

Stellungnahme der Stadtverwaltung Halle (Saale)
zur überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Saale) durch den Landesrechnungshof
mit dem Schwerpunkt
„Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe und der sonstigen Jugendarbeit“-
Prüfbericht des Landesrechnungshofes vom 11. März 2013

Inhaltsverzeichnis

1. Vorwort.....	2
2. Spezifika der Grundsatzvereinbarung und der LQE-Vereinbarungen in der Stadt Halle (Saale).....	2
3. Veränderungen in der Verantwortungs- und Aufgabenstruktur	3
4. Entwicklung der Verfahrens- und Controllingprozesse.....	4
5. Vorbereitung der Neuverhandlungen.....	4
6. Auswertung der Prüffeststellungen	5 ff
6.1. Organisation der Leistungsverwaltung	
6.2. Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen.....	
6.3. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII	
6.4. Hilfeplanverfahren	
6.5. Jugendpauschale	
6.6. Fachkräfteprogramm	
7. Schlussbemerkungen	30

1. Vorwort

Die Prüfung der Jugendhilfe erfolgte im Sommer/Herbst 2011. Damit wurde erstmalig eine entsprechende Prüfung des Jugendamtes durch den Landesrechnungshof durchgeführt. Der Inhalt der Prüfung wurde vom Landesrechnungshof detailliert dargestellt, so dass es dem Amt möglich war, die Unterlagen fristgerecht und umfangreich zur Verfügung zu stellen.

In der Zeit, in der die Prüferinnen sich in Halle aufhielten, gab es einen intensiven und guten Kontakt zur Amtsleitung. Insgesamt kann seitens der Verwaltung des Jugendamtes festgestellt werden, dass die Gespräche mit den Prüferinnen immer in einer offenen und sachlichen Atmosphäre stattfanden. Feststellungen und Fragen, die es im Prüfzeitraum gab, wurden sofort kommuniziert, um Missverständnisse auszuräumen.

Auch während der Aktenprüfung der Fallakten des ASD gab es regen Kontakt der Prüferinnen zu den Ressortleitern. Insgesamt kann festgestellt werden, dass es gute Erfahrungen aus dieser Zeit gibt, da Prüffeststellungen aktuell mit Mitarbeitern ausgewertet wurden. Das war für die Verwaltung des Jugendamtes sehr aufschlussreich. Berechtigte Kritik wurde sofort aufgenommen und einige Fehlerquellen konnten sofort abgestellt werden. Dies war insofern ein passender Zeitpunkt, da die Amtsleitung ohnehin dabei war, Änderungen in den Verwaltungsabläufen zu planen und umzusetzen.

Nach Abschluss der Prüfung vor Ort gab es ein erstes Zwischengespräch, in dem die Feststellungen und Empfehlungen dargelegt wurden. Nach Erstellung des Berichtsentwurfes fand dann im Februar 2013 das Abschlussgespräch mit dem Oberbürgermeister statt.

Natürlich gibt es auch kritische Punkte. Die Verwaltung stellt fest, dass insbesondere statistische Angaben aus der Landesstatistik zur Entwicklung im HzE-Bereich der Stadt Halle (Saale) nicht zutreffen können (vgl. S 14). Sie stimmen nicht mit unseren gemeldeten Daten überein. Wir können nicht nachvollziehen, wie diese entstanden sind. Auch konnte nicht alles, was dringend empfohlen wurde, sofort umgesetzt werden.

Geforderte Änderungen in Bezug auf die Grundsatzvereinbarung wurden nicht vollzogen, da Kündigungsfristen einzuhalten sind und zum 01.01.2014 mit dem Beitritt zum Rahmenvertrag des Landes Sachsen-Anhalt alle Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen (LQE-Vereinbarungen) neu verhandelt werden und die städtische Grundsatzvereinbarung entfällt.

2. Spezifika der Grundsatzvereinbarung und der LQE-Vereinbarungen in der Stadt Halle (Saale)

Um die Feststellungen des Landesrechnungshofes richtig einordnen zu können, muss man die Besonderheiten der Stadt Halle (Saale) genau betrachten. Gerade in den Jahren seit 2005 hat es in der Verwaltung des Jugendamtes grundlegende Änderungen in der Arbeitsweise gegeben. Mit der Umsetzung des Fachkonzeptes „Sozialraumorientierte Jugendhilfe“ gab es neue Herausforderungen, die sich in besonderem Umfang auf die Verfahren des Jugendamtes auswirkten.

Eine wesentliche Maßnahme war 2006 die konsequente Dezentralisierung aller Bereiche der Jugendhilfe. Es entstanden 3 Sozialraumressorts, die die volle dezentrale Verantwortung übernommen hatten, von der Haushaltsplanung bis zur Leistungserbringung. Dies betraf auch die Planung von Leistungen mit den Trägern vor Ort und den Abschluss von LQE-Vereinbarungen im Träger- und Sozialraumbezug, nicht im Leistungsbezug (regionale Trägerzuordnung). Diese Tatsache erschwerte ein zentrales Controlling umzusetzen. Letztlich musste die Amtsleitung 2008 feststellen, dass eine konsequente Steuerung so nicht möglich ist oder nur mit großem personellen Aufwand umzusetzen wäre.

Daher wurden erste Änderungen eingeleitet (zentrale Haushaltsplanung und -durchführung, klare Zielvorgaben mit Budgetrahmen).

Dennoch wurde an der Philosophie der konsequenten sozialraumorientierten Planung und Leistungserbringung festgehalten. In der Gestaltung flexibler und alternativer Hilfen sah das Jugendamt eine Möglichkeit der effizienteren Leistungserbringung, auch im Sinne der Kostenkontrolle. Insofern bietet dieser Ansatz die Grundlage für die noch aktuell geltende und zum Jahresende 2013 gekündigte Grundsatzvereinbarung. Daraus resultierten Schwierigkeiten in der Nachvollziehbarkeit der Zuordnung der Leistungen. Die Klassifizierung der HzE-Leistungen in familienunterstützend, familienergänzend und familienersetzend ist zwar durchaus möglich, birgt jedoch das Risiko, dass der Eindruck entsteht, dass nicht alle gesetzlich vorgeschriebenen Standards eingehalten werden.

3. Veränderungen in der Verantwortungs- und Aufgabenstruktur

Ein wichtiger Faktor der gesetzeskonformen Aufgabenerfüllung des Jugendamtes ist die Verfügbarkeit ausreichender Ressourcen. Insofern muss festgestellt werden, dass die Personalsituation der relevanten Bereiche (ASD/Kostenrechner) ein entscheidender Indikator ist. Soweit es den ASD betrifft, gibt es eine klare Aufgabenzuordnung. Leider ist seit vielen Jahren festzustellen, dass der Personalbestand, insbesondere durch die gesetzlichen Änderungen und die damit verbundenen Fallzuwächse, in Umfang und Komplexität nicht ausreichend ist. Das führte zu einer permanenten Überlastung. Erschwert wurde die Situation durch die verzögerte Besetzung offener Stellen. Zumindest letzteres hat sich seit Ende 2012 geändert. Stellen können jetzt sofort auch extern ausgeschrieben werden. Der durch Aufgaben- und Fallaufwuchs geänderte zahlenmäßig notwendige Stellenzuwachs konnte bisher nicht erreicht werden. Das wirkt sich natürlich negativ auf die Fallführung aus. Wenn kein Mitarbeiter im ASD da ist, können beispielsweise Hilfeplangespräche nicht fristgerecht und Aktenführungen nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Die Kostenrechnung (Analyse und Kontrolle der von den Trägern eingereichten Kosten) wurde als Einheitssachbearbeitung mit der Bearbeitung von Fördermitteln durchgeführt. Das führte zunehmend zu Qualitätseinbußen durch Arbeitsüberlastung in beiden Bereichen. Dies wurde mit der Neustrukturierung des Jugendamtes im Juli 2012 geändert. Seitdem gibt es eine klare Aufgabenzuordnung. Eine qualitative Änderung konnte 2012/2013 in den geführten Verhandlungen mit den Trägern sowie in dem Antrags- und Zuwendungsverfahren im Bereich der Förderung festgestellt werden.

Die Leitung des Amtes hat mit der Einführung der professionellen Fallsteuerung als Arbeitsprinzip des ASD klare Regeln gesetzt. Diese werden konsequent umgesetzt. Damit ist sichergestellt, dass es in allen sozialpädagogischen Teams gleiche Abläufe in der Fallbearbeitung gibt. Die Einführung wurde begleitet durch intensive Fortbildungen, die verpflichtend für alle Mitarbeiter des ASD waren. Für den Bereich ASD gibt es eine Vielzahl von Fortbildungen. Im Rahmen einer Fortbildungsplanung kann jeder Sozialarbeiter mindestens einmal im Jahr eine Fortbildung beantragen und genehmigt bekommen. Gleiches gilt für Supervision.

Für die Mitarbeiter im Aufgabenbezug der Förderung von Diensten und Einrichtungen der Jugendhilfe im präventiven Bereich wurden „In-House-Fortbildungen“ zum Zuwendungsrecht organisiert. Die Erkenntnisse fanden bei der Antragsprüfung, der Erstellung des Zuwendungsbescheides, bei der Verwendungsnachweisprüfung sowie bei der Aktenführung Anwendung.

Im Arbeitsfeld der Kostenrechnung sieht es mit Fortbildungsangeboten schlecht aus. Es gibt keine einschlägigen Angebote, so dass wir uns gefordert sehen, etwas Eigenes zu organisieren. Wichtig ist, aktuell eine betriebswirtschaftliche Mitwirkung bei der Kostenrechnung, -prüfung- und -verhandlung in der Vorbereitung sowie während der Neuverhandlungen der LQE-Vereinbarungen zu organisieren.

4. Entwicklung der Verfahrens- und Controllingprozesse

Die Prüffeststellungen wurden sofort aufgegriffen und 2011 umgesetzt, indem neue Verfahrensvorschriften unter Nutzung der Möglichkeiten der professionellen Fallsteuerung erarbeitet wurden. Fachstandards wurden überprüft und angepasst. Die Aktenprüfung wurde als Regel für Führungskräfte (Team- und Abteilungsleiter) vorgeschrieben.

Das macht alles nur Sinn, wenn es auch kontrolliert wird. Daher wurden die internen Prüfverfahren angepasst und teilweise neu installiert.

In einem 2-monatigen Rhythmus werden folgende Indikatoren kontrolliert und ausgewertet:

- Aktueller Stand des Budgets HzE im Sozialraum-Bezug und „Prognose“ der Budgetentwicklung im Sozialraum-Bezug und für die Verwaltung gesamt (im Rahmen der Haushaltsüberwachung)
- Anzahl der Differenzen bei den Laufzeiten von Hilfen (Abweichung zwischen geplanter Laufzeit nach Fachstandard und tatsächlicher Laufzeit)
- Anzahl von Abweichungen zwischen Kategorie Anamnese und Kategorie Hilfebedarf
- Auswertung der Maßnahmen zur Gegensteuerung

Die Bildung einer eigenen Abteilung zum Thema Kostenverhandlung und Controlling HzE hat sich schon nach einem Jahr bewährt. Hier gibt es klare Aufgaben, regelmäßige Kontrollen und Analysen von Entwicklungen. Nur so wird uns die Teilnahme am Benchmark möglich sein.

Wie bereits erwähnt, finden Verhandlungen bereits im Leistungsbezug statt. Die Träger haben uns jede einzelne Leistung in Qualität und Kosten darzustellen. Die Verhandlungen sind sehr intensiv. Letztlich ist es Ziel, die Qualität der Leistungserbringung mindestens zu erhalten, ohne einen Kostenaufwuchs zu produzieren.

5. Vorbereitung der Neuverhandlungen

Mit der Kündigung der Grundsatzvereinbarung sowie aller LQE-Vereinbarungen durch die Stadt Halle (Saale) zum 31.12.2013 müssen ab dem 01.01.2014 rechtsgültige Abschlüsse zwischen den Verhandlungspartnern vorliegen.

Daher finden seit August das Jahresfachgespräch sowie weitere Informationsveranstaltungen mit den Leistungsanbietern statt.

Des Weiteren erfolgte bereits die Überarbeitung der Dokumente sowohl im fachlich-inhaltlichen Bereich (z.B. Leistungsbeschreibungen) als auch im Entgeltbereich (z.B. Kalkulationsblätter) auf der Basis der gesetzlichen Grundlagen sowie i.V.m. den Feststellungen, aber auch den Empfehlungen des Prüfberichtes (insbesondere bezüglich des Naturalkostenanteils, des Handgeldes, der Eigenmiete, der Abschreibungen, der VKU, des klientbezogenen Verwaltungs- und Betreuungsaufwandes, der analogen Anwendung des TVÖD, der Beihilfen etc.). Vorbereitend bzw. ergänzend fand ein Fachaustausch mit den Jugendämtern des Landes Sachsen-Anhalt statt.

Die Träger haben im Oktober die Aufgabe, Ihre Angebote dementsprechend zu überarbeiten bzw. weiterzuentwickeln, die Prüfung der Verwaltung erfolgt bis ca. Mitte November.

Die Verhandlungstermine sind bis zum Abschluss 20.12.2013 geplant. Aktuell liegen 22 LQE-Vereinbarungen vor, die insgesamt 164 einzelne Leistungsangebote beinhalten.

Unter der Prämisse der Aushandlung im Leistungsbezug (und nicht mehr im Träger- und Sozialraumbezug) mit den jeweiligen Qualitätsmerkmalen sowie dem entsprechenden Entgelt stehen bisher die o.g. 164 Verhandlungen an.

Eine gesonderte Vorbereitung hinsichtlich der Erziehungsberatungsstellen erfolgt in Form eines Leistungsvertrages entsprechend §36a, Abs. 2 SGB VIII.

6. Auswertung der Prüffeststellungen

Auf die Hinweise und Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurde in den vorangegangenen Darstellungen bereits eingegangen.

Die folgenden Stellungnahmen beziehen sich auf die Prüffeststellungen.

Prüffeststellung, Seite 18 (4.1 Personal und Organisationsstruktur)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diesen Feststellungen wird zugestimmt und durch folgende Maßnahmen versucht, die Aussagen zu untersetzen:

- Anpassung der Struktur der sozialpädagogischen Abteilungen an die Entwicklungen in den Sozialräumen (Teambildungen im ASD)
- Anpassung der Verwaltungsstruktur (Zentralisierung des Teams „wirtschaftliche Jugendhilfe“; Spezialisierung der Aufgaben im Rahmen der Kostenrechnung/ -verhandlung)
- Begleitung der Prozesse durch Coaching sowie Supervision
- „Inhouse-Fortbildungen“ bezüglich verschiedener Fachthemen

Hinzugefügt werden muss, dass

* sich eine hohe Fluktuation in der Stellenbesetzung des ASD sowie damit verbundene Nichtbesetzungen hemmend auf eine kontinuierliche Arbeit in diesem Bereich auswirken, sowohl die fachlich inhaltliche Fallbegleitung als auch die Aktenbearbeitung betreffend,

* die Spezialisierung im Aufgabenbereich der Kostenrechnung/ -verhandlung aus personellen Ressourcen des FB vorgenommen wurde, die insgesamt 2,75 VZS jedoch kaum den qualitativen und quantitativen Anforderungen entsprechen; hier wird eine Organisationsuntersuchung vorgeschlagen.

Prüffeststellung, Seite 23 (4.2 Arbeitsorganisation, Dienst- und Fachaufsicht)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Dieser Feststellung wird zugestimmt und seit 2011 verstärkt durch folgende Maßnahmen untersetzt:

- Zuordnung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf der Strukturebene (in Bezug auf die Fachabteilungen)
- Festlegung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Hierarchieebenen (in Bezug auf die Fachbereichsleitungs-, Abteilungsleitungs- Teamleitungs- und Mitarbeitererebene)
- Weiterentwicklung des Kontrollsystems (BSC, Verfahrensvorschrift, Controllingverfahren)

Prüffeststellung, Seite 28 (5.1 Schwebend unwirksame Vereinbarungen)

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.

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die Stadt Halle (Saale) schließt seit dem Jahr 2001 Grundsatzvereinbarungen und daraus ableitend Leistungs- Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen (LQE-Vereinbarung) mit den Trägern der freien Jugendhilfe ab.

Die in diesem Zeitraum stattgefundenen Verfahren bezüglich des Abschlusses der Vereinbarungen, der Kündigungen und Neuverhandlungen wurden seitens der Verwaltung intern begleitet und geprüft.

Die Grundsatzvereinbarungen -einschließlich aller Anlagen- wurden in den Fachausschüssen diskutiert und vom Stadtrat beschlossen, auch die aktuell gültige Fassung und erhielten somit ihre Legitimation.

In einer daraus resultierenden Vereinbarung im konkreten Träger- und Leistungsbezug kann keine Größenordnung des Finanzvolumens festgelegt werden, da sich die Stadt mit dem Abschluss der Vereinbarung nicht zu einer quantitativen Belegung des Leistungsangebotes verpflichtet.

Daher wird davon ausgegangen, dass nicht das Gesamtvolumen der finanziellen Aufwendungen, die ein Träger für die Leistungserbringung pro Jahr erhält, ausschlaggebend ist, sondern die Aushandlung einer spezifischen LQE-Vereinbarung zum laufenden Geschäft eines Jugendamtes gehört. Dies wird nach Rückfrage auch in anderen Verwaltungseinheiten so praktiziert.

Hinzugefügt werden muss, dass die Verhandlungen und Abschlüsse von LQE-Vereinbarungen einen enormen Aufwand bedeuten und eine Einbeziehung des Stadtrates über die Beschlussebene bei der gegebenen Vielfalt nicht realisierbar ist.

Eine Bevollmächtigung für die Unterzeichnung von Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII an die Fachbereichsleiterin wird im Rahmen der Neuverhandlungen geregelt.

Prüffeststellung, Seite 29, 30 (5.2 Prospektivität des Vereinbarungszeitraums)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

In der Auswertung dieser Feststellung wurde deutlich, dass es bei einigen Verhandlungsprozessen zu Schwierigkeiten in der Umsetzung der vereinbarten terminlichen Bindungen kam.

In diesen Fällen wurde das fachliche Ansinnen als Priorität gesehen, ohne die verwaltungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen hinreichend zu berücksichtigen.

Seit den Gesprächsführungen mit den Mitarbeiterinnen des Landesrechnungshofes im Rahmen der Aktenprüfung wird -mit Verfügung der Fachbereichsleiterin- die Prospektivität des Vereinbarungszeitraums eingehalten.

Prüffeststellung, Seite 30 (5.2 Prospektivität des Vereinbarungszeitraums)

Nichtanwendung vereinbarter Entgelte

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die Feststellung -einschließlich der Konsequenz- ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht nachzuvollziehen. Daher wurde hier -entsprechend der oben dargestellten Stellungnahme- die entsprechende Verfügung mit sofortiger Wirkung erlassen.

Es soll jedoch in Bezug auf den Verstoß gegen das Gebot des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln darauf hingewiesen werden, dass die Träger bereits das fachlich-inhaltlich ausgehandelte Leistungsangebot vorgehalten haben, für das die Entgeltzahlung erfolgte.

Prüffeststellung, Seite 31 (5.2 Prospektivität des Vereinbarungszeitraums)

Betrieb von Einrichtungen ohne LQE

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diese Feststellung kann nicht verallgemeinert werden, sondern bezieht sich auf die Verhandlungen mit einem Träger, dem „Sterni-Park e.V.“.

Der Träger betreibt in der Stadt Halle eine Einrichtung, in dem junge Schwangere bzw. Mütter i.S. des § 19 SGB VIII aufgenommen werden. Seit Jahren bestanden hier Klageverfahren seitens des Trägers sowohl gegen die Stadt Halle (Saale) als auch gegen das Landesverwaltungsamt.

Dabei ging es vorrangig um die Problematik des Betriebserlaubnisverfahrens sowie um alle weiteren erforderlichen Unterlagen und Unterschriften, die für den Abschluss des gesamten Vertragswerkes einer LQE-Vereinbarung prüfungswirksam vorzuliegen haben (Trägervereinbarungen § 8a SGB VIII -Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung und § 72a SGB VIII -Tätigkeitsausschluss einschlägig vorbestrafter Personen).

Diese strittigen Punkte konnten nunmehr geklärt und eine entsprechende LQE-Vereinbarung im April 2013 abgeschlossen werden.

Prüffeststellung, Seite 32 (5.3 Grundsatzvereinbarung)

(5.3.1 Fehlerhafte Ermächtigungsgrundlage)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diese Feststellung trifft insofern zu, da die Grundsatzvereinbarung der Stadt Halle (Saale) auf der Grundlage des § 78 a-f SGB VIII geschlossen wurde und § 78 f SGB VIII eindeutig den Abschluss von Rahmenverträgen auf Landesebene regelt.

Allerdings ist hier ein Beitritt des örtlichen Trägers der Jugendhilfe nicht zwingend geboten.

Ein wesentlicher Grund für die eigenständige Vereinbarung der Stadt Halle (Saale) seit 2001 war die Erarbeitung von Standards, die den komplexen Rahmen der Hilfen zur Erziehung

umfassen, einschließlich der ambulanten Hilfen (§§27.2, 28, 29, 30, 31, 35a - außerhalb von Einrichtungen).

In der Auswertung des Berichtes in seiner Gesamtheit wird jedoch der Empfehlung des Landesrechnungshofes Rechnung getragen.

Die Grundsatzvereinbarung -einschließlich der Anlagen- wurde fristgerecht zum 31.12.2013 gekündigt und ein Beschluss für den Stadtrat hinsichtlich des Beitrittes zum Rahmenvertrag des Landes Sachsen-Anhalt vorbereitet.

Prüffeststellung, Seite 33 (5.3 Grundsatzvereinbarung)

(5.3.1 Fehlerhafte Ermächtigungsgrundlage)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Der Sachverhalt entspricht der Feststellung. Wie bereits an anderer Stelle muss auch hier eingestanden werden, dass verwaltungsrechtliche Normen nicht genügend Berücksichtigung fanden. Diese spezifische Leistung wurde mit dem Träger ausgehandelt, da dringender Bedarf bestand, für diese Zielgruppe ein adäquates Angebot vorzuhalten.

Das seit Jahren bestehende Verhältnis der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem freien Träger der Jugendhilfe beruht auf einer Basis der gegenseitigen Verlässlichkeit auf beiden Seiten. Daher bestand auch kein Zweifel an der entsprechenden qualitativen Leistungserbringung des Trägers sowie der Zahlung des Entgeltes andererseits.

Unter Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen werden zukünftig erst dann Leistungen in Anspruch genommen, wenn die Vereinbarungen abgeschlossen sind.

Prüffeststellung, Seite 34 (5.3 Grundsatzvereinbarung)

(5.3.2 Rechtliche Zugangsnormen und Leistungsformen)

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

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Hinsichtlich dieser Feststellung soll auf die fachlichen Intentionen des öffentlichen Trägers verwiesen werden.

Die Umstrukturierung des Jugendamtes ab 2006 basierte auf den Grundsatzbeschlüssen des Stadtrates und beinhaltete vorrangig die Sozialraumorientierung, sowohl im Aufgaben- als auch im Leistungsbezug des öffentlichen Trägers und somit der externen Partner in den verschiedenen Bereichen.

Mit dieser Dezentralisierung der verschiedenen Dienste (sozialpädagogische, leistungsbezogene und verwaltungstechnische) sollte die Versäulung (sowohl im Denken als auch im Handeln) aufgehoben werden. Im Fokus stand die effiziente und effektive Gestaltung einer Angebots- und Leistungspalette auf der Grundlage der ausgehandelten Bedarfe von Kindern, Jugendlichen und Familien.

Für den Bereich der Grundsatzvereinbarung und der LQE-Vereinbarungen wurden daher keine Einzelleistungen mehr verhandelt, sondern ein flexibles Angebot im Träger- und Sozialraumbezug. Der Ursprung dieses Handelns lag darin begründet, dass Familien zunehmend

Multiproblemlagen aufwiesen -und auch heute noch aufweisen-, die einer umfassenden Unterstützung bedürfen. Darunter sind insbesondere die Schuldenproblematik, verbunden mit der Wohnungssicherung, Suchtproblematiken, psychische Erkrankungen der Eltern etc. zu verstehen.

Daraus resultierend wurden die LQE-Vereinbarungen so ausgehandelt, dass entsprechend der Festlegungen im Hilfeplan gemäß § 36 SGB VIII sowohl die Art, das Ziel als auch der Umfang im jeweiligen Einzelfall auf dieser Basis festgelegt werden konnten.

In der Auswertung des Prüfberichtes seitens der Verwaltung wurden die Intentionen des Landesrechnungshofes erkannt, trotz der Maßgabe der Flexibilität, die LQE-Vereinbarungen auf die jeweilige Hilfeform auszurichten.

Dies wird in den Verhandlungen seit November 2012 zunehmend umgesetzt.

Prüffeststellung, Seite 35 (5.3 Grundsatzvereinbarung)

(5.3.2 Rechtliche Zugangsnormen und Leistungsformen)

Niedrigschwellige ambulante Hilfen zur Erziehung

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die Leistung der Erziehungsberatung gemäß § 28 SGB VIII kann einerseits i.V.m. § 27 Abs. 2 SGB VIII erbracht werden, andererseits stellen die Erziehungs,- Familien- und Lebensberatungsstellen ein niedrigschwelliges Angebot dar, welches allen Einwohnern zur Verfügung steht. Für diese spezifische Situation sollen Vertragsverhältnisse gemäß § 36 Abs. 2 SGB VIII abgeschlossen werden.

Die Träger der Erziehungsberatungsstellen in der Stadt Halle (Saale) waren in den Prozess der Neuverhandlungen zur aktuell gültigen Grundsatzvereinbarung einbezogen. Dieser Schritt wurde einvernehmlich vollzogen, da sowohl, wie oben beschrieben, die Verbindung zum § 27 SGB VIII besteht als auch die Fälle an sich vielfach Schnittstellen zwischen der Erziehungsberatung und anderen ambulanten Hilfeformen aufweisen.

In § 2 der Grundsatzvereinbarung -rechtliche Grundlagen und Zugangsnormen- wurde der § 36 Abs. 2 SGB VIII explizit ausgewiesen.

Die zukünftige Gestaltung der Vereinbarungen mit den Trägern von Erziehungsberatungsstellen wird im Rahmen der anstehenden Neuverhandlungen analog zur Prüffeststellung erarbeitet.

Prüffeststellung, Seite 35 (5.3 Grundsatzvereinbarung)

(5.3.2 Rechtliche Zugangsnormen und Leistungsformen)

Vollzeitpflege

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die in der Grundsatzvereinbarung § 4 Abs. 2 aufgezeigten Leistungsformen sollen allgemein die Zuordnung der familienunterstützenden,- familienergänzenden sowie familienersetzenden Hilfen allgemein darstellen.

Die Leistungen der Vollzeitpflege werden nicht mit den Trägern in Form einer LQE-Vereinbarung abgeschlossen, sondern hier bestehen Verträge zwischen der Stadt Halle (Saale) und den jeweiligen Pflegepersonen.

Prüffeststellung, Seite 36 (5.3 Grundsatzvereinbarung)
(5.3.3 Fehlende Definition des Einrichtungsbegriffs)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diese Prüffeststellung, dass keine ersichtlichen Abgrenzungen bezüglich der unterschiedlichen Leistungen eines Trägers stattfinden, ist insbesondere auf die Gestaltung der LQE-Vereinbarungen im Träger- und Sozialraumbezug zurückzuführen (siehe ausführliche Stellungnahme unter Punkt Prüffeststellung, Seite 34 -5.3 Grundsatzvereinbarung).

Jedoch beinhalten die in der Grundsatzvereinbarung § 4 Abs. 1 und 2 dargestellten Leistungsziele und Leistungsformen fachlich relevante Unterscheidungsmerkmale.

Die rechtliche und betriebswirtschaftliche Abgrenzung hinsichtlich der Entgeltverpflichtung spiegelt sich bei der Festsetzung der jeweiligen Entgelte wider. Für die Leistungen nach §78a ff SGB VIII bestehen Kostensätze im Einrichtungsbezug, für die ambulanten Hilfen werden die Kosten einer Fachleistungsstunde berechnet.

Die aufgeführten Anforderungen des LRH werden mit dem Beitritt der Stadt Halle (Saale) zum Rahmenvertrag des LSA angewandt und ebenso bei der Neuverhandlung der ambulanten Hilfen berücksichtigt.

Prüffeststellung, Seite 37 (5.3 Grundsatzvereinbarung)
(5.3.3 Fehlende Definition des Einrichtungsbegriffs)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Bereits in den Auswertungsgesprächen musste festgestellt werden, dass zum Prüfzeitpunkt nicht alle aktuellen Betriebserlaubnisse als Basis für die Festsetzung vorlagen.

Diese werden bei den seit dem Prüfzeitraum stattfindenden Verhandlungen auf der Grundlage der bereits o.g. Verfügung durch die Fachbereichsleiterin bei den Trägern bzw. der zuständigen Erlaubnisbehörde, dem Landesverwaltungsamt, abgefordert.

Prüffeststellung, Seite 39 - Zusammenfassung (5.3 Grundsatzvereinbarung)
(5.3.4 Nichtbeachtung der Betriebserlaubnis)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die Feststellung ist insgesamt nachzuvollziehen. Bezüglich der Nichteinhaltung der strukturellen und konzeptionellen Anforderungen muss an dieser Stelle wiederholt auf die Gestaltung der LQE-Vereinbarungen im Träger- und Sozialraumbezug hingewiesen werden (siehe ausführliche Stellungnahme unter Punkt Prüffeststellung, Seite 34 -5.3 Grundsatzvereinbarung).

Folgende Maßnahmen sind eingeleitet worden:

- Neuverhandlung aller Leistungen mit dem Träger AWO gGmbH
- Berücksichtigung der aufgeführten Prüffeststellungen hinsichtlich der Betriebserlaubnis bei allen weiteren Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe

Prüffeststellung, Seite 39 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)

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

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diese Feststellung bezüglich des fehlenden Bezuges in der LQE-Vereinbarung zur Grundsatzvereinbarung wurde sofort korrigiert. Folgender Inhalt ist in die LQE-Vereinbarungen aufgenommen worden:

Zwischen den Vertragspartnern wird hiermit im Rahmen der Grundsatzvereinbarung für den Abschluss von Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Halle (Saale) über die Erbringung von Leistungen nach §§... folgende LQE-Vereinbarung geschlossen.

Prüffeststellung, Seite 40 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)

(5.4.1 Teil I.1 - Leistungsvereinbarung)

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 Leistungnehmer (§ 36 Abs. 1 SGB VIII) für eine Einrichtung sind auszuschließen.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Aus Sicht der Verwaltung stellt die Verpflichtung des Trägers, „die zur Erbringung passgenauer Hilfeleistung erforderlichen Leistungsangebote“ für die Stadt Halle (Saale) bereitzuhalten, weder eine Einschränkung bezüglich des § 78 b;e SGB VIII, noch zum § 36 Abs. 1 SGB VIII dar.

Vielmehr soll daraus abgeleitet werden, dass sich die Verhandlungspartner im Rahmen der Audits hinsichtlich der Bedarfe sowie der vorzuhaltenden Angebote abstimmen.

Auch eine Belegungspflicht seitens des öffentlichen Trägers wird hiermit nicht zugesichert.

Aus den bisherigen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern in der Stadt Halle (Saale) bzw. anderen örtlichen Trägern der Jugendhilfe ist in diesem Zusammenhang nie auf eine bestehende rechtliche Problematik hingewiesen worden.

Prüffeststellung, Seite 43 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)

(5.4.1 Teil I.1 - Leistungsvereinbarung)

Festlegung der wesentlichen Leistungsmerkmale

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

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.

i.V.m.

Prüffeststellung, Seite 46 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung) (5.4.2 Anlage I.1.1- Leistungskatalog)

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Leistungsangebote i. S. 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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die getroffenen Feststellungen können mit dem Verweis auf die Gestaltung der LQE-Vereinbarungen im Träger- und Sozialraumbezug, nachvollzogen werden (siehe ausführliche Stellungnahme unter Punkt Prüffeststellung, Seite 34 -5.3 Grundsatzvereinbarung).

Die Praxiserfahrungen der vorangegangenen LQE-Vereinbarungen zeigte, dass die in §78 c SGB VIII aufgeführten Leistungsmerkmale sich kaum auf den Prozess beziehen. Daher wurden in der aktuell gültigen Fassung der Grundsatzvereinbarung explizit diese Merkmale der Hilferichtung, des Ziels sowie der Form der Hilfe beschrieben.

Die Merkmale des Gesetzestextes sollten dabei nicht vernachlässigt werden und finden im Rahmen der Gesamtverhandlung des Leistungsangebotes Berücksichtigung.

Mit der Auswertung des vorliegenden Berichtes wird zunehmend auf die Vollständigkeit der Leistungsbeschreibung hinsichtlich des § 78 c SGB VIII geachtet.

Mit dem Beitritt der Stadt Halle (Saale) zum Rahmenvertrag des LSA sowie den Neuverhandlungen insgesamt werden die dort verankerten Regelungen angewandt.

Prüffeststellung, Seite 48 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung) (5.4.3 Anlage I.1.2- Leistungsbeschreibungen)

Beispiel 1

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

i.V.m.

Prüffeststellung, Seite 48 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung) (5.4.3 Anlage I.1.2- Leistungsbeschreibungen)

Beispiel 2

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.

Stellungnahme der Verwaltung

An diesen beiden Beispielen zeigt sich erneut die Schwierigkeit, die aktuell bestehenden Vereinbarungen im Träger- und Sozialraumbezug nachzuvollziehen.

Bei dem flexiblen Einsatz des Personals werden die Kosten in Bezug auf das Leistungsspektrum auf der Basis der Vorjahre kalkuliert und durch die Verwaltung auf Plausibilität geprüft.

Bei Nachfragen werden der Entstehungsgrund, die Angemessenheit und Notwendigkeit seitens der Träger im Verhandlungsprozess begründet.

Prüffeststellung, Seite 49 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung) (5.4.3 Anlage I.1.2- Leistungsbeschreibungen)

Beispiel 3

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die Verwaltung kann die Prüffeststellungen größtenteils nachvollziehen.

Zusammenfassend für die aufgeführten Beispiele muss festgestellt werden:

- im Rahmen der Gestaltung flexibler Hilfen erfolgt die Darstellung der Aufwendungen - sowohl der personellen als auch der sächlichen- für das gesamte Leistungsspektrum eines Trägers
- insofern sind die Angaben zur personellen und sächlichen Ausstattung nicht stringent in allen Einzelbestandteilen „Leistung – Qualität – Entgelt“ enthalten (z.B. spiegeln sich die standardisierten Leitungs- und Verwaltungsanteile in diesen geprüften Akten nicht in der Leistungsbeschreibung wider).

Die Schwierigkeiten bezüglich der Nachvollziehbarkeit der Herangehensweise wurden in diesem Prüfverfahren sehr deutlich (Vereinbarungen im Träger- und Sozialraumbezug).

Die Orientierung auf die klare Zuordnung aller Aufwendungen im spezifischen Leistungsbezug ist gegeben und wird insbesondere bei den Neuverhandlungen berücksichtigt.

Prüffeststellung, Seite 50 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)

(5.4.3 Anlage I.1.2- Leistungsbeschreibungen)

Aktualisierung von Leistungsbeschreibungen

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die Verwaltung hat auch diese Prüffeststellung kritisch ausgewertet.

Bezüglich der Aktenführung wurde, wie bereits beschrieben, eine Verfügung seitens der Fachbereichsleiterin erlassen.

Für den verwaltungsinternen Ablauf zwischen den unterschiedlichen sozialpädagogischen- und Verwaltungsteams sind entsprechende Prozess- und Aufgabenstrukturen festgelegt worden, um Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten nachvollziehen zu können.

Prüffeststellung, Seite 50 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)

(5.4.4 § 6 zur GV HAL - Finanzierungsmodelle)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Eine Stellungnahme, warum die Stadt Halle (Saale) mit den Trägern der Erziehungsberatungsstellen LQE-Vereinbarungen abgeschlossen hat, wurde unter der Prüffeststellung, Seite 35 formuliert.

Weitere Stellungnahmen bezüglich der Erziehungsberatungsstellen erfolgen zur

- Prüffeststellung, Seite 61
- Prüffeststellung, Seite 62
- Prüffeststellung, Seite 63

Prüffeststellung, Seite 51 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)

(5.4.5 Anlage I.3. – Entgeltvereinbarung a))

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

In der Regel werden die erforderlichen Grundlagen zur Feststellung der Plausibilität des Entgelts vorgelegt und geprüft.

Deutlich wurde auch an diesem Beispiel, dass eine einheitliche Aktenführung erforderlich ist sowie die Einhaltung entsprechender Qualitätsstandards im Prüfverfahren.

Hier werden in Vorbereitung der Neuverhandlungen entsprechende Dokumente erarbeitet.

In Bezug auf den Hinweis, dass Entgeltverhandlungen auf der Basis des Nachweises verlässlicher Kalkulationen zu führen sind, wird angemerkt, dass im Rahmenvertrag LSA in Anlage 2, Abschnitt A, Punkt 10 festgelegt ist, dass „pauschale Fortschreibungen der Entgelte vereinbart werden können“. Dies lässt die Prüfung auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten außer Acht.

Prüffeststellung, Seite 52 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)

(5.4.5 Anlage I.3. – Entgeltvereinbarung c))

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Wie bereits mehrfach dargestellt, bezieht sich diese Kritik vorrangig auf die LQE-Vereinbarungen im Träger- und Sozialraumbezug.

Des Weiteren muss festgestellt werden, dass einerseits die Berücksichtigung der Betriebserlaubnis bei der Kostenkalkulation nicht in allen Fällen Vorrang hatte bzw. entsprechende fachlich-inhaltliche Vereinbarungen in der Aktenführung nicht ersichtlich waren.

Zum angeführten Beispiel des IB:

Hier wurde aufgrund des dringenden Bedarfes eine Erziehungsfachstelle für einen Geschwisterverbund mit 8 Kindern eingerichtet, um diese schwer entwicklungsgestörten Kinder nach der Herausnahme aus der Familie nicht in unterschiedlichen Einrichtungen unterzubringen. Allerdings war es aufgrund der Situation dieser Kinder auch nicht möglich, die weiteren Plätze zu belegen.

**Prüffeststellung Seite 53 (5.4. Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)
(5.4.5. Anlage I.3. – Entgeltvereinbarung d))**

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Hier muss festgestellt werden, dass eine Bedarfsprüfung und Zustimmung aus fachlich-inhaltlicher Sicht vorgenommen wurde, jedoch die Prüfungen bezüglich der Investitionen unter den benannten betriebswirtschaftlichen Aspekten nicht hinreichend erfolgten.

**Prüffeststellung, Seite 53 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)
(5.4.5 Anlage I.3. – Entgeltvereinbarung e))**

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

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

siehe Pkt. Prüffeststellung 5.1 Schwebend unwirksame Vereinbarungen

**Prüffeststellung, Seite 59 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)
(5.4.6 Anlage I.3.1 - Kalkulationseckdaten zur Entgeltvereinbarung e))**

kalkulatorische Verzinsung

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 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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diese Prüffeststellung ist nachvollziehbar und führte in der Verwaltung zu grundsätzlichen Diskussionen.

Zu dem bereits im Bericht dargestellten Argument wird hinzugefügt, dass diese Zinsen im Rahmen der Zahlungsumstellung vereinbart wurden (von Vorauszahlung auf rückwirkende Zahlung), da zwischen der Leistungserbringung, der Rechnungslegung und deren Bezahlung ein Zeitraum liegt, in dem die Träger die finanziellen Aufwendungen (Personal, Betriebskosten etc.) zu tragen haben.

Die kalkulatorischen Zinsen sind nicht mehr Bestandteil des Vertragswerkes, allerdings im Kalkulationsblatt enthalten.

Mit der Überarbeitung der Kalkulationsblätter im Rahmen der Neuverhandlung entfällt dieser Kostenpunkt.

**Prüffeststellung, Seite 61 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)
(5.4.7 Anlage I.3.2. - Kostenblatt für Entgeltermittlung der FLS/ Fallpauschale**

Beispiel 2

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 niedrigschwellige Inanspruchnahme der Erziehungsberatung ein pauschaler Nachweis zugelassen war.

i. V. m.

Prüffeststellung, Seite 62 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)
(5.4.7 Anlage I.3.2. - Kostenblatt für Entgeltermittlung der FLS/ Fallpauschale)

Beispiel 2

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.

i. V. m.

Prüffeststellung, Seite 63 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)
(5.4.7 Anlage I.3.2. - Kostenblatt für Entgeltermittlung der FLS/ Fallpauschale a))

Beispiel 2

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.

und i. V. m.

Prüffeststellung, Seite 64 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)
(5.4.7 Anlage I.3.2. - Kostenblatt für Entgeltermittlung der FLS/ Fallpauschale c))

Beispiel 2

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.

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

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Es gibt in der Stadt Halle (Saale) insgesamt 5 Erziehungsberatungsstellen (EBS), deren Bestand -einschließlich des fachlich-inhaltlichen Beratungsspektrums- sowie deren personelle und sächliche Ausstattung im Rahmen der Jugendhilfeplanung von den entsprechenden Gremien (Jugendhilfeausschuss und Stadtrat) beschlossen wurden. Die Förderung erfolgte bis 2009 pauschal im präventiven Bereich.

Mit der Entwicklung der Sozialraumorientierung und dem Ausbau von Frühwarnsystemen, deren Bestandteil u.a. die EBS waren, konnten die Aufgaben mit dem vorhandenen Budget sowie den personellen Ressourcen nicht mehr abgedeckt werden.

Hinzu kam die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes bezüglich der Klage eines Trägers, die Finanzierung im Rahmen einer LQE-Vereinbarung zu regeln.

Daher wurde eine pauschalisierte Finanzierung vereinbart, um den gesetzlich vorgeschriebenen Beratungsansatz zu gewährleisten.

Weiterhin wurden die Kosten einer Fachleistungsstunde definiert, um den Bedarf in konkreten Hilfeplänen sowie zusätzliche Aufgaben im Sozialraumbezug abzudecken. Bei der Kostenkalkulation wurde die Drittmittelfinanzierung seitens des Landes und des Saalekreises berücksichtigt

Mit der Neuverhandlung aller Leistungen werden die Prüffeststellungen hinsichtlich der EBS berücksichtigt.

Prüffeststellung, Seite 66 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)
(5.4.7 Anlage I.3.2. - Kostenblatt für Entgeltermittlung der FLS/ Fallpauschale)

Beispiel 3

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Wie bereits unter anderen Prüffeststellungen dargestellt, wurde auch mit diesem Träger ein flexibles Leistungsangebot verhandelt.

Das bedeutete, dass für die ambulanten Hilfen ein Personalpool seitens der Träger vorgehalten wurde, daraus resultierend wurde der Kostensatz einer Fachleistungsstunde berechnet.

Die LQE-Vereinbarung wurde unter den Vorgaben der Prüffeststellung neu verhandelt.

Bei der anstehenden Neuverhandlung aller LQE-Vereinbarungen wird jedes Leistungsangebot gesondert beschrieben, kalkuliert und verhandelt.

Prüffeststellung, Seite 67 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung) (5.4.7 Anlage I.3.2. - Kostenblatt für Entgeltermittlung der FLS/ Fallpauschale)

Beispiel 4

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Das Leistungsangebot der sozialen Gruppenarbeit soll je nach Bedarf mit anderen Arbeitsformen wie Einzelfallhilfe, Elternarbeit und Netzwerkarbeit ergänzt werden. Insbesondere bei Kindern ist die zeitgleiche Arbeit mit den Eltern ausschlaggebend, da sich ansonsten in den häuslichen Gegebenheiten nichts ändert. Daher wurden auch hier Kalkulationen angewandt, die das Angebot der sozialen Gruppenarbeit mit der Elternarbeit verbinden.

Diese Kostenkalkulation wird ebenfalls im Rahmen der Neuverhandlung überprüft.

Angemerkt wird, dass im Land Sachsen-Anhalt kein Sachkostenkatlog besteht, der einheitliche Sätze für Fortbildungen, Supervisionen etc. oder auch Leitungs- und Verwaltungsanteile beschreibt. Insofern wurde bisher entsprechend der Begründung und Nachweisführung der Träger verhandelt.

Prüffeststellung, Seite 70 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung) (5.4.8 Anlage I.3.3. - Entgeltberechnung von Hilfearrangements)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die Möglichkeit der Berechnung von Hilfearrangements ist ebenfalls aus der Gestaltung von flexiblen Hilfen entstanden. In folgenden, beispielhaft benannten, Fällen sind z.B. zuzüglich zur stationären Betreuung ambulante Leistungsangebote erforderlich:

- Kinder mit erheblichen Entwicklungsstörungen bedürfen spezifischer Hilfen und Therapien, die durch gesondertes Fachpersonal erbracht werden
- Eltern, deren Kinder aus der stationären Einrichtung wieder in ihr Elternhaus zurückgeführt werden sollen, bedürfen einer intensiven Hilfe und Unterstützung.

Diese Arrangements wurden auch bei der Kostenkalkulation insgesamt betrachtet.

Bei den bisherigen Verhandlungen -nach dem Prüfungszeitraum- wurde diese Prüffeststellung bereits berücksichtigt.

Entsprechend des Rahmenvertrages des LSA werden für sämtliche Leistungsangebote spezifische Entgelte verhandelt.

Prüffeststellung, Seite 71 (5.4 Vertragswerk zur Grundsatzvereinbarung)

(5.4.8 Anlage I.3.3. - Entgeltberechnung von Hilfearrangements)

Beispiel

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.

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

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Insbesