass es Eigenmittel im Sinne freier finanzieller Mittel des Trägers nicht bedurfte, sondern jeweils ausschließlich aus den geförderten Maßnahmen resultierende Einnahmen erzielt werden mussten.

Dieses Vorgehen widersprach § 74 SGB VIII und der RL HAL. Danach ist eine angemessene Eigenleistung Zuwendungsvoraussetzung.

Gemäß Verwendungsnachweis vom 18.03.2010 gab der freie Träger ein geplantes und erwirtschaftetes Eigenmittelaufkommen ohne Eigenleistungen i.H.v. 13.757,03 € an. **Ein Nachweis der Herkunft der Eigenmittel wurde nicht geführt.**

Dem Sachbericht war zu entnehmen, dass

- für das Kinder- und Jugendhaus die Leiterin gefördert wurde, deren Arbeitsschwerpunkt im Sachbericht mit der Koordination und Organisation des Betriebsablaufes beschrieben wird. Sie war gleichzeitig Koordinatorin einer Vielzahl von geförderten Projekten und damit ggf. über Drittprojekte förderfähig,
- eine Vielzahl von Veranstaltungen durchgeführt wurden, für die auch Spenden und Teilnehmerbeiträge erwirtschaftet werden konnten,
- Raumvermietungen durchgeführt wurden und daraus Einnahmen hätten erzielt werden können.

Die Stadt konnte aus dem Verwendungsnachweis den Anteil der tatsächlichen Eigenmittel und der weiteren Einnahmen nicht nachvollziehen. Insbesondere konnte nicht festgestellt werden, ob

- alle mit dem Zuwendungszweck erzielbaren Einnahmen auch in die Finanzierung einfließen und
- Eigenmittel i.S.d. Zuwendungsvertrages, d.h. freie Mittel des Trägers, aufgebracht wurden.

Die Stadt konnte daher nicht feststellen, in welcher Höhe die Zuwendung notwendig war.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Zuwendungsverträge eine ordnungsgemäße Prüfung des sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Umgangs mit Haushaltsmitteln nicht gewährleisteten.

Gemäß Nr. 3.5 der RL HAL - allgemeine Zuwendungsvoraussetzungen - war bestimmt, dass „von den Trägern ein angemessener Eigenanteil im Sinne des SGB VIII zu erbringen ist, der bei 10 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben liegt. Von dieser Regelung kann abgewichen werden, wenn das Interesse der Allgemeinheit und damit der Stadt Halle (Saale) an der zu treffenden Sonderregelung überwiegt. Als Eigenanteil an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben kommen nur Geldleistungen in Betracht, die der Träger aus eigenen Mitteln bzw. Eigensatzleistungen (Stiftungsmittel) bereitstellt. Eigenleistungen sind Bestandteil der Gesamtmaßnahme, aber nicht Bestandteil der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben.“

Der Landesrechnungshof stellte nur in Ausnahmefällen fest, dass ein Eigenanteil i.H.v. 10 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben gefordert wurde. Eine Abwägung des Interesses der Stadt an der Verringerung des Eigenanteils erfolgte nicht. Die Stadt prüfte insbesondere nicht die Leistungsfähigkeit der Träger.

Die Stadt prüfte des Weiteren nicht die Herkunft des Eigenanteils entsprechend den Anforderungen ihrer Richtlinie. Regelmäßig lagen keine Angaben in den Anträgen und Verwendungsnachweisen zur Herkunft der Eigenmittel vor bzw. hätte die Verwendungsnachweisprüfung die Feststellung nicht erbrachter Eigenmittel zur Folge haben müssen.

b) Zuwendungsbescheide

Kinder- und Jugendhaus BLAUER ELEFANT - Zuwendung 2007

Finanzierungsart:	Anteilfinanzierung -	93,43 v. H.
Umfang der zuwendungsfähige Gesamtausgaben:		152.322,00 €
Förderhöhe:	max.	142.322,00 €

Mit dem Zuwendungsbescheid wurde die Kostenaufstellung vom 10.10.2006 für verbindlich erklärt. Dort waren ein Eigenmittelaufkommen i.H.v. 2.000 € und die sonstigen Einnahmen (Spenden) i.H.v. 8.000 € beziffert. Der ursprüngliche Antrag umfasste unter den Eigenmitteln: Einnahmen/Teilnehmerbeiträge i.H.v. 8.000 € und Spenden/Bußgelder i.H.v. 2.000 €. Der im Zuwendungsbescheid aufgeführte verbindliche Finanzierungsplan beinhaltete jedoch ein Eigenmittelaufkommen i.H.v. 10.000 € und Leistungen Dritter mit Null .€

Die Stadt ordnete die sonstigen Einnahmen (Spenden) dem Eigenmittelaufkommen zu, ohne deren Herkunft und damit ordnungsgemäße Zuordnung ggf. zu den Leistungen Dritter zu prüfen. Die Anteilfinanzierung wurde mit 6,57 % festgesetzt.

Abweichend vom Antrag des Vereins legte die Stadt ein wesentlich höheres Eigenmittelaufkommen fest und berücksichtigte damit die tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten des Trägers nicht.

Der Träger hatte im Verwendungsnachweis folgenden Einnahmennachweis i.H.v. 16.937,75 € geführt:

- Berufsgenossenschaft für andere Projekte (ABM, FKP) 965,46 €
- Betriebskosten aus anderen Projekten und Drittnutzern 9.834,35 €, darunter
 - o DPWW – soz. Gruppenarbeit 6.106,80 €

○ Guthaben EVH – Heizkosten	702,05 €
○ DKSB Bez.- andere Projekte	3.025,50 €
○ Lohnbüro KJT-ET, ABM	610,43 €
- Lohnfortzahlungserstattung	4.554,51 €
- Pacht aus anderen Projekten	201,68 €
- Post- u. Telefon aus anderen Projekten	510,00 €
- Gutschriften Versicherungen	261,32 €

Der Zuwendungsempfänger hatte somit keine Eigenmittel entsprechend der RL HAL (auch Nr. 7.1.2) nachgewiesen. Die Einnahmen stammten auch aus anderen Projekten des Trägers.

Die Projekte sind strikt voneinander zu trennen und die jeweilige Einzelfinanzierung sicherzustellen. Ggf. sind sie als Teil des Vorhabens zuzuordnen bzw. es ist die komplexe Finanzierung des Gesamtprojektes darzustellen. Mittel aus Teilnehmerbeiträgen, Guthaben Heizkosten, Vermietungen etc. sind keine eigenen Mittel des Trägers, da die notwendigen projektgebundenen Ausgaben bereits aus städtischen Mitteln finanziert wurden.

Die Stadt erkannte den Eigenmittelanteil von 10,84 % an.

Eine konsequente Eigenmittelprüfung gemäß Nr. 3.5 RL HAL hätte nach den Festlegungen im Zuwendungsbescheid zum Ergebnis einer Rückforderung von bis zu 10.000 € führen müssen, da der Träger keine eigenen zuwendungsunabhängigen Mittel aufbrachte.

Die Stadt hat künftig bereits bei der Antragsprüfung nachvollziehbare und eindeutige Abgrenzungen des Eigenmittelaufkommens festzusetzen und diese konsequent bei der Verwendungsnachweisprüfung zu beachten. Die für die Anerkennung des maßgeblichen angemessenen Eigenanteils notwendigen Einnahmen sind nach ihrer Herkunft zu definieren.

Begegnungsstätte „Dornröschen“ - Zuwendung 2008

Die Förderung erfolgte - wie in vielen geprüften Fällen - ohne Nachweis der gesicherten Gesamtfinanzierung. Die Vorlage eines ausgeglichenen Kosten- und Finanzierungsplanes wurde als Auflage formuliert.

Grundsätzlich können Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn die Gesamtfinanzierung sichergestellt ist. Ein noch vorzulegender Finanzierungsplan kann durch den Zuwendungsbescheid vorab nicht verbindlich festgesetzt werden.

Der Zuwendungsempfänger teilte mit, dass er nicht in der Lage sei, im angemessenen Umfang Eigenmittel bereitzustellen. Die Stadt gewährte die Zuwendung mit Bescheid vom 11.08.2008 unter dem Vorbehalt, dass die Gesamtfinanzierung zu sichern sei. Sie bewilligte Zuwendungen i.H.v. 145.736,27 € bei zuwendungsfähigen Gesamtausgaben i.H.v. 150.365,56 €. Der Träger hatte nur Eigenmittel i.H.v. 1.077,48 € nachgewiesen. Eigenleistungen i.H.v. 4.000 € konnten zu Recht nicht für die Finanzierung von Ausgaben angerechnet werden. Die Finanzierung des Vorhabens war somit nicht gesichert. Der Bescheid erging unter der Auflage, bis zum 31.08.2008 einen ausgeglichenen Kosten- und Finanzierungsplan vorzulegen. Der Ausgleich sollte durch eine Absenkung der Ausgaben, einen höheren Einsatz von Eigenmitteln / Einnahmen oder durch die Akquise von Drittmitteln erfolgen. Der Auflage kam der Träger nicht nach.

Der Landesrechnungshof konnte den Inhalt der Nebenbestimmung aus der Sicht des Zuwendungsrechts nicht in allen Punkten nachvollziehen. Im Rahmen einer Anteilfinanzierung der Stadt von 96,92 % ist eine Verringerung der Gesamtausgaben nicht Ziel führend. Die Gesamtaufwendungen hätten um bis ca. 115 T€ verringert werden müssen, damit war das Projekt jedoch nicht zweckentsprechend durchführbar. Akquirierte Drittmittel etc. sind wegen des Subsidiaritätsprinzips ohnehin vorrangig in die Finanzierung einzubinden und verringern damit auch die städtischen Zuwendungen.

Der Eigenmittelanteil ist regelmäßig nach der Höhe der zu finanzierenden Gesamtausgaben zu errechnen. Somit war die nicht gesicherte Gesamtfinanzierung durch Eigenmittel des Trägers zu erbringen, die er jedoch nicht nachweisen konnte.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Gesamtfinanzierung des Projektes grundsätzlich bereits vor der Bewilligung der Zuwendung gewährleistet sein muss. Die Stadt verantwortete, dass kein verbindlicher Gesamtfinanzierungsplan für das Projekt vorlag. Durch die Anfinanzierung trug sie somit das Risiko zum einen für eine mögliche Nichterfüllung ihrer Zuwendungsziele und zum anderen für das Entstehen eines wirtschaftlichen Risikos für den Träger.

Können die Träger keinen nachvollziehbaren Finanzierungsplan vorlegen, der insbesondere den angemessenen Eigenanteil und Zuwendungen Dritter sowie die städtische Zuwendung zur Absicherung der geplanten zuwendungsfähigen Gesamtausgaben belegt, darf die Stadt keine Zuwendungen bewilligen.

8.5 Anforderung von Zuwendungen

Die Zuwendungsrichtlinie der Stadt enthielt keine nachvollziehbare Regelung zur Anforderung von Zuwendungen. Nach den ANBest-P dürfen Zuwendungen nicht eher

angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Bei der Anteil- oder der Festbetragsfinanzierung erfolgt die Anforderung jeweils anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den vorgesehenen eigenen und sonstigen Mitteln.

Gemäß den Zuwendungsbescheiden wurden die Mittel ausgezahlt, sobald der Zuwendungsbescheid oder der Bescheid zur Abschlagszahlung bestandskräftig wurde bzw. im Weiteren entsprechend den terminlichen Festsetzungen im Zuwendungsbescheid - überwiegend quartalsweise oder monatlich. Somit wurde festgesetzt, dass es keiner Mittelanforderungen durch den Zuwendungsempfänger bedurfte.

Nach dem Inhalt einiger geprüfter Zuwendungsbescheide konnte die Zuwendung zurückgefordert oder verzinst werden, sofern die Zuwendung nicht oder nicht Ihrem Zweck entsprechend, unwirtschaftlich oder nicht innerhalb von 3 Monaten nach der Auszahlung verwendet wurde. Eventuelle Veränderungen des Mittelbedarfs waren dem Jugendamt rechtzeitig vor Fälligkeit mitzuteilen. Die Stadt prüfte die Einhaltung dieser 3-Monats-Frist nicht.

Im Rahmen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung hat die Stadt das Volumen ihrer sehr hohen Kassenkredite zu verringern. Daher sollte das Instrument der Anforderung von Zuwendungen im Rahmen der Zwei-Monats-Frist durch den Zuwendungsempfänger Anwendung finden. Entsprechende Vordrucke sind den Zuwendungsempfängern mit der Bescheiderteilung bereitzustellen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig die Träger entsprechend ihrem Bedarf Zuwendungen gemäß Nr. 1.4 ANBest-P zu § 44 LHO anfordern und die Stadt somit einen sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln sicherstellt.

8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung

8.6.1 Über- und Unterschreitung der Einzelansätze

Gem. 7.1.3 RL HAL ist der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Die Einzelansätze dürfen um bis zu 20 % über- oder unterschritten werden, soweit die Überschreitung oder Unterschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelpositionen ausgeglichen werden kann.

Die Stadt erklärte in den Zuwendungsbescheiden die Einzelansätze entgegen ihrer Richtlinie regelmäßig für gegenseitig deckungsfähig.

Am Beispiel des Kinder- und Jugendhauses BLAUER ELEFANT - 2008 errechnete der Landesrechnungshof, dass infolge von Überschreitungen der Einzelansätze

Rückforderungen i.H.v. ca. 9.440 € geltend gemacht werden konnten. Der Träger überschritt die Einzelansätze insbesondere bei den nicht angesetzten Unterhaltungs- und Wartungsleistungen i.H.v. 5.088,09 € und bei den Verwaltungs- und Betriebsausgaben sowie Geschäftsausgaben, z.B. der Fahrt- und Reisekosten um ca. 1.000 €. Dagegen wurden Ansätze lt. Antrag bei den Personalausgaben (-1.500 €), Betriebskosten (-3.680,94 €) oder der Position Druckerpatronen (869,28 €) nicht ausgeschöpft.

Die 20%-Regelung zu den Einzelansätzen dient der ausgabennahen Planung, d.h. der ordnungsgemäßen Erstellung von Kosten- und Finanzierungsplänen anhand der bestehenden Erfahrungswerte und damit der realistischen Einschätzung des Kostenaufwands des Zuwendungsempfängers. Ausnahmen von dieser Regelung sollten aus Gründen des sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes der Haushaltsmittel nur in Einzelfällen bzw. beschränkt auf bestimmte Deckungskreise zulässig sein.

Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass Antrags- und Verwendungsnachweisformulare angewendet werden, die die jeweiligen Einzelansätze übereinstimmend darstellen. Dazu sollte eine Verwaltungsvorschrift erlassen werden, die exakte Definitionen zu den zuwendungsfähigen Ausgaben und zu den Einnahmen enthält.

8.6.2 Nichtbeachtung Gesamtdeckungsprinzip

Nach dem Verwendungsnachweis vom 22.03.2010 zur Förderung der Begegnungsstätte „Dornröschen“ teilte der Träger Mehreinnahmen i.H.v. 167,16 € mit, die die Stadt am 16.09.2010 vorbehaltlich einer abschließenden Prüfung zurückforderte. Eine abschließende Prüfung ging aus der Zuwendungsakte nicht hervor.

Gemäß dem Verwendungsnachweis wurden Eigenmittel für konkrete Ausgabepositionen eingesetzt, z.B. für

- eine Stellenanzeige für einen neuer Leiter	873,94 €
- Ausgaben für Verabschiedungen	75,00 ,€
- ein Führungszeugnis	13,00 ,€
- der nicht zuwendungsfähige Anteil an der VKU	2.954,41 €
- VBLU ³⁴ (freiwillige Leistung)	<u>520,38 €</u>
insgesamt	4.436,73 €.

³⁴ betriebliche Altersversorgung für bundes- und landesgeförderte Unternehmen und Einrichtungen

Grundsätzlich sind alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbes. Zuwendungen Dritter, zweckgebundene Spenden, Teilnehmerbeiträge) und die Eigenmittel des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen (auch Nr. 7.1.2. RL HAL). Es ist weiterhin das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Daher können Eigenmittel nicht auf bestimmte Teile des Projektes festgelegt werden. In diesem Fall entstanden alle o.g. Aufwendungen für Aufgaben des Vereins in seiner Gesamtheit und sind damit nicht für das Projekt zuwendungsfähig. Daraus resultierend setzte der Verein wiederum keine Eigenmittel für das Projekt ein.

Gemäß Zuwendungsbescheid betrug der aufzubringende Eigenmittelanteil 2,14 % Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass folgende Ausgaben nicht zuwendungsfähig waren:

- nicht zuwendungsfähige Ausgaben (s.o.)	4.436,73 €
- Differenz VKU ³⁵ zu Kosten tatsächlicher Stellen	666,66 €
- Laptop (Investition)	687,99 .€

Damit waren nur Gesamtausgaben i.H.v. max. 134.956,14 € zuwendungsfähig.

Es ergaben daraus sich bei ordnungsgemäßer Berücksichtigung des Eigenmittelanteils Erstattungen des freien Trägers an die Stadt i.H.v. mindestens 4.409,88 €.

Der Landesrechnungshof weist auch daraufhin, dass die 2010 abgerechnete Umlage für Öffentlichkeitsarbeit nicht zuwendungsfähig erscheint, da hier offensichtlich die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des Vereins den Projekten zugeordnet wird. Die Öffentlichkeitsarbeit für das Projekt war bereits bei der Verwaltungskostenumlage berücksichtigt. (Siehe Pkt. 8.6.5)

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt eine abschließende Prüfung des Zuwendungsvorganges vornimmt und ggf. die ermittelten Erstattungsbeiträge zurückfordert.

Der Landesrechnungshof stellte zur Verwendungsnachweisprüfung der Stadt weiterhin fest, dass Projekte nicht ordnungsgemäß gebildet wurden. Grundsätzlich sind alle mit dem Zweck des Projektes zusammengehörenden Ausgaben zu erfassen.

Nach den Zuwendungsbescheiden wurden regelmäßig die Sach- und nicht zuwendungsfähigen Personalausgaben aus der Förderung nach dem Fachkräfteprogramm den Personal- und Sachkostenförderungen der Jugendfreizeiteinrichtungen zugeordnet.

³⁵ Verwaltungskostenumlage

Die Stadt erfasste somit über das Projekt „Jugendfreizeiteinrichtung“ auch Leistungen und damit Ausgaben, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Zuwendungsverfahren nach dem Fachkräfteprogramm bestanden.

Daher sollten die Zuwendungen des Landes aus dem Fachkräfteprogramm auch in das Projekt einfließen, um die Gesamtfinanzierung des Projektes sicherzustellen. Der Zuwendungsbescheid ist dabei um den Personalkostenanteil des Fachkräfteprogramms zu erweitern und das Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren entsprechend als Gesamtprojekt zu führen.

Andererseits kann das Projekt aus dem Fachkräfteprogramm mit der zweckbezogenen Sachkostenförderung der jeweiligen Stelle auch gesondert dargestellt werden. Damit könnte der Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Landesmittel eindeutig erbracht werden. Berücksichtigungsfähig für die Sach- und über die anteilige Förderung des Landes und der Stadt hinausgehende Personalkosten sollte dann auch der allgemein zu fordernde Eigenmittelanteil sein. (Siehe auch Pkt. 9)

Die Stadt hat bei der Bildung von Projekten zu berücksichtigen, dass die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben auch alle Ausgaben zur Durchführung des beantragten Zwecks des Projektes umfassen.

8.6.3 Rückforderung von Zuwendungen

Gemäß VV Nr. 8 zu § 44 LHO ist für die Fälle von Unwirksamkeit, Rücknahme oder Widerruf sowie die Erstattung der Zuwendung und die Verzinsung des Erstattungsanspruchs die Anwendung des Verwaltungsverfahrensrechts (vgl. insbesondere § 1 VwVfG LSA i.V.m. §§ 48, 49, 49a VwVfG, §§ 45, 47, 50 SGB X) zwingend. Die zu erlassenden Verwaltungsakte sind im Allgemeinen unter Angabe der Rechtsgrundlage schriftlich zu begründen.

Für das JBBZ „Heide-Nord“ hatten sich lt. Verwendungsnachweis vom 16.04.2009 zur Förderung 2008 die Gesamtausgaben um 4.831,96 € verringert. Die Stadt forderte unter dem Vorbehalt der abschließenden Prüfung 3.117,44 € zurück und setzte den Verzinsungsbetrag i.H.v. 117,58 € fest. Bei der abschließenden Prüfung des Verwendungsnachweises stellte sie nicht zuwendungsfähige Ausgaben i.H.v. 3.719,10 € fest. Lt. Prüfvermerk verzichtete die Stadt auf die Rückforderung von 601,66 €. Sie akzeptierte die Begründung des Trägers zu den fehlenden Einnahmelmöglichkeiten wegen eines Personalwechsels.

Entsprechend der Haushaltslage der Stadt sind die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben zurück zu fordern. Personalwechsel ist kein sachlicher Grund für die Feststellung der Zuwendungsfähigkeit zusätzlicher Ausgaben, zumal bei anderen Trägern aus diesem Grund keine Rückforderungsbeträge wegen fehlender Eigenmittel zu Güns-

ten des Trägers erlassen wurden. Die Ermessensentscheidung der Stadt berücksichtigte dies nicht. Die Rückforderung war somit geltend zu machen.

Bei mangelnder Leistungsfähigkeit des Trägers hat die Stadt zudem nach erfolgter abschließender Verwendungsnachweisprüfung, Bescheiderteilung und Anträgen des Zuwendungsempfängers im Wege von Stundung, Niederschlagung oder Erlass über die festgestellten Erstattungen zu entscheiden.

Im Weiteren erfolgte die Feststellung der endgültigen Zuwendungshöhe nicht in Bescheidform.

Die Stadt beachtete bei der Rückforderung von Zuwendungen die einschlägigen verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften nur in Ausnahmefällen. Der Landesrechnungshof weist die Stadt im Rahmen eines rechtmäßigen Verwaltungshandelns darauf hin, in den eigenen Verwaltungsvorschriften Bestimmungen vergleichbar den VV Nr. 8 zu § 44 LHO aufzunehmen.

8.6.4 Fehlerhafte Ermittlung von Rückerstattungen

Die Verwendung von Haushaltsmitteln hat den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu entsprechen.

Der Landesrechnungshof zeigt am Beispiel der Förderung JBBZ Wasserturm - Förderung 2007 den teilweise unwirtschaftlichen und nicht sparsamen Umgang der Stadt mit ihren Haushaltsmitteln auf.

Gem. § 7 - Allgemeine Zuwendungsbedingungen - des Zuwendungsvertrages 14.03.2005 wurden Personal- und Sachausgaben sowie der erforderliche Verwaltungsaufwand gefördert. Nicht förderfähig waren der Erwerb von beweglichem Anlagevermögen über 410 € zzgl. MWSt. sowie Investitionen an Gebäuden und Anlagen. Abschreibungen auf Investitionen konnten ausschließlich auf den Eigenanteil des Trägers angerechnet werden. Der Zuwendungsempfänger hatte jährlich einen Eigenanteil i.H.v. 2,5 % der Gesamtaufwendungen für den Betrieb der Einrichtung einzusetzen, Eigenleistungen zählten dabei nicht zu den Eigenmitteln. Darüber hinaus waren alle mit der geförderten Tätigkeit erzielbaren Einnahmen sowie Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber als Deckungsmittel für alle Ausgaben im Sinne des Vertragszwecks einzusetzen (z.B. Einnahmen aus Veranstaltungen, zweckgebundene Spenden, Beratungsgebühren).

Gem. § 7 Abs. 6 des Zuwendungsvertrages durften keine Rücklagen gebildet werden. Dem stand die Beibehaltung oder die Ansammlung einer Betriebsmittelrücklage bis zur Höhe der üblicherweise in 2 Monaten der anfallenden Personal- und Sachausgaben nicht entgegen, soweit sie aus Liquiditätsgründen erforderlich war. Die Bil-

dung von darüber hinausgehenden Rücklagen war nur mit der ausdrücklichen Zustimmung der Stadt zulässig.

Gemäß der Ergänzung zum Zuwendungsvertrag vom 13.12.2006 wurde eine Zuwendung i.H.v. 231.580 € bewilligt. Ein Kosten- und Finanzierungsplan vom 02.11.2006 wurde mit der Ergänzung zum Zuwendungsvertrag nicht vereinbart. Gemäß dem in der Akte vorliegenden Finanzierungsplan vom 02.11.2006 betragen die Gesamtausgaben 243.400 € und es waren 6.085 € Eigenmittel aufzubringen. Aus Teilnehmerbeiträgen und sonstigen Einnahmen sollten 5.700 € erwirtschaftet werden.

Gemäß der Verwendungsnachweisprüfung erkannte die Stadt Ausgaben i.H.v. 245.609,43 € als zuwendungsfähig an und setzte den Kostenplan neu fest. Abgerechnete Ausgaben i.H.v. 3.369,07 € wurden als nicht zuwendungsfähig betrachtet.

Der Landesrechnungshof schließt sich der Entscheidung zur Nichtzuwendungsfähigkeit der o.g. Ausgaben an. Er stellte jedoch - wie im Folgenden begründet - bei seiner Prüfung fest, dass die Verwendungsnachweisprüfung nicht ausreichend und teilweise nicht nachvollziehbar war:

- Der Kosten- und Finanzierungsplan war nicht für verbindlich erklärt. (RL HAL, ANBest-P). Eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung ist dadurch nach Ansicht des Landesrechnungshofs nicht möglich.
- Die Stadt forderte das Guthaben der Betriebskosten aus dem Vorjahr i.H.v. 5.112,78 € zurück, da sie 2006 die entsprechenden Ausgaben bereits finanziert hatte. Sie berücksichtigte dabei nicht, dass der Träger auch einen Eigenanteil an den Betriebskostenvorauszahlungen geleistet hatte.
- Die Stadt hatte mit dem Zuwendungsvertrag für das Jahr 2006 vereinbart, dass Abschreibungen für die Anschaffung eines Kleinbusses aus Eigenmitteln zu finanzieren waren. Die Stadt erkannte ab 2007 die Abschreibung des Kleinbusses i.H.v. 3.600 € als zuwendungsfähige Ausgabe an. Die Ausgabe für einen Camcorder (832,67 €) wurde für den Zuwendungszeitraum 2007 nicht als zuwendungsfähig anerkannt. Für die Förderjahre nach 2007 wurde die Abschreibung jedoch aus dem Eigenmittelanteil zugelassen.

Da alle Einnahmen deckungsfähig für alle Ausgaben sein müssen, widerspricht dies der RL HAL.

Die Zuwendungsfähigkeit von Abschreibungen ist gemäß der RL HAL grundsätzlich nicht gegeben, da Abschreibungen nicht zu den zuwendungsfähigen Personal- und Sachkosten sowie zum erforderlichen Verwaltungsaufwand zählen. Im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes (§ 74 SGB VIII) muss dies auch für Zuwendungs-

verträge gelten. Der Träger musste somit eigene Mittel für Abschreibungen aufbringen bzw. Zuwendungen für Investitionen beantragen.

Daher waren Ausgaben i.H.v. 3.600 € für Abschreibungen nicht den zuwendungsfähigen Ausgaben zuzurechnen. Die Stadt war zudem nicht sparsam mit Haushaltsmitteln umgegangen, da die Abschreibungen den Eigenmittelanteil überschritten.

- Die Stadt erkannte eine Verwaltungskostenumlage i.H.v. 7.000 € an. Darüber hinaus bestanden Aufwendungen i.H.v. 492,66 € (übersteigender Anteil der Ausgaben für eine 0,2 VbE Verwaltungskraft i.H.v. 7.492,66 €) und eine abgerechnete VKU i.H.v. 4.100 €. Diese Ausgaben wurden insgesamt als zuwendungsfähig anerkannt, wobei regulär die zuwendungsfähigen Ausgaben für die VKU übersteigenden Mittel i.H.v. 4.592,66 € aus Eigenmitteln erwirtschaftet werden sollten.

Zuzüglich wurden Ausgaben für die Wirtschaftsprüfung i.H.v. 420,23 € abgerechnet und als zuwendungsfähig anerkannt. Wirtschaftsprüfungskosten waren jedoch ebenfalls Bestandteil der pauschalisierten abrechnungsfähigen Verwaltungskostenumlage gem. Beschluss des Jugendhilfeausschusses. (im Übrigen Pkt. 8.6.5)

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollte der die Vorgaben des Jugendhilfeausschusses übersteigende Anteil der Verwaltungskostenumlage grundsätzlich nicht für zuwendungsfähig anerkannt und damit nicht den zuwendungsfähigen Ausgaben zugerechnet werden können. Die Träger sollen angeregt werden, ihren Verwaltungsaufwand gering zu halten.

- Der Landesrechnungshof weist weiterhin darauf hin, dass bei längeren krankheitsbedingten Ausfällen regelmäßig mit einem Wegfall der Lohnfortzahlung zu rechnen ist. Die Stadt hat sich entsprechende Nachweise bzw. Negativerklärungen des Trägers vorlegen zu lassen. Aus diesen Mitteln kann und sollte ggf. zusätzlicher Arbeitskräftebedarf finanziert werden. Kann der Leistungsanbieter die personelle Besetzung nicht gewährleisten, ist ebenfalls zu prüfen, ob daraus auch eine verminderte qualitative Leistungserbringung resultierte und es sind zuwendungsrechtliche Konsequenzen hinsichtlich der Höhe der Zuwendung und künftiger Förderungen im Vermerk zur Verwendungsnachweisprüfung darzustellen.

Die Auswirkungen von längeren krankheitsbedingten Ausfällen sind finanziell und qualitativ bei der Verwendungsnachweisprüfung zu bewerten.

- Gemäß dem Zuwendungsvertrag waren 2,5 % der Gesamtausgaben aus Eigenmitteln aufzubringen. Die Finanzierung erfolgte im Wege der Anteilfinanzierung. Die festgesetzten Gesamtausgaben hätten somit entsprechend den von der Stadt anerkannten Gesamtausgaben ein vertraglich gesichertes Eigenmittelaufkommen i.H.v.

max. 6.140,23 € erfordert. Die Stadt erkannte einen Eigenmittelanteil i.H.v. nur 2.561,42 € an.

Die Stadt forderte nicht den vertraglich gebundenen Eigenanteil ein. Sie beachtete bei ihrer Verwendungsnachweisprüfung somit nicht die Modalitäten der Anteilfinanzierung und verschaffte dem Verein einen finanziellen Vorteil. Andererseits forderte sie die festgestellten nicht zuwendungsfähigen Ausgaben 2007 in voller Höhe zurück, ohne dabei die anteilige Finanzierung durch den Träger zu berücksichtigen.

- Die Stadt bezog eine verbliebene Rücklage aus 2006 i.H.v. 14.811,20 € in ihre Verwendungsnachweisprüfung 2007 ein und ermittelte eine neue Rücklage von 13.067,49 € aus anerkannten Gesamtausgaben i.H.v. 258.676,92 € und zuwendungsfähigen Gesamtausgaben i.H.v. 245.609,43 €. In der Akte und im Verwendungsnachweis lag kein Rücklagennachweis vor. Gemäß dem Ergebnisprotokoll zum Grundsatzgespräch der Stadt mit dem Träger vom 06.11.2007 waren für eine befristete Stelle (15 h/Wo) Mittel aus der Rücklage 2006 (ca. 20.000 €) einzusetzen. Es waren zudem mehrwöchige krankheitsbedingte Ausfälle zu verzeichnen. Der Einsatz des befristeten Sozialarbeiters erfolgte lt. Verwendungsnachweis in den Monaten Januar bis Juni 2007 und somit ohne vorherige Zustimmung der Stadt. Der Verein ging somit ein Finanzierungsrisiko i.H.v. 6.866,18 € zu seinen Lasten ein. Die Zuwendungsfähigkeit war auf Grund des Subsidiaritätsprinzips und des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln nicht in Betracht zu ziehen.

Die genannten Personalausgaben waren aus der nicht nachgewiesenen Rücklage i.H.v. 14.811,20 € zu finanzieren. Ebenso sollten nach dem Verwendungsnachweis Projekte aus der Rücklage finanziert. Welche Projekte dies betraf, war nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Verrechnung dieser Personal- und Sachausgaben außerhalb der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben zu erfolgen hatte, da im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips auch andere zuwendungsgebundene Mittel oder die städtische Zuwendung zur Finanzierung eingesetzt werden konnten. Eine tatsächliche Verrechnung der Ausgaben mit der Rücklage war aus dem Vorgang nicht nachvollziehbar. Der Träger nutzte die Rücklage somit nicht als Liquiditätsreserve, sondern erhöhte seine Zuwendung 2007 aus nicht verbrauchten Mitteln der Vorjahre.

Die Bildung einer Rücklage war vertraglich nur möglich, sofern Liquiditätsengpässe zu erwarten waren. Die Auszahlung der Zuwendungen war zeitnah vereinbart, so dass Liquiditätsengpässe bei ordnungsgemäßer Eigenmittelbereitstellung und Einnahmen aus Teilnehmerbeiträgen, Mieteinnahmen etc. nicht zu erwarten waren.

In Rücklagen eingeflossene Haushaltsmittel waren daher umgehend und vollständig zurückzuführen. Sie sollen nicht zur Finanzierung von Ausgaben anderer Zuwendungszeiträume und damit anderer Zweckzwecke eingesetzt werden.

Lt. § 7 Abs. 7 des Zuwendungsvertrages hatte der Träger die Stadt unverzüglich zu informieren, wenn eine Rücklage in nicht zulässiger Höhe gebildet wurde oder deren Bildung bevorstand, damit es nicht zu einer ungerechtfertigten Auszahlung von Geldern kommen konnte. Das JBBZ Wasserturm wurde überwiegend aus städtischen Mitteln finanziert. Alle mit dem Zweckzweck zusammenhängenden Einnahmen und der Eigenanteil des Zweckempfängers sind als Deckungsmittel für alle mit dem Zweckzweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen.

Daher ist bei ordnungsgemäßer Finanzierungsplanung eine Genehmigung von Rücklagen durch die Stadt nicht nachvollziehbar. Der Verein muss zudem nach Möglichkeiten suchen, Liquiditätsprobleme über andere Finanzierungen, z.B. seinen Dachverband, zu lösen. Aus städtischen Mitteln kann dies nicht erfolgen, da die Stadt bei der angespannten Haushaltslage selbst erhebliche Zwischenfinanzierungskredite bedient und damit nicht selbst noch Finanzmittel zinslos zur Verfügung stellen kann. Die Stadt verletzt damit den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Gemäß dem Ergebnisprotokoll zum Trägergespräch vom 05.03.2009 wurden die Rückführungsbeträge aus den Jahren 2006 und 2007 i.H.v. 31.590,51 € (2006 - 10.041,17 €; 2007 - 8.481,85 €) und die Rücklage aus den Jahren 2006 und 2007 aus nicht benötigten kommunalen Haushaltsmitteln i.H.v. 13.067,49 €) in Teilbeträgen mit Auszahlungen von bewilligten Zuwendungen 2009 des II. bis IV. Quartals verrechnet.

Die Stadt hat für die erst 2009 zurückerstatteten Zuwendungen aus den Jahren 2006 und 2007 - aus denen die Rücklage gebildet worden war - keine Zinsforderungen erhoben. Der Zuwendungsvertrag enthielt auch keine entsprechende Regelung.

Gemäß § 91 Abs. 2 GO LSA sind alle für die Erfüllung kommunaler Aufgaben erforderlichen Einnahmen zu sichern und gem. § 25 GemHVO rechtzeitig einzuziehen. Erstattungsbeträge sind ordnungsgemäß für die Vergangenheit festzusetzen und zu verzinsen. In Zuwendungsverträgen sollten grundsätzlich die Allgemeinen Nebenbestimmungen der RL HAL bzw. die ANBest-P vereinbart werden, damit ein rechtssicheres und ordnungsgemäßes Zuwendungsverfahren abgewickelt werden kann.

Der Träger wurde aufgrund des unwirtschaftlichen Verhaltens der Stadt gegenüber anderen Trägern bevorteilt.

Der Landesrechnungshof erwartet eine vollständige Verwendungsnachweisprüfung auch für die folgenden Zuwendungsjahre. Insgesamt sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs allein für das Zuwendungsjahr 2007 ein Betrag i.H.v. 20.485,34 € sowie die aus städtischen Haushaltsmitteln gebildete Rücklage zurückzufordern. Der Rückforderungsbetrag ist zu verzinsen.

Die Verwendungsnachweise der Zuwendungsjahre 2009 und 2010 für das JBBZ Wasserturm hatte das Jugendamt noch nicht geprüft.

Zu den vorliegenden Verwendungsnachweisen gibt der Landesrechnungshof folgende Hinweise:

- Der Träger rechnete eine im März 2010 gebuchte Nachzahlung an Personalausgaben für das Jahr 2009 i.H.v. 6.593,39 € für die Sozialarbeiter ab. Grundsätzlich sind nur im Zuwendungsjahr abgerechnete Ausgaben zuwendungsfähig. Des Weiteren ist der Grund der Nachzahlung nicht belegt.

- Ebenso ist die Zuwendungsfähigkeit weiterer abgerechneter Beträge, u.a. für Trauergebilde, für Jubiläumsveranstaltungen, für Fortbildung und Supervision über dem verbindlichen Satz der Stadtverwaltung, für Abschreibungen und auch für Aufwandsentschädigungen für Ehrenamtliche (1,50 €/h) sowie der Verwaltungskostenumlage zu prüfen.

Der Stadt wird empfohlen, zunächst eine Schlüssigkeitsprüfung von Verwendungsnachweisen vorzunehmen und entsprechend dem Ergebnis Prioritäten der zeitnahen Prüfung festzusetzen.

8.6.5 Verwaltungskostenpauschale

Der Jugendhilfeausschuss hatte am 11.10.2005 eine Pauschalregelung zur Förderfähigkeit von Verwaltungskosten im Rahmen der Förderung nach § 74 SGB VIII verabschiedet. Danach konnte den Trägern auf Antrag eine Verwaltungskostenpauschale i.H.v. 2.000 €/Fachkraft (VbE) bewilligt werden. Verwaltungskosten waren danach insbesondere:

- Umlagen für Geschäftsstellen, Kosten der Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung, Verwaltungspersonal, Rechtsberatung, Organisationsberatung,

- Kosten für Büromaterial, Porto, Telefon, Fachliteratur/ -zeitschriften, Konto- und Buchführung, Öffentlichkeitsarbeit und Mitgliedsbeiträge.

Sofern die tatsächlichen Verwaltungskosten diese Pauschale überschritten, konnten die nachgewiesenen Mehrausgaben auf die Eigenmittel des Trägers angerechnet werden.

Die Stadt wandte die Pauschalregelung des Jugendhilfeausschusses bei der Verwendungsnachweisprüfung - wie an folgenden Beispielen nachgewiesen wird - nicht einheitlich an und verletzte damit das Gebot der Anwendung gleicher Grundsätze und Maßstäbe nach § 74 Abs. 5 SGB VIII.

a) Die Stadt erkannte für die Begegnungsstätte Dornröschen - Zuwendung 2009 eine Verwaltungskostenumlage i.H.v. 6.465,30 € an. Der Träger beantragte Verwaltungskosten i.H.v. von 10 % der anfallenden Brutto-Personalkosten. Bewilligt werden konnte gemäß der Verwaltungsrichtlinie nur eine Verwaltungskostenpauschale i.H.v. 4.000 € für 2 sozialpädagogische Fachkräfte. Die Stadt Halle (Saale) erklärte nach Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens die verbleibenden 2.465,30 € ohne weitere Begründung für zuwendungsfähig. Das Eigenmittelaufkommen wurde lt. Zuwendungsbescheid i.H.v. 2,14 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben und damit i.H.v. 2.985,68 € festgesetzt.

Der Landesrechnungshof stellte dazu fest, dass gemäß dem Finanzierungs- und Kostenplan sozialpädagogische Fachkräfte für insgesamt nur 20 Monate finanziert wurden. Daraus resultiert eine zuwendungsfähige Verwaltungskostenumlage i.H.v. nur 3.333,33 €.

Die Annahme der Verwaltungsausgaben i.H.v. 10 % der Brutto-Personalkosten basierte auf einem Schätzwert des Trägers und resultierte nicht aus tatsächlich nachgewiesenen Mehrausgaben. Damit war der vom Jugendhilfeausschuss vorgegebene Ermessensspielraum nicht eingehalten.

Des Weiteren beantragte der Träger in den Ansätzen der Geschäftsausgaben Kosten für Bürobedarf, Fachliteratur, Porto, Telefon sowie Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit i.H.v. insgesamt 3.400 €. Inwiefern diese Ausgaben der unmittelbaren Verwaltungstätigkeit bzw. allgemein dem Träger zuzurechnen oder projektbezogen waren, wurde nicht geprüft. Der Beschluss des Jugendhilfeausschusses differenzierte hier nicht nach der Herkunft der Geschäftsausgaben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs war somit lediglich die Verwaltungskostenpauschale i.H.v. 3.333,33 € zuwendungsfähig, der abgerechnete Verwaltungskostenanteil i.H.v. 3.131,97 € war nicht zuwendungsfähig. Die Rückforderung ist zu prüfen.

Die weiterhin genannten Verwaltungskosten sind ebenfalls auf ihre Zuwendungsfähigkeit zu prüfen. Der Landesrechnungshof regt die Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift an.

Das Eigenmittelaufkommen resultierte in diesem Fall überwiegend aus dem ebenfalls pauschal festgesetzten Verwaltungskostenanteil und somit nicht aus zuwendungsfähigen Leistungen. Der Verein erhielt die Zuwendung wiederum ohne einen Eigenmittelanteil.

b) Die Stadt erkannte für das JBBZ „Heide-Nord“ im Jahr 2008 die Verwaltungskostenumlage für zwei sozialpädagogische Vollzeitstellen i.H.v. 4.000 € an, obwohl nach dem Kosten- und Finanzierungsplan nur eine Stelle gefördert werden sollte. Die andere Vollzeitstelle wurde nach dem Fachkräfteprogramm gefördert.

Für das Kinder- und Jugendhaus BLAUER ELEFANT wurden gemäß Zuwendungsbescheid für den Bewilligungszeitraum 2008 für 1 VbE und geringfügig Beschäftigte eine Verwaltungskostenumlage i.H.v. 2.500 € anerkannt, obwohl weitere Stellen über das Fachkräfteprogramm gefördert wurden.

Für die Vergabe der Zuwendungen sind nach § 74 Abs. 5 SGB VIII gleiche Grundsätze anzuwenden. Es sollten nur Ausgaben zuwendungsfähig sein, die mit der gemäß Zuwendungsbescheid geförderten Stelle in Verbindung stehen. Die Stadt hat wegen der Gleichbehandlung der Zuwendungsempfänger einheitliche Regelungen festzulegen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sind nur die Kostenanteile für die jeweils geförderte Maßnahme zuwendungsfähig. Das bedeutet, wenn eine nach dem Fachkräfteprogramm geförderte Stelle sich rechtlich nicht im Zuwendungsvorgang für die Leistungen gemäß §§ 11-14 SGB VIII darstellt, sind die zugehörigen Verwaltungssachkosten nicht zuwendungsfähig.

8.6.6 Mangelnde Konsequenz bei der Prüfung der Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben

Ausgaben sind nur zuwendungsfähig, wenn sie dem Zweck nach dem Zuwendungsbescheid entsprechen und wirtschaftlich sowie sparsam verwendet werden.

Die Stadt prüfte die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben der Träger nicht immer konsequent. Dazu werden im Folgenden beispielhaft Feststellungen und Hinweise benannt:

a) JBBZ „Heide-Nord“ - Zuwendung 2007

- Die Stadt hatte sich zu den Verwendungsnachweisen keine Honorarverträge vorlegen lassen. Damit war nicht nachgewiesen, welche Leistungen, wer und mit

welcher Qualifikation für welchen Zeitraum durchzuführen hatte und in welcher Höhe das Entgelt vereinbart war. Dies betraf z.B. die Abrechnung für die Person X für kinderspezifische Angebote 07/07 i.H.v. 832,00 €.

- Der Umgang mit Haushaltsmitteln ist nicht sparsam, wenn Ausgaben für Honorare für eine Urlaubsvertretung anerkannt werden. (960 € - Person X 08/07)
- Die Stadt förderte zwei Honorare verschiedener Empfänger zur Erstellung einer Konzeption für den Jugendclub (142,44 € und 200 €). Aufgrund des vorhandenen Fachpersonals beim Verein war zu erwarten, dass die Konzeption eigenständig durch die sozialpädagogischen Mitarbeiter erarbeitet werden konnte.
- Honorare stellen regelmäßig keine Personalkosten dar und sind daher den Aufwendungen für Sachkosten zuzuordnen.
- Die Stadt erkannte eine VKU für den Verwaltungsaufwand für Mitarbeiter im Freiwilligen Sozialen Jahr i.H.v. 240 € an. Dies ist weder rechtmäßig noch sparsam, da die VKU nach der Anzahl der VbE der sozialpädagogischen Fachstellen berechnet wurde und widerspricht gleichzeitig dem Gleichbehandlungsgrundsatz.

JBBZ „Heide-Nord“ - Zuwendung 2008

- Sekt und alkoholische Getränke sind grundsätzlich nicht zuwendungsfähig
- Können Belege wegen der Prüfung bei anderen Fördermittelgebern nicht im Original vorgelegt werden, sollte eine spätere Wiedervorlage vereinbart werden.

JBBZ „Heide-Nord“ - Zuwendung 2009

- Der Nachweis zur Herkunft der Eigenmittel war aus dem Verwendungsnachweis nicht ersichtlich. Verwendungsnachweise sind nach Ausgaben und Einnahmen vollständig zu erstellen. So wurden für Projekte wie eine Kanutour (582,79 €), ein Puppentheater (250,00 €) oder ein Bandfestival (550 € Honorar) Teilnehmerbeiträge nicht gesondert ausgewiesen und es war somit nicht prüfbar, ob und in welcher Höhe die Teilnehmer an den Kosten beteiligt wurden.
- Guthaben für Strom- und Fernwärme aus Vorjahren wurden nicht getrennt von den Ausgaben nachgewiesen. Die Stadt forderte in anderen geprüften Fällen die Guthaben zurück, in diesem Einzelfall ließ sie möglicherweise eine Verrechnung zu. Die Stadt sollte eine einheitliche Verfahrensweise festlegen.
- Der geförderte Sozialarbeiter wurde in einem Fall mit der Leistung von Hilfe zur Erziehung betraut, woraus Minderausgaben i.H.v. 1.256,80 € resultierten. Die

Mittel wurden zur Finanzierung einer Honorarkraft (1.102 €) eingesetzt. Die Akte enthielt keinen Nachweis zum Honorarvertrag, zur Qualifikation etc. und damit keinen Nachweis, ob Qualität und Quantität entsprechend gewährleistet wurden.

JBBZ „Heide-Nord“ - Zuwendung 2010

- Der Träger hatte am 07.04.2011 den VN für das Projekt 2010 eingereicht und mitgeteilt, dass er Mittel i.H.v. 11.043,48 € im Zuwendungsjahr nicht benötigt hatte. Die Stadt forderte mit Schreiben vom 20.04.2011 die nicht verausgabten Mittel zurück. Der Nachweis der ordnungsgemäßen Verzinsung lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.
- Gemäß Nr. 7.5.1. RL HAL hat der Zuwendungsempfänger unverzüglich anzuzeigen, wenn sich die Ausgaben um mehr als 10 % verringern sollten. Eine Anzeige erfolgte nicht, obwohl sich die Gesamtausgaben um 13,85 % verringerten.

Die Zuwendungsempfänger sind auf ihre Mitteilungspflichten hinzuweisen.

b) Versicherungen

Jugendfreizeiteinrichtung „Jugendcafe“ - Zuwendung 2008

Die Förderung von Versicherungen soll sich i.S.d. Besserstellungsgebotes auf Pflichtversicherungen beschränken.

Der Verein betreibt verschiedene Einrichtungen (JBBZ "Kinder- und Jugendhaus", Kita "Sonnenhaus", Kita "Wirbelwind", Hort "Kinderpark" und Familiencafe "Völkchen") und führt verschiedene Projekte durch. Es sind somit für nicht objektbezogene Versicherungen vom Verein die zuwendungsfähigen Anteile nachzuweisen. Ggf. sind Ausgabenanteile, z.B. nach einem Flächenmaßstab, zu ermitteln und den Projekten bzw. Kitas zuzuordnen. Dies betraf folgende Belege:

- Beleg vom 09.01.08 über eine Gebäude-Versicherung i.H.v. 1.290,23 € für den Zeitraum 01.01.2008-01.07.2008 und Beleg vom 26.06.08 über eine Gebäude-Versicherung i.H.v. 1.290,23 € für den Zeitraum 01.07.2008-01.01.2009

Aus den Belegen ging nicht hervor für welche Gebäude die Versicherung galt. Auch der Verwendungsnachweis enthielt keinen Nachweis für die ggf. anteilige Verwendung.

- Beleg vom 09.01.08 zur Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung - Verein inkl. Schlüsselschäden i.H.v. 392,70 €.

Auch in diesem Fall wurde nicht geprüft, ob die Versicherung für den Gesamtverein oder anteilig für den Zuwendungszweck galt.

Der Verein schloss eine Sachinhalts-Versicherung ab. Diese greift lt. Internetangebot bei Feuer, Leitungswasser, Einbruchdiebstahl mit Vandalismus/Raub, Sturm und Hagel ...und übernimmt Wiederherstellungskosten für Geschäftsbücher, Akten, individuelle Programme und individuelle Daten (Absicherung von Akten und Datenverlust), Kostenübernahmen für Beschleunigungsmaßnahmen bei Betriebsunterbrechung zur Minderung von Ertragsausfall, bietet eine zusätzliche Absicherung gegen Technikgefahren und ermöglicht eine zusätzliche Absicherung gegen Ertragsausfall. Die Stadt sollte die Notwendigkeit der Versicherung bzw. von Teilleistungen prüfen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, allgemeinverbindlich zu regeln, welche Versicherungen zuwendungsfähig sind.

Für nachfolgende geförderte Versicherungen lag keine Begründung zur Notwendigkeit und zum anteiligen Bezug zur geförderten Maßnahme vor.

- Beleg 245 vom 02.01.08 Versicherung 449,89 € - 01.01.2008-01.01.2009 Sachinhaltsversicherung
- Beleg 250 vom 02.01.08 Versicherung 360,38 € - 01.01.2008-01.07.2008 Sachinhaltsversicherung
- Beleg 251 vom 26.06.08 Versicherung 360,38 € -01.07.2008-01.01.2009 Sachinhaltsversicherung
- Beleg 255 vom 23.09.08 Versicherung 117,00 -Vereins-Rechtsschutz und
- Beleg 254 vom 20.08.08 Versicherung 188,02 €- Profi-Schutz-Haftpflichtversicherung vom 04.09.2008 - 08.09.2008

Der Landesrechnungshof bittet um Prüfung der Notwendigkeit der Förderung o.g. Versicherungen des Vereins.

c) Förderung von Projekten, die im Interesse der Stadt durchgeführt wurden

Gemäß der RL HAL konnten Projekte i.H.v. 250 € gefördert werden, die im allgemeinen Interesse der Stadt lagen. Dies hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofs im Interesse des Gleichbehandlungsgrundsatzes beispielhaft für folgende Maßnahmen geprüft werden müssen:

Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche

- Erarbeitung eines mehrsprachigen sozialen Wegweisers für Neuankömmlinge in der Stadt (Projekt Türöffner),
- Erarbeitung eines mehrsprachigen Gesundheitsführers (2008 u.a. 1500 € Honorare),
- Sputnik-Sportsday - jährlich gefördert (lt. Sachbericht 2008: „Ein erster grober Kostenplan für die Veranstaltung wurde erstellt, er umfasste im schlechtesten Fall

10.000 €“) - die jeweiligen projektbezogenen Gesamtausgaben/Einnahmen waren nicht nachvollziehbar oder die

- Durchführung der afrikanischen und interkulturellen Woche (Sachbericht: „Kollegen waren seit Februar mit der Organisation der Interkulturellen Woche beschäftigt“, die vom 28.09.2008 bis 04.10.2008 geplant war).

Für diese Projekte wurden jährlich wesentlich höhere Personal- und Sachausgaben als nach der RL HAL für Projekte im besonderen Interesse der Stadt i.H.v. 250 € gefördert. Zudem war in allen Fällen der Anteil von Zuwendungen Dritter nicht nachgewiesen, so dass die Notwendigkeit der Förderung in ihren einzelnen Bestandteilen nicht nachvollziehbar war.

d) Förderung von Investitionen, Beispiel: Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche

Zuwendung 2008

- Ersatzteilbeschaffung Bühnenteile	11.031,30 €
- Klapptische	1.931,61 €
- Ersatzbeschaffung Küchengeräte	1.195,95 €
- Ersatzbeschaffung Computerteile	1.052,91 €
- Statik für eine Hütte	<u>666,40 €</u>
insgesamt	15.878,17 €

Zuwendung 2009

- Rechner	1.532,72 €
- Telefonanlage (50 %)	1.317,15 €
- Geschirr	<u>800,79 €</u>
insgesamt	3.650,66 €

Bei der Verwendungsnachweisprüfung ist zu beachten, dass die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet werden. Anschaffungen über einem Nettowert von 410 € bzw. 150 € (je nach Stand der Rechtslage zu § 6 Abs. 2, 2a Einkommenssteuergesetz und der ggf. vergleichbar anzuwendenden städtischen Regelungen zu geringwertigen Wirtschaftsgütern) sowie Herstellungskosten sind aus dem Verwaltungshaushalt und der Jugendpauschale nicht förderfähig.

e) Förderung von Mitgliedsbeiträgen

Mitgliedsbeiträge sind projektbezogen nicht zuwendungsfähig.

f) keine Angaben und Nachweise zur Förderung Dritter

Die Stadt förderte im Jahr 2009 Personalausgaben für das Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche, darunter für eine Person i.H.v. 14.918,55 €. Diese war als Reinigungs- und Hilfskraft in der Sportetage tätig und wurde gemäß Sachbericht 2009 nach § 16a SGB II von der ARGE gefördert. Die Förderung konnte bis zu 75 % der Personalausgaben betragen. Die Förderung nach dem SGB II war nicht nachgewiesen.

Die Stadt hat sich keine Nachweise zur Drittförderung vorlegen lassen. Sie hat daher zu prüfen, dass keine Doppelförderung der Personalausgaben i.H.v. 14.918,55 € erfolgte. Der Landesrechnungshof bittet um Stellungnahme.

In keinem Fall wurden öffentliche Zuwendungen Dritter angezeigt, obwohl nach den Sachberichten regelmäßig für die geförderten Projekte auch Zuwendungen z.B. der ARGE sowie des Landes angegeben wurden.

Für Hilfsarbeiten in der Sportetage und für die Reinigung fielen 30.771,61 € Personalausgaben an zuzüglich der Ausgaben für einen Sozialarbeiter i.H.v. 33.053,12 € sowie für erhebliche Miet- und Nebenkosten³⁶. Zum Zeitpunkt der Besichtigung des Objekts durch die Prüferin wurde die Sportetage nicht mehr betrieben. Es fanden dort Veranstaltungen anderer Einrichtungen (DRK - FSJ-Ausbildung) statt. Das Computerkabinett und mehrere Büroräume wurden durch andere drittgeförderte Projekte (z.B. XENOS) genutzt. Die Miet- und Betriebskosten (2009 ca. 77.100 €) wurden jedoch vollständig dem Projekt Begegnungszentrum zugeordnet, ohne Einnahmen aus Zuwendungen Dritter nachzuweisen.

Das Projekt war zudem nach Ansicht des Landesrechnungshofs hinsichtlich des Verwendungszwecks Kinder- und Jugendarbeit grundsätzlich auf seine Zuwendungsfähigkeit hin zu prüfen. (Siehe Pkt. 8.4.2)

Der Landesrechnungshof erwartet eine konsequente Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der zur Verfügung gestellten Zuwendungen. Ggf. sind Rückforderungen zu prüfen.

g) Förderung von Leistungen außerhalb der §§ 11-14 SGB VIII

Jahresbericht des Familiencafés „Völkchen“ 2009/ Sachbericht 2010

Die Sachberichte umfassten Leistungen zur Betreuung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Kooperation mit der Jugendgerichtshilfe, dem sozialen Dienst der Justiz in Halle (Saale) und dem Freien Straffälligen Hilfe e.V. Vom Träger wurden zeitintensive Aufgaben wie konkrete Planung, Beaufsichtigung und Kontrolle der Ar-

³⁶ Anteil an Gesamtmiet- und Betriebskosten 2008 i.H.v. ca. 80.000 € wegen fehlender Flächenangaben nicht ermittelbar

beitsaufgaben der Stundenleistenden und Protokollierung durchgeführt. 2010 wurden 2.113 Stunden zugewiesen, von denen 884 geleistet wurden.

Diese Leistungen erfolgten gemäß § 52 SGB VIII nach Maßgabe der §§ 38 und 50 Abs. 3 Satz 2 des Jugendgerichtsgesetzes. Sie sind somit nicht den Jugendhilfeleistungen nach §§ 11-14 SGB VIII zuzuordnen und entsprechend dem festgesetzten Verwendungszweck auf der Grundlage von § 11 SGB VIII nicht zuwendungsfähig. Gleichzeitig sind diese Leistungen nicht aus Mitteln der Jugendpauschale zu finanzieren.

Die Leistungskriterien und die Finanzierung dieser Leistungen nach § 52 SGB VIII, soweit sie die Stadt durch freie Träger erfüllen lässt, sollten i.V.m. § 77 SGB VIII gesondert durch Vereinbarung finanziert werden.

8.6.7 Nichtbeachtung der Finanzierungsart bei der Festsetzung der abschließenden Zuwendung

Gemäß der RL HAL vergab die Stadt Halle (Saale) die Zuwendungen überwiegend im Wege der Anteilfinanzierung, daher ist die Zuwendung auch bei der Verwendungsnachweisprüfung entsprechend den im Zuwendungsbescheid festgesetzten Anteilen an den zuwendungsfähigen Ausgaben zu ermitteln.

Begegnungszentrum Ausländer und Deutsche - Zuwendung 2009

Für das Projekt wurden Zuwendungen mit einem städtischen Anteil von 86,80 % an den Gesamtausgaben bewilligt. Grundlage war lt. Zuwendungsbescheid ein verbindlicher Finanzierungsplan von 29.09.2009, der sich jedoch bei der Prüfung nicht in der Akte befand. Dieser Fördermittelanteil der Stadt ist auch bei der Ermittlung der Zuwendung nach einer Verringerung der veranschlagten Gesamtausgaben (gegenüber dem Zuwendungsbescheid und nicht dem Verwendungsnachweis des Trägers) zu berücksichtigen. Daher hätte die Berechnung der Rückforderung nach dem ermittelten Ergebnis der Gesamtausgaben der Stadt wie folgt vorgenommen werden sollen:

	ZB	VN-Prüfergebnis Stadt	Zuwendungshöhe gem. ZB
Gesamteinnahmen	288.000 €	286.644,02 €	286.644,02 €
Eigenmittel	38.000 €	36.644,02 €	37.808,35 €
kommunale. Zuwendung	250.000 €	250.000,00 €	248.835,67 €
prozentualer Anteil	86,81%		86,81 %

Die Stadt ermittelte keinen Rückforderungsbetrag und finanzierte somit im Wege der Festbetragsfinanzierung. Unter Berücksichtigung der festgesetzten Anteilfinanzierung

war - bei alleiniger Betrachtung der Finanzierungsart - eine Überzahlung des Trägers i.H.v. 1.164,33 € entstanden.

Die Stadt berücksichtigte bei der Verwendungsnachweisprüfung die Maßgaben der Finanzierungsart Anteilfinanzierung nicht ausreichend und finanzierte somit nicht zuwendungsfähige Ausgaben.

8.6.8 Allgemeiner Hinweis

Den Verwendungsnachweisen fehlte teilweise die Unterzeichnung des Verwendungsnachweises durch den Verantwortlichen des Trägers (z.B. VN vom 30.03.2010 für INT GmbH - Zuwendung 2009). Es ist zudem gem. Nr. 7.6.6. RL HAL/ 6.8 AN-Best-P im Verwendungsnachweis zu bestätigen, dass die Ausgaben notwendig waren, dass wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist und die Ausgaben mit den Büchern und ggf. den Belegen übereinstimmen.

Der Vordruck für den Verwendungsnachweis sollte entsprechend ergänzt werden. Außerdem sind die Hinweise auf subventionserhebliche Tatsachen sowie die Offenbarungspflicht nach § 1 SubvG-LSA i.V.m. § SubvG aufzunehmen.

8.7 Institutionelle Förderung

Gemäß dem Zuwendungsbescheid vom 27.10.2009 wurden die Personal- und Sachausgaben für das JBBZ „Dornröschen“ im Rahmen der institutionellen Förderung als Anteilfinanzierung bezuschusst.

Die RL HAL sah nur die Projektfinanzierung einschließlich entsprechender Nebenbestimmungen zum Ablauf des Zuwendungsverfahrens vor.

Bei der institutionellen Förderung wird der Haushalts- oder Wirtschaftsplan einschließlich des Organisations- und Stellenplanes der Einrichtung verbindlich. Die Kassen- und Buchführung ist entsprechend festzusetzen. Für den Nachweis der Verwendung sind im Sachbericht die Tätigkeit des Zuwendungsempfängers sowie das erzielte Ergebnis im abgelaufenen Haushalts- bzw. Wirtschaftsjahr darzustellen und entsprechende Berichte beizufügen. Zum zahlenmäßigen Nachweis ist eine Jahresrechnung bzw. ein Jahresabschluss vorzulegen.

Das Jugendamt verfügte nach seiner RL über keine allgemeinen Nebenbestimmungen für die institutionelle Förderung. Die Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung erfolgten entgegen dem Zuwendungsbescheid entsprechend den Regelungen der Projektförderung.

Der Landesrechnungshof empfiehlt nachdrücklich, dass die Stadt eine allgemeinverbindliche Richtlinie für das Verwaltungsverfahren einschließlich Allgemeiner Nebenbestimmungen für Zuwendungen auch hinsichtlich der ord-

nungsgemäßen Bearbeitung institutioneller Förderungen erarbeiten sollte, damit derartige Fehlentscheidungen vermieden werden.

8.8 Unzureichende verwaltungsinterne Regelungen zum Zuwendungsverfahren

Der Landesrechnungshof stellte entsprechend den oben genannten Prüfungsergebnissen (u.a. Pkt. 8.3.1, 8.3.2 b, 8.5, 8.6.3, 8.7.) fest, dass für das Jugendamt nur unzureichende allgemeingültige Verfahrensvorschriften für die Durchführung von Zuwendungsverfahren bestanden.

Der Landesrechnungshof erkennt in den unzureichenden Verfahrensvorschriften für die Vergabe von Zuwendungen einen wesentlichen Grund für die oftmals nicht ordnungsgemäße und nicht ausreichende Verwendungsnachweisprüfung.

Der Landesrechnungshof erachtet es insbesondere für notwendig, dass der Stadtrat als Hauptorgan seiner Verantwortung für den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung nachkommt und dafür Sorge trägt, dass für die Verwaltung rechtssichere und möglichst für alle Zuwendungen ausreichenden Ämter geltende und damit allgemeingültige Verwaltungsvorschriften für die Vergabe von Haushaltsmitteln in Zuwendungsverfahren zur Verfügung gestellt werden. Dies schließt die Beschlussfassung über Allgemeine Nebenbestimmungen ein. Der Landesrechnungshof weist auch daraufhin, dass der Hauptverwaltungsbeamte gemäß § 63 GO LSA für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich ist. Er hat die laufenden Geschäfte in eigener Verantwortung zu führen, d.h. es ist ihm unbenommen, die dafür notwendigen Verwaltungsvorschriften, z.B. Regelungen zum Verwaltungsverfahren für die Vergabe von Zuwendungen, in Kraft zu setzen.

Der Landesrechnungshof regt daher an, die die Ausgestaltung der einzelnen Fachförderrichtlinien nach allgemeinen Grundsätzen, z.B. nach der Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen sowie allgemeinen Verfahrensgrundsätzen durch Entscheidungen des Stadtrates oder von Ausschüssen zu verantworten. In diesen Fachförderrichtlinien ist die Anwendung von allgemeingültigen Verfahrensvorschriften und Allgemeinen Nebenbestimmungen, die der Hauptverwaltungsbeamte in Kraft setzt, vorzuschreiben. Der Landesrechnungshof empfiehlt die Anwendung der VV zu § 44 LHO und der ANBest-P. Die allgemeinen Nebenbestimmungen müssen grundsätzlich Bestandteil der Zuwendungsbescheide sein.

Auf § 29 Abs. 3 GemHVO Doppik weist der Landesrechnungshof ausdrücklich hin.

9. Fachkräfteprogramm

9.1 Rückgabe von Landesmitteln

Gemäß der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Fachkräften in der Jugendarbeit (Fachkräfteprogramm) erhielten die Landkreise und kreisfreien Städte für Arbeitsstellen hauptamtlicher Mitarbeiter bei öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe zur Sicherung einer kontinuierlichen Jugendarbeit bei Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der Familienarbeit und des Sports Zuwendungen. Die örtlichen Jugendhilfeträger hatten sich mit 30 % an der Finanzierung der Gesamtheit der zuwendungsfähigen Personalausgaben zu beteiligen.

Die Stadt Halle erhielt mit Zuwendungsbescheid vom 28.03.2008 (Az. 601-51779-141586-08-001) vom Landesverwaltungsamt eine Zuwendung i.H.v. 1.103.917,17 €, die sich zu je 367.972,39 € auf die Haushaltsjahre 2008-2010 verteilte.

Der Landesrechnungshof prüfte die Mittelverwendung für die Jahre 2008-2010 und stellte fest, dass die Stadt Landeszuwendungen i.H.v. 55.586,69 € nicht abforderte bzw. 39.969,26 € zurückzahlte (Siehe dazu Anlage 5). Damit beanspruchte sie Zuwendungen i.H.v. 95.555,95 € nicht für die Aufgaben der Jugendarbeit. Dies entsprach 8,6 % den bewilligten Zuwendungen und hätte zur Finanzierung von mindestens einer sozialpädagogischen Fachkraft über den Dreijahreszeitraum beitragen können.

Die Stadt benötigte zur anteiligen Finanzierung des Fachkräfteprogramms eigene Haushaltsmittel i.H.v. insgesamt 473.107,35 €. Durch die Nichtbeanspruchung der Landeszuwendungen ermäßigte sich diese Summe um 40.952,55 €.

Die Aufgaben der Jugendarbeit gehören zu den Pflichtaufgaben der Stadt im eigenen Wirkungskreis und sind in angemessenem Umfang zu finanzieren. Die nach der Richtlinie geförderten Stellen sind in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. Die Gebietskörperschaften haben bei der Auswahl der zu fördernden Maßnahmen die anerkannten Träger einzubeziehen und in angemessenem Umfang, d.h. in der Regel mit mindestens 50 %, unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Jugendhilfeausschuss bei seiner Entscheidung zu den Stellen des Fachkräfteprogramms ausschließlich Angebote der freien Träger berücksichtigte. Die Stadt führt jedoch auch selbst Aufgaben der Jugendsozialarbeit und andere zuwendungsfähige Maßnahmen mit eigenen Mitarbeitern aus. Daher ist es nicht nachvollziehbar, dass die Zuwendungen ausschließlich den freien Trägern bei erheblicher Mitfinanzierung durch die Stadt zufließen. Die Stadt trägt die Gesamtverantwortung für die Durchführung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes. Sie kann da-

her in einem für sie notwendigen Umfang eigene Kapazitäten bereitstellen. Dies berücksichtigt auch die Förderrichtlinie. Der Jugendhilfeausschuss beschließt über die zuwendungsfähigen Maßnahmen. Er hat zur Wahrnehmung seiner Verantwortung die Erforderlichkeit, Notwendigkeit und Geeignetheit der Maßnahmen zu ermitteln und damit auch die Aufgabenerfüllung durch die Stadtverwaltung zu berücksichtigen. Sofern Fördermittel für diese Aufgaben bereitstehen, sollten diese auch angemessen auf die freien Träger und den öffentlichen Träger verteilt werden. Dies ergibt sich zudem aus der angespannten Haushaltslage der Stadt. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass es nicht allen freien Trägern gelungen war, die Zuwendungen zweckentsprechend einzusetzen.

Die Stadt sollte dafür Sorge tragen, dass die Landeszuwendungen vollständig für die erforderlichen und geeigneten Maßnahmen der Jugendarbeit eingesetzt werden.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Landeszuwendungen aus dem Fachkräfteprogramm auch für den Förderzeitraum 2011-2013 für einen Zuwendungszeitraum von 3 Jahren ausschließlich an die freien Träger bewilligt wurden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig - nicht nur aus der Sicht der Jährlichkeit des Haushalts - die Zuwendungen für einen Jahreszeitraum zu bewilligen. Aus der jährlichen Verwendungsnachweisprüfung (zweckentsprechender Verbrauch der Mittel und Erfolg der Maßnahme) können dann die zuwendungsrechtlichen Schlussfolgerungen für die weitere Förderung und die Höhe der Zuwendung im Einzelfall gezogen werden.

9.2 Verbesserungsmöglichkeiten im Zuwendungsverfahren

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenartig die Zuwendungsverfahren nach dem Fachkräfteprogramm und stellt allgemeingültige Hinweise am Beispiel des DKSB e.V. dar.

Gemäß Nr. 4.1. der Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen haben sich die örtlichen Träger mit 30 % an der Finanzierung der Gesamtheit der zuwendungsfähigen Personalausgaben im Rahmen des Fachkräfteprogramms zu beteiligen. Die Stadt hat die Mittel im Rahmen der Projektförderung unter Beachtung der §§ 23 und 44 LHO, der VV zu § 44 LHO und der ANBest-P durch Zuwendungsbescheid weiter zu leiten.

1. Die Förderung erfolgte lt. den Zuwendungsbescheiden in Form der Anteilfinanzierung der zuwendungsfähigen Personalausgaben, wobei die Zuwendung für die jeweiligen Haushaltsjahre jeweils 100 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben betrug und mit einem Höchstbetrag festgesetzt war.

Die Stadt sollte im Zuwendungsbescheid darauf hinweisen, dass sich die Zuwendung aus einem Finanzierungsanteil von maximal 70 % des Landes und von 30 % der Stadt zusammensetzt. Die Mittelherkunft ist aus zuwendungs- und haushaltstechnischer Sicht eindeutig festzulegen und es bedarf dieses Wissens zur Erfüllung der Nebenbestimmungen u.a. für die Darstellung in der Öffentlichkeitsarbeit.

2. Im förmlichen Zuwendungsverfahren sind die VV zu § 44 LHO und die ANBest-P zu berücksichtigen.

a) Die Förderung erfolgt im Rahmen einer Projektförderung. Nach dem Fachkräfteprogramm werden Arbeitsstellen für hauptamtliche sozialpädagogische Mitarbeiter gefördert, wobei sich die Zuwendungsfähigkeit der Landesmittel auf die Personalausgaben bezieht. Gemäß VV Nr. 3.1 zu § 44 LHO bedarf die Bewilligung einer Zuwendung eines schriftlichen Antrags.

Im Zuwendungsbescheid (Az. FKP-14-08-10) wurde auf einen Antrag vom 24.08.2007 verwiesen. Zur dieser Maßnahme zur Förderung einer Projektmitarbeiterin des DKSB e.V. lag in der Zuwendungsakte kein Fördermittelantrag vor. Ebenfalls lag kein Antragsprüfungsvermerk vor. Dies betraf in gleicher Weise weitere Zuwendungsakten.

Die Stadt hat die Zuwendungsakten künftig vollständig zu führen.

Die Antragstellung muss die Aussagen zu den VV Nr. 3.2 - 3.5 zu § 44 LHO beinhalten und den Anforderungen der RL zum Fachkräfteprogramm genügen. Dies konnte der Landesrechnungshof nicht prüfen.

Der Zuwendungsempfänger hat mit der Antragstellung Angaben zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung vorzulegen. Dazu ist eine Konzeption vorzulegen, aus der die Maßnahmen zur Umsetzung des Zuwendungszwecks hervorgehen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs kann sich das konkrete zuwendungsfähige Projekt als Beitrag zur Sicherung einer kontinuierlichen und qualifizierten Jugendarbeit nicht allein durch Personalaufwendungen finanzieren. Dazu bedarf es ebenso spezifischer Aufwendungen für Sachkosten, um den Erfolg des Projektes sicherzustellen. Alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben sind daher in einem Finanzierungsplan darzustellen. Im Weiteren ist darzustellen, wie sich die Finanzierung durch die Beteiligten (Land, Stadt, freier Träger und weitere) darstellt. Diese Angaben sind für die Bewilligung und die Prüfung des Erfolgs der Maßnahme notwendig. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, die Projekte der Jugendarbeit, welche mit Zuwendungen des Fachkräfteprogramms finanziert werden, so darzustellen, dass die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung des Vorhabens ersichtlich wird.

b) Gemäß VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zu lassen.

Zum o.g. Zuwendungsvorgang - wie zu allen anderen Zuwendungsvorgängen für den Zuwendungszeitraum 2008-2010 - lag weder ein Antrag auf vorzeitigen Maßnahmebeginn noch eine Ausnahmegenehmigung zum vorzeitigen Beginn der Maßnahme vor.

Die Stadt gewährte mit Bescheid vom 20.03.2008 eine vorläufige Abschlagszahlung rückwirkend für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 30.04.2008 und erteilte den Zuwendungsbescheid für die Maßnahme am 29.04.2008 für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2010.

Der Landesrechnungshof stellt somit fest, dass die Stadt Halle (Saale) Zuwendungen für bereits begonnene Maßnahmen des Fachkräfteprogramms bewilligte und damit die Vorschriften zur Zuwendungsfähigkeit von Maßnahmen verletzte.

c) Gemäß Nr. 1.4 ANBest-P darf die Zuwendung nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird.

In den Zuwendungsakten lagen keine Nachweise zur Mittelanforderung durch die Zuwendungsempfänger vor.

Die Stadt hat künftig zu berücksichtigen, dass Zuwendungen erst nach der ordnungsgemäßen Mittelanforderung ausgezahlt werden.

d) Der Zuwendungsempfänger hat gemäß Nr. 5. ANBest-P Mitteilungspflichten zu erfüllen. Er hat z.B. der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn der Verwendungszweck oder sonstige für die Bewilligung der Zuwendung maßgebliche Umstände sich ändern oder wegfallen. Die Bewilligungsbehörde hat dann zu prüfen, ob der Zuwendungszweck noch zu erreichen ist.

Gem. Zuwendungsbescheid vom 29.04.2008 (FKR-24-08-10) bewilligte die Stadt dem DKSB e.V. eine Zuwendung i.H.v. 103.449,98 € für eine namentlich benannte Projektmitarbeiterin/ Sozialpädagogin der Einrichtung KJH BLAUER ELEFANT gemäß dem TV-L für eine wöchentliche Arbeitszeit i.H.v. 35 Stunden. Aus dem Prüfvermerk zum Verwendungsnachweis vom 14.04.2011 ging hervor, dass die Sozialarbeiterin im April langfristig erkrankte und die beim Träger angestellte Leiterin der Jugendfreizeiteinrichtung die Tätigkeit weiterführte. In der Akte lag weder ein Vermerk noch eine schriftliche Mitteilung des Trägers zur Änderung der Personalstelle und zur

Wahrnehmung der Aufgaben vor. Der Prüfvermerk enthielt zudem widersprüchliche Vermerke zur geleisteten Arbeitszeit.

Die Stadt änderte den Zuwendungsbescheid vom 29.04.2008, der zweckbestimmt für die namentlich benannte Sozialarbeiterin erteilt war, nicht und bewilligte daher keine Zuwendung für die sozialpädagogische Tätigkeit der Leiterin als Projektmitarbeiterin.

Der Landesrechnungshof ist nach der Aktenlage der Auffassung, dass die abgerechneten Personalausgaben nach der Übernahme der Entgeltfortzahlung durch die Krankenkasse (wahrscheinlich ab Mai 2010) nicht mehr zuwendungsfähig waren und somit Mittel aus dem Fachkräfteprogramm nicht ordnungsgemäß verwendet wurden.

Die Stadt berücksichtigte entsprechend dem Prüfvermerk die Personalkosten der Leiterin mit der Entgeltgruppe E 8, Stufe 6. Die Akte enthielt keine Stellenbeschreibung, keinen Nachweis zur Einstufung und keinen Arbeitsvertrag. Die Stelle war in den Vorjahren durch die Stadt z.B. entsprechend dem Verwendungsnachweis zum Zuwendungsbescheid für das Jahr 2010 mit einer Entgeltgruppe 9/5 gefördert worden. Den Anteil aus der höheren Entgeltgruppe glich die Stadt durch ihre Zuwendungen aus, obwohl die Einstufung nach dem TV-L und damit auch die zweckentsprechende Leistung dies nicht rechtfertigte. Ein Vergleich zum TVöD wurde nicht nachgewiesen.

Die Prüfung ergab weiterhin, dass die tatsächlich entstandenen Personalausgaben für die Monate Februar bis April 2010 geringer waren als die für zuwendungsfähig anerkannten Pauschalkosten nach dem TV-L. Im Interesse des sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit Haushaltsmitteln sind in diesem Fall nur die tatsächlich entstandenen Ausgaben des Trägers zuwendungsfähig. Die Zuwendung konnte sich dadurch um 179,60 € verringern.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Träger auf die Erfüllung ihrer Mitteilungspflichten hingewiesen werden und die Stadt eine sorgsame und konsequente Verwendungsnachweisprüfung durchführt.

f) Gemäß VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO hat die zuständige Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist; dabei ist - soweit in Betracht kommend - eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

Der DKSB e.V. reichte zu den Bewilligungen für 3 Sozialarbeiter jährlich jeweils einen Verwendungsnachweis ein. Der Sachbericht 2009 war für die insgesamt geförderten 1,75 VbE des Fachkräfteprogramms erstellt. Eine Zuordnung der Tätigkeit und Ergebnisse nach den Aufgabenfeldern der jeweils geförderten Stelle erfolgte nicht.

Der Landesrechnungshof konnte wegen des fehlenden Konzepts nicht nachvollziehen, ob der Fördermitteleinsatz zweckentsprechend und erfolgreich für die Tätigkeiten als Projektleiterin, Mitarbeiterin für familienunterstützende Projekte oder Projektmitarbeiterin war.

Die fachliche Einschätzung der Zuwendungsvorgänge erfolgte durch eine „Kurzeinschätzung: Wirkung Fachkräfteprogramm im Sozialraum III - südliche Innenstadt/Südstadt“ vom Juni 2009. Dieser Bericht ging jedoch nicht auf die Tätigkeit des DKSB e.V. ein. Die abschließende positive Einschätzung im Prüfbericht zum Verwendungsnachweis war daher für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof konnte aus den Zuwendungsakten zur Förderung des DKSB e.V. nicht feststellen, dass vom Jugendamt Qualitätskriterien und -standards vorgegeben wurden und die Ergebnisse des Fachkräfteprogramms durch das Jugendamt ausreichend evaluiert wurden. Der Landesrechnungshof erwartet in Hinblick auf die laufende Förderung eine Qualifizierung der Prüfung der Zuwendungsfähigkeit von Maßnahmen und der Erfolgsprüfung bei transparenter Darstellung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.

9.3 Nichtzuwendungsfähigkeit von Maßnahmen

Gemäß dem Fachkräfteprogramm sind die kontinuierliche und qualifizierte Jugendsozialarbeit, die Kinder- und Jugendarbeit und der erzieherische Kinder- und Jugendschutz bei besonderer Berücksichtigung der Bedeutung der Familienarbeit und des Sports und mögliche Verknüpfungen zuwendungsfähig. Das Land gewährt die Zuwendungen auf der Grundlage der §§ 11- 14 und 82 SGB VIII.

Die Stadt Halle (Saale) gewährte der SKV Kita gGmbH mit Zuwendungsbescheid vom 12.09.2008 Zuwendungen i.H.v. 61.184,10 € (0,5 VbE) für eine Projektleiterin soziale Beratung und Begleitung für Kinder und deren Familien. Gemäß dem Antrag vom 28.06.2007 war die Stelle einer Beraterin an der Schnittstelle für den Übergang von der Kindertagesstätte in die Grundschule im Stadtteil Silberhöhe - einem sozialen Brennpunkt der Stadt Halle (Saale) - seit dem 15.03.2005 geschaffen worden. Die Aufgaben umfassten danach die Anleitung der Erzieherinnen, die sozialpädagogische Einzelförderung, die Zusammenarbeit mit den Eltern sowie die Beteiligung in Netzwerken und die Dokumentation. Der Runderlass des MK vom 26.01.2004 zur Aufnahme in die Grundschule und das KiBeG bildeten nach dem Antrag die Grundlage für die Kooperation der Kindertagesstätten Knirpsenland I und II sowie der Grundschule „Berthold Brecht“ und des Horts „Bäumchen“. Dazu lag ein Kooperationsvertrag vor. Der Träger beantragte die Fortführung des Projekts.

Der Beginn der Schulpflicht und das Verfahren werden durch § 37 des Schulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LAS) bestimmt. Das zuständige Ministerium hat mit RdErl. des MK vom 26.01.2004, zuletzt geändert durch die 6. Änderung RdErl. des MK vom 03.11.2009, das Verfahren zur Aufnahme in die Schule vorgegeben, wobei Nr. 5. die Gestaltung des Übergangs zur Schule ausführlich regelt. Nach Nr. 5.3 des RdErl. erarbeitet die Schule mit den Kindertagesstätten des Planungsbereichs ein Konzept, nach dem der Prozess des Übergangs vom vorschulischen zum schulischen Lernen im allgemeinen und mit Blick auf den Entwicklungsstand und die Besonderheiten des jeweiligen Kindes gemeinsam gestaltet werden soll. Ggf. hat die Schule mit der jeweiligen Kindertagesstätte Maßnahmen zur besonderen Förderung abzustimmen. Gemäß Nr. 5.5 setzt die Schule gemeinsam mit den Kindertagesstätten das Konzept zur Gestaltung des Übergangs vom vorschulischen Bereich zur Schule um. Die Schule bezieht in diesen Prozess die Erziehungsberechtigten ein. Gemäß Nr. 5.7 entwickelt die Schule aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse über den Entwicklungsstand des jeweiligen Kindes ein Konzept für den Anfangsunterricht.

Des Weiteren umfasst der Förderungsauftrag in Tageseinrichtungen für Kinder nach § 22 SGB VIII die Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes und bezieht sich auf die soziale, emotionale, körperliche und geistige Entwicklung des Kindes. Gemäß § 22a Abs. 2 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sicherstellen, dass die Fachkräfte in ihren Einrichtungen mit den Schulen zusammenarbeiten, um den Kindern einen guten Übergang in die Schule zu sichern und um die Arbeit mit Schulkindern in Horten und altersgemischten Gruppen zu unterstützen.

Die aus dem Fachkräfteprogramm geförderte Stelle erfüllt umfänglich die Aufgaben zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und die Aufgaben der Schule zuzüglich der Anleitung des Personals. Für die Finanzierung dieser Aufgabenstellung ist der jeweilige Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder der Schulträger im Rahmen der dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zuständig.

Der Bildungsauftrag und der Handlungsbedarf für die Aufnahme der Kinder in die Schule ist durch § 22 ff. SGB VIII und § 37 SchulG LSA sichergestellt. Der Bereitstellung von Zuwendungen aus den eigenständigen Leistungsbereichen der Jugendarbeit nach den §§ 11-14 SGB VIII bedarf es somit nicht. Die Stadt Halle (Saale) hat dafür Sorge zu tragen, dass die Mittel aus dem Fachkräfteprogramm zweckentsprechend eingesetzt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sollte die Stadt aufgrund des weitreichenden Bildungsauftrages der Kindertagesstätten und deren gesonderter Finanzierung mit einem erheblichen Einsatz an Haushaltsmitteln keine Zuwendungen aus dem Fachkräfteprogramm sowie aus der Jugendpauschale für die Tätigkeit von Sozi-

alarbeitern in Kindertagesstätten bewilligen. Diese Mittel sollen zielgerichtet für den Bedarf des eigenständigen Leistungsbereiches der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes verwendet werden.

Ein Bestandteil der Arbeit des DKSB e.V. im Fachkräfteprogramm war nach dem unter Pkt. 9.2 f) dargestellten Sachverhalt der Begleitete Umgang als einer Leistung nach § 18 SGB VIII. Der Begleitete Umgang ist immer eine befristete Maßnahme mit der Zielsetzung, einen eigenverantwortlichen, sicheren Umgang zwischen diesem Elternteil und dem Kind herzustellen. Der Umgang mit dem Kind kann auch ausgeschlossen oder beschränkt werden (§ 1684 Abs. 4 BGB) oder durch ein gerichtliches Umgangsvermittlungsverfahren (§ 165 FamFG) geregelt werden. Der Träger gab an, dass 16 Begleitete Umgänge mit einem Stundenaufwand von 261 Stunden stattfanden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass diese Aufgabe nicht im Rahmen des Fachkräfteprogramms zuwendungsfähig ist, da das Programm Zuwendungen prioritär für Aufgaben nach §§ 11-14 SGB VIII unter besonderer Berücksichtigung der Familienarbeit und nicht für angeordnete Maßnahmen der Jugendhilfe bereitstellt. Der Aufwand betrug ca. 20 % der geförderten Stelle für familienunterstützende Leistungen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass im pflichtgemäßen Ermessen auf eine Entlastung des städtischen Haushalts hingewirkt werden soll, sofern der Bedarf durch EU-, Landes- und notwendige städtische Anteile sowie Mittel Dritter gedeckt werden kann. Sowohl das Jugendamt als auch der Jugendhilfeausschuss haben dafür Sorge zu tragen, dass die Förderung der Jugendarbeit nur nach dem erforderlichen Bedarf und durch geeignete Maßnahmen erfolgt.

10. Hinweis zur Zuständigkeit für Zuwendungs- und Vereinbarungsverfahren

Verwaltungssachbearbeiter/innen des Jugendamtes waren sowohl für die Bearbeitung von Zuwendungsvorgängen als auch für die Erarbeitung der Grundlagen der Entgeltverhandlungen nach §§ 77, 78a ff SGB VIII für die jeweiligen Leistungsanbieter zuständig.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das für beide Bereiche notwendige rechtliche und betriebswirtschaftliche Fachwissen erheblich breit gefächert ist und daher eine Spezialisierung der Verwaltungssachbearbeiter/innen auf ein Sachgebiet von Vorteil für die qualitätsgerechtere Bearbeitung und auch die permanente Weiterbildung wäre. Dies würde auch aus der Sicht der Zuwendungsfähigkeit/Erfolgsprüfung in den Zuwendungsverfahren sowie Prüfung der Leistungsge-

rechtheit und Qualitätsentwicklung in den Vereinbarungsverfahren nach § 78b SGB VIII zu erhebliche Erleichterungen in der Zusammenarbeit mit den zuständigen Sozialarbeitern führen und mehr Sicherheit für eine transparente Entscheidungsfindung nach sich ziehen.

11. Schlussfolgerungen

Die Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen ist das natürliche Recht und die Pflicht der Eltern. Allerdings wacht die staatliche Gemeinschaft gemäß § 1 Abs. 2 SGB VIII über die Betätigung der Sorgeberechtigten. Den kreisfreien Städten und Landkreisen als den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe obliegen dabei wesentliche Aufgaben. Diese Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft können dann rechtlich, sozial und wirtschaftlich für die hilfebedürftigen Familien im Interesse der Kinder und Jugendlichen erfüllt werden, wenn das zuständige Jugendamt sowohl in der Ablauf- als auch in der Aufbauorganisation zuverlässig arbeitet.

Angesichts der erheblichen Bedeutung, die eine funktionierende Kinder- und Jugendhilfe auch im gesamtwirtschaftlichen Gefüge hat, hält der Landesrechnungshof die Umsetzung folgender Maßnahmen bei der Stadt Halle (Saale) für unverzichtbar:

- **Die Überarbeitung der Regelungen zur Gewährung einmaliger Beihilfen und sonstiger Leistungen gemäß § 39 SGB VIII unter Einbeziehung der Empfehlungen des Landesrechnungshofs bezüglich der KiTa-Gebühren zur Gewährleistung einer korrekten Sachbearbeitung.**
- **Die Aktenführung und -organisation sollte überprüft und entsprechend überarbeitet werden. Sie muss so organisiert sein, dass eine Fallbearbeitung unabhängig von den derzeit konkret zuständigen Personen und unter Beachtung des Schutzes von Sozialdaten bei der Erfassung, Übermittlung und Verwendung von Daten möglich ist.**
- **Eine regelmäßige Dienstaufsicht und Kontrolle durch die Amts- und Ressortleitung ist sicherzustellen. Die Bearbeitungsmängel zeigen, dass die Sachbearbeiterebene verstärkt durch die Amts- und Ressortleitung angeleitet und kontrolliert werden muss.**
- **Die Stadt Halle (Saale) sollte auch weiterhin anstreben, beispielsweise durch frühzeitige ambulante Hilfemaßnahmen wie familienorientierte Hilfen oder familienbegleitende Dienste ausgabeintensive Hilfen, wie die Aufnahme in einem Heim, wenn möglich zu vermeiden.**

- **Es ist der Stadt nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht ausreichend gelungen, transparente, rechtssichere, zielgenaue und betriebswirtschaftlich nachvollziehbar günstige Rahmenbedingungen für die Verhandlung von leistungsgerechten Entgelten und den Abschluss von Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII zu schaffen. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale) daher einen Beitritt zum RV LSA³⁷ und damit zu dessen systematischen Grundlagen. Eine Untersetzung der Vorgaben des RV LSA durch in einer Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII getroffene Festlegungen bleibt dann unbenommen.**
- **Zudem regt der Landesrechnungshof im Interesse der Schaffung einheitlicher Grundlagen für die Leistungs- und Entgeltermittlung sowie zur Bewertung der Qualität der Leistungsangebote und über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität) an, über die Höhe der Kosten für die Inanspruchnahme von Leistungen gem. § 77 SGB VIII (i.S.v. § 78c SGB VIII) und für die Voraussetzungen und die Ausgestaltung der Leistungserbringung sowie die Übernahme der Kosten für die niedrigschwellige unmittelbare Inanspruchnahme von ambulanten Hilfen, insbesondere der Erziehungsberatung, gem. § 36a SGB VIII mit den freien Trägern in der Stadt Halle (Saale) Grundsatzvereinbarungen abzuschließen. Hierbei sollte das Jugendamt durch den betriebswirtschaftlichen und juristischen Sachverstand der Kämmerei und des Justizariats der Stadtverwaltung unterstützt werden.**
- **Die Stadt Halle (Saale) hat eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit der LQE für Leistungen für Hilfen zur Erziehung nach § 78a SGB VIII vorzunehmen, die insbesondere umfassen muss**
 - **die Zuordenbarkeit einer gültigen Betriebserlaubnis,**
 - **die ordnungsgemäße Angabe der vereinbarten Leistung und der zugehörigen Leistungsbeschreibung sowie Prüfung der Vollständigkeit der Leistungsbeschreibungen,**
 - **die Prüfung der Vereinbarkeit der Entgelte mit der Leistungsbeschreibung sowie der Plausibilität, Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit der Entgelte und**
 - **die Vereinbarung von allgemeinen und besonderen Prüfverfahren, insbesondere im Falle von Leistungs- und Qualitätsabweichungen.**

³⁷ wobei die Stadt gemäß ihren Erfahrungen einen erheblichen Beitrag zu dessen Überarbeitung leisten kann

- Die Verhandlungen der Vereinbarungen sind verstärkt unter leistungsbezogenen und wirtschaftlichen Kriterien zur Optimierung der Leistungsbeschreibungen, Entgeltsätze und Qualitätsentwicklungsverfahren zu führen und zu dokumentieren. Ebenfalls sind die Fachleistungsstundensätze für ambulante Leistungen zu prüfen und ggf. neu zu verhandeln.
- Die Prüfung der Vergabe der Mittel aus der Jugendpauschale hat gezeigt, dass die Stadt Halle (Saale) die zweckentsprechende Verwendung der Mittel der Jugendpauschale in den dafür von ihr bestimmten Projekten nicht umfassend nachweisen konnte.
- Die Stadt hat bei der Förderung aus der Jugendpauschale konsequent zu berücksichtigen, dass bei gleichartigen Maßnahmen mehrerer Träger unter Berücksichtigung ihrer Eigenleistungen gleiche Grundsätze und Maßstäbe anzulegen sind.
- Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Zuwendungsverfahren künftig rechtssicher durchgeführt werden und dabei:
 - die Transparenz und Vollständigkeit der Aktenführung verbessert wird,
 - das Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren entsprechend den Vorschriften durchgeführt wird,
 - die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durchgängig gewährleistet wird,
 - das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot strikt eingehalten wird,
 - die Verwendungsnachweisprüfung zeitnah und umfassend erfolgt. Eine sorgfältige Erfolgskontrolle dient der Zielgenauigkeit künftiger Förderungen und insbesondere der Vermeidung zweckwidriger Förderungen.
 - Zuwendungsbescheide rechtssicher widerrufen bzw. zurückgenommen werden und Forderungen ordnungsgemäß ermittelt werden und
- Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale) auf Grund der festgestellten Mängel, eine für die Verwaltung allgemeinverbindliche Rahmenrichtlinie zur Vergabe von Zuwendungen der Stadt an außerhalb der Stadt stehende Stellen zu beschließen. Eine darin enthaltene Anlage, in der die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zusammengefasst sind, ist als Bestandteil der Zuwendungsbescheide nutzbar und zur Gewährleistung einer höheren Rechtssicherheit und der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens zweckmäßig. Auf die VV zu § 44 LHO und die AN-Best-P als Muster bzw. zur Übernahme weist der Landesrechnungshof ausdrücklich hin.

- Der Landesrechnungshof regt aufgrund seiner Feststellungen an, die Verteilung sowie den zweckentsprechenden Einsatz der Zuwendungen aus dem Fachkräfteprogramm zu evaluieren und dabei auch die angespannte Haushaltslage zu berücksichtigen. Die Durchführung der Zuwendungsverfahren ist zukünftig auf der Grundlage der Richtlinie zum Fachkräfteprogramm und somit den entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 und 44 LHO zu verbessern.



Seibicke
Präsident



Tracums
Mitglied des Senats

Anlage 1 Ausgabenentwicklung

in TSD € -

Positionen	RE 2007	RE 2008	RE 2009	RE 2010	HA 2011
<u>VWV ges. Ausgaben</u>	771.194,1	778.137,8	758.660,6	820.460,1	803.471,9
<u>VWV ges. Einnahmen</u>	503.541,6	530.022,3	525.738,1	555.382,3	536.310,0
EPL 4 Soziale Sicherung Ausgaben	200.644,2	206.671,2	211.587,1	223.670,8	236.484,7
Einnahmen	56.639,2	55.902,5	57.107,9	57.609,7	70.482,8
A 45 Jugendhilfe darunter:	29.814,9	32.073,6	32.167,0	39.553,3	28.289,4
UA 455 Hilfen zur Erziehung, ausgewählte Maßnahmen nach §§ 27 ff. SGB VIII	21.021,7	23.043,3	23.102,6	30.208,8	37.995,6
§ 29 SGB VIII Soziale Gruppenarbeit	207,6	228,2	222,9	332,8	(1)
§ 30 SGB VIII Erziehungsbeistand	626,7	894,3	1.028,7	1.415,5	(1)
§ 31 SGB VIII Sozialpädagogische Familienhilfe	1.746,4	2.073,0	2.371,9	3.293,6	(1)
§ 32 SGB VIII Erziehung in einer Tagesgruppe	754,2	710,3	653,5	762,1	(1)
§ 33 SGB VIII Vollzeitpflege	2.147,4	2.715,7	2.204,3	2.887,1	(1)
§ 34 SGB VIII Heimerziehung	10.899,8	11.039,6	9.951,3	12.897,9	(1)
§ 35 SGB VIII intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	419,6	408,1	342,3	455,2	(1)
UA 456 Eingliederungshilfen u. Hilfen für junge Volljährige darunter:	1.766,3	1.644,6	1.375,5	1.825,3	1.776,0
§ 35 a SGB VIII Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendlichen ³⁸	531,4	564,2	394,1	409,1	(1)
§ 41 SGB VIII Hilfe für junge Volljährige	1.068,2	1.030,3	958,5	1.372,1	(1)

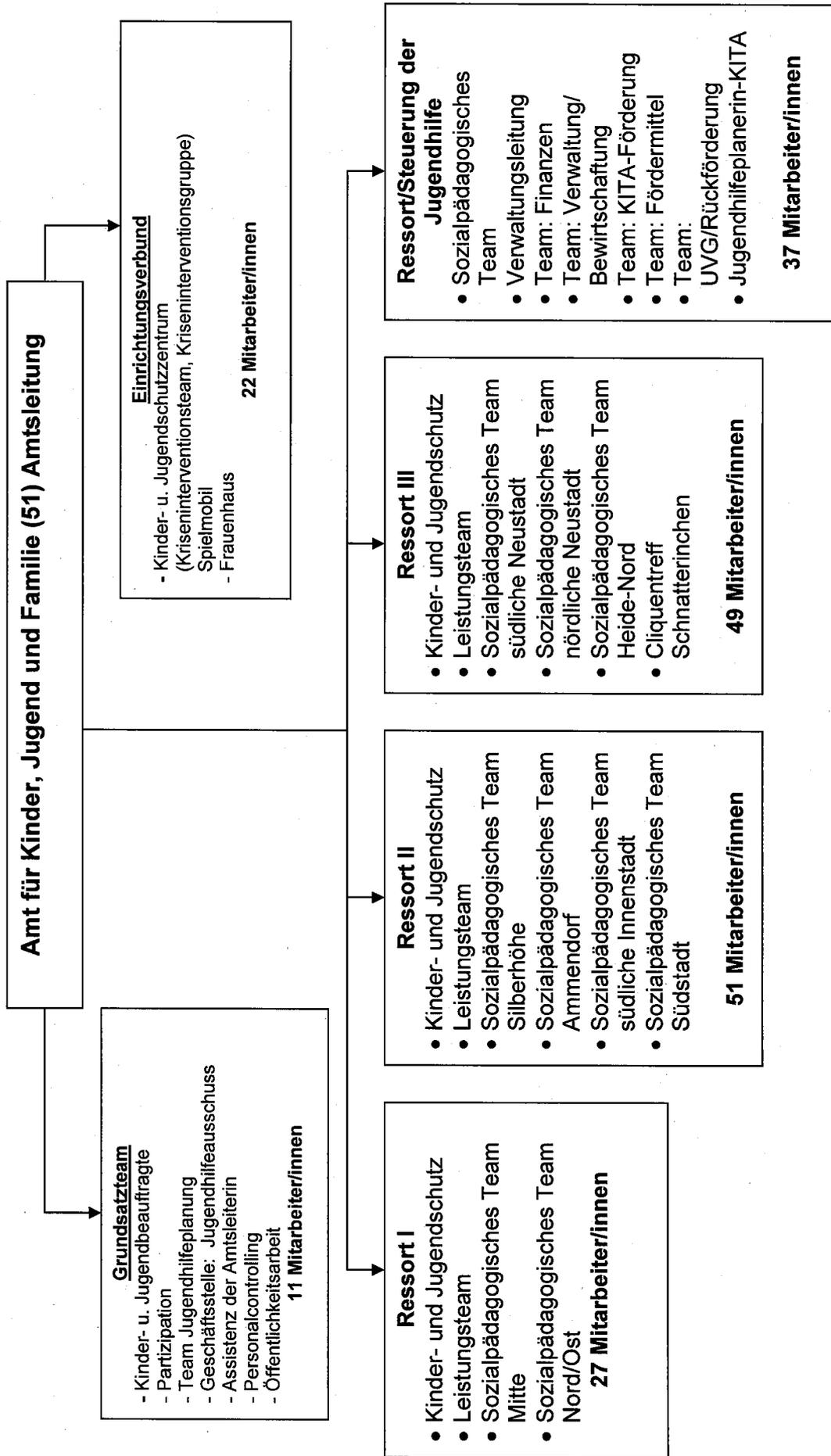
³⁸ Darstellung auch in UA 455

(1) Keine Fallzahlplanung: Steuerung durch flexiblen Einsatz der Hilfeformen

Anlage 2 Fallzahlenentwicklung Jahresdurchschnitt

Leistungsart	2007	2008	2009	2010	30.06.2011
HZE nach § 27 SGB VIII insgesamt darunter: - nicht abschließend -	840	872	1012	1112	1181
§ 29 SGB VIII Soziale Gruppenarbeit	29	30	29	24	24
§ 30 SGB VIII Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer	60	66	79	84	90
§ 31 SGB VIII Sozialpädagogische Familienhilfe	148	158	224	257	274
§ 32 SGB VIII Tagesgruppe - teilstationär -	50	42	46	44	42
§ 33 SGB VIII Vollzeitpflege	251	241	253	245	262
§ 34 SGB VIII Heimerziehung, betreutes Wohnen (§ 13, § 19, § 35)	281	292	306	341	360
Gesamt: teilstationär/ stationär	582	575	605	630	664
Gesamt: ambulant	258	297	407	482	517
Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche	87	107	118	121	128
§ 35 a SGB VIII - stationär -	16	37	35	35	36
§ 35 a SGB VIII - ambulant -	71	70	83	86	92
Hilfen für junge Volljährige - ohne § 35 a SGB VIII -	59	63	69	70	65
§ 41 SGB VIII - stationär -	32	25	38	34	35
§ 41 SGB VIII - ambulant -	27	38	31	36	30

Anlage 3 Organigramm Jugendamt der Stadt Halle



Anlage 4 Übersicht Kinderwohngruppen der AWO gGmbH

zusammengefasste Wohngruppen it. LQE vom 09.02.2009	Anzahl Plätze it. Betriebs- laubnis z.Zt. Abschluss der LQE	Bezeichnung der Wohngruppe it. Be- triebserlaubnis	Leistungsbeschreibung
Wohngruppe Zscherbener Str. 14	BE 25.03.2003 6 Plätze -alt - ----- BE 12.01.2010 7 Plätze (§ 27 i.V.m. 34 SGB VIII)	Außenwohngruppe Zscherbener Str. 14 ----- Kinder- und Jugendwohngruppe „Leuchtturm“ - Unstrutstraße 19	Kinderwohngruppe Zscherbener Str. 14 LB August 2008 (§ 27 i.V.m. 34 SGB VIII) 6 Plätze - 5 Wohnräume Betreuungsschlüssel 1 : 2,5
EFST	BE 25.03.2003 3 Plätze	Erziehungsfachstelle, Zscherbener Str. 12	Erziehungsfachstelle Zorn LB August 2008 (§§ 34 und 35a SGB VIII) 3 Plätze, Zimmer (15 m ²) Betreuungsschlüssel 1:2
Die Brücke	BE 08.02.2008 7 (+1) Plätze	Kinderwohngruppe Tulpenbrunnen	Kinder- und Jugendwohngruppe „Die Brücke“ LB August 2008 7 Plätze (§§ 34 und 35a SGB VIII) - 2 Einzelzimmer und 3 Doppelzimmer Betreuungsschlüssel 1:2
Orientierungswohnen	BE 27.11.2008 8 Plätze ----- BE 24.09.09 8 + 1 Platz	Orientierungswohnen für Kinder (§§ 34 und § 35a SGB VIII)	Orientierungswohnen für Kinder (§§ 34 und § 35a SGB VIII) LB August 2008 8 Plätze (§§ 34 und 35a SGB VIII) - 2 Einzelzimmer und 3 Doppelzimmer Betreuungsschlüssel 1:2,28
Gesamtplätze	25 + 2 Plätze		24 Plätze

Anlage 5 Verwendung der Mittel aus dem Fachkräfteprogramm 2008 - 2010

Fachkräfteprogramm 2008-2010		in € -				
Bewilligungszeitraum	2008		2009		2010	2008-2010
Gesamtfinanzierung FKP	525674,84		525674,84		525674,84	1577024,52
Stadt Halle 30 %	157702,45	0,3	157702,45		157702,45	473107,35
Landesmittel bewilligt (70 %)	367972,39	0,7	367972,39		367972,39	1103917,17
abgefordert und ausbezahlt durch Stadt Halle	348678,08		355220,57		344431,83	1048330,48
nicht abgefordert	19294,31		12751,82		23540,56	55586,69
zurückgezahlt	3888,72		28920,47		7160,07	39969,26
benötigte Landesmittel	344789,36		326300,1		337271,76	1008361,22
nicht benötigte Landesmittel	23183,03		41672,29		30700,63	95555,95

Anlage 6 Übersicht Verwendung Jugendpauschale 2006 - 2010

Träger	Freizeiteinrichtung/ Jugendbegegnungs- Beratungszentrum (JBBZ)	2006	2007	2008	2009	2010*
Deutscher Kinder- schutzbund Bezirks- verband Halle e.V. - DKSB e.V.	JBBZ „Blauer Elefant“	149.828,00 €	142322,00 €	108.699,97 €	110.170,00 €	111.387,00 €
Caritasverband für die Stadt und das Dekanat Halle (Saale) e.V.	JBBZ „Am Wasserturm“	229.407,27 €	231.580,00 €	231.200,00 €	231.200,00 €	209.768,00 €
AWO Regionalverband Halle-Merseburg e.V.	JBBZ „Dornröschen“	175.839,56 €	164.963,01 €	153.054,25 €	136.310,80*€	120.549,49 €
Kinder- und Jugendhaus e.V.	JBBZ „Kinder- und Jugendhaus“	156.220,00 €	151.339,18 €	151.339,25 €	151.339,25 €	155.123,00 €
Jugendwerkstatt „Frohe Zukunft“ Halle-Saale e.V.	Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche	307.661,00 €	311.622,00 €	300.000,00 €	250.000,00 €	256.250,00 €
INT GmbH **	JBBZ „Integrativer Jugendclub Heide-Nord“	41.461,18 €	38.770,00 €	74.672,57 €	74.596,92 €	68.691,52 €
Gesamtförderung		1.060.417,01 €	1.040.596,19 €	1.018.966,04 €	953.616,97 €	921.769,01 €
davon Mittel aus der Jugendpauschale		569.183,00 €	568.985,00 €	565.860,00 €	550.108,00 €	548.300,00 €

- noch keine abschließende Verwendungsnachweisprüfung

- **INT - Gesellschaft zur Förderung der Beruflichen und Sozialen Integration mbH

Anlage 7 Zuwendungen der Stadt Halle (Saale) für ausgewählte Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit

Zuwendungsempfänger	geförderte Einrichtung/ Bewilligungszeitraum	Zuwendungsbescheid (ZB) Zuwendungsvertrag (ZV)
1 INT Gesellschaft zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration mbH (Int GmbH)	Integrativer Jugendclub „Heide Nord“ 01.01.2007-31.12.2007	ZB Az. PER-SAC-13-07 vom 12.02.2007
	JBBZ „Heide Nord“ 01.01.2008-31.12.2008	ZB Az. R III 01/08 vom 11.03.2008
	JBBZ „Heide Nord“ 01.01.2009-31.12.2009	ZB Az. R III-08-2009 vom 27.10.2009
	Integrativer Jugendclub „Heide Nord“ 01.01.2010-31.12.2009	ZB Az. R III 06/2010 vom 20.07.2010
2 AWO Regionalverband Halle-Merseburg e.V. (AWO RV e.V.)	„Begegnungsstätte Dornröschen“	ZB Az. PER-SAC-07-07 vom 2.02.2007
	Offener Kinder- und Jugendbereich Begegnungsstätte „Dornröschen“	ergänzt am 11.04.2007,
	Jugend- und Seniorenbereich „Begegnungsstätte Dornröschen“ für 01.01.2007-31.12.2007	zuletzt geä. am 27.06.2007
	JBBZ Dornröschen 01.01.2008-31.12.2008	ZB Az. R III 06/2008 vom 11.08.2008
	Personalausgaben Projektleiterin 01.07.2008-30.09.2008	Az. R III 06(2)/2008 vom 11.09.2008
	01.10.2008-31.12.2008	Az. R III 06(3)/2008 vom 13.11.2008
	Offener Kinder- und Jugendbereich Begegnungsstätte „Dornröschen“ 01.01.2009-31.12.2009	ZB Az. R III 04-009 vom 27.10.2009
	Begegnungsstätte „Dornröschen“ 01.01.2010-31.12.2010	ZB Az. R III 01/2010 vom 19.07.2010

Zuwendungsempfänger	geförderte Einrichtung/ Bewilligungszeitraum	Zuwendungsbescheid (ZB) Zuwendungsvertrag (ZV)
3 DKSB Bezirksverband Halle e.V.	Kinder- und Jugendhaus BLAUER ELEFANT 01.01.2007-31.12.2007	ZB Az. PER-SAC-21-07 vom 12.02.2007
	Kinder- und Jugendhaus BLAUER ELEFANT 01.01.2008-31.12.2008	ZB Az. RII-09-08 vom 07.03.2008
	Kinder- und Jugendhaus BLAUER ELEFANT 01.01.2009-31.12.2009	ZB Az. RII-PER-SAC-05-09 vom 22.05.2009
	Kinder- und Jugendhaus BLAUER ELEFANT 01.01.2010-31.12.2010	ZB Az. RII- PER-SAC-05-2010 vom 20.07.2010
4 Jugendwerkstatt „Frohe Zukunft“ Halle-Saalkreis e.V.	Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche 01.01.2007-31.12.2007	ZV vom 01.04.2005 Ergänzungsvertrag vom 11.01.2007
	Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche 01.01.2008-31.12.2008	ZV vom 01.04.2005 Ergänzungsvertrag vom 31.01.2008
	Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche 01.01.2009-31.12.2009	ZB v Az. R II-PER-SAC-03-09 vom 10.11.2009
	Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche 01.01.2010-31.12.2010	ZB Az. R II-PER-SAC-02-2010 vom 20.07.2010
5 Kinder- und Jugendhaus e.V.	Jugendfreizeiteinrichtung „Jugendcafe“	ZV vom 09.03.2005
	Jugendfreizeiteinrichtung „Jugendcafe“ – Südpromenade 7 01.01.2007-31.12.2007	ZV vom 09.03.2005 Ergänzung vom 18.12.2006
	ft. VWN auch Kinder- und Jugendhaus –Züricher Str. 14, Familiencafe „Völkchen“	
	Jugendbegegnungs- und -beratungszentrum „Kinder- und Jugendhaus“/ „Jugendcafe“ 01.01.2008-31.12.2008	ZV vom 09.03.2005 Ergänzung vom 28.01.2008
	Jugendbegegnungs- und -beratungszentrum „Kinder- und Jugendhaus“/ „Jugendcafe“ 01.01.2009-31.12.2009	ZV vom 09.03.2005 Ergänzung vom 12.11.2009
	ft. Antrag bzw./vwn „Kinder- und Jugendhaus“ und Familiencafe „Völkchen“	ZV wurde am 22.06.2009 zum 31.12.2009 gekündigt

Zwendungsempfänger	geförderte Einrichtung/ Bewilligungszeitraum	Zwendungsbescheid (ZB) Zwendungsvertrag (ZV)
zu Kinder- und Jugendhaus e.V.	Jugendbegegnungs- und -Beratungszentrum „Kinder- und Jugendhaus“/ Jugendfreizeiteinrichtung/„Jugendcafe“ 01.01.2010-31.12.2010	ZB Az RII 11/10 vom 09.08.2010
6 Caritasverband für die Stadt und das Dekanat Halle (Saale) e.V.	Jugendfreizeiteinrichtung „Wasserturm“	ZV vom 14.03.2005
	Jugendbegegnungs- und -beratungszentrum „Wasserturm“ 01.01.2007-31.12.2007	ZV vom 14.03.2005 Ergänzung vom 13.12.2006
	Jugendbegegnungs- und -beratungszentrum „Wasserturm“ 01.01.2008-31.12.2008	ZV vom 14.03.2005 Ergänzung vom 14.01.2008
	Jugendbegegnungs- und -beratungszentrum „Wasserturm“ 01.01.2009-31.12.2009	ZV vom 14.03.2005 Ergänzung vom 06.07.2009
	Jugendbegegnungs- und -beratungszentrum „Wasserturm“ 01.01.2010-31.12.2010	ZV wurde am 22.06.2009 zum 31.12.2009 gekündigt ZB Az. RI-05-2010 vom 21.07.2010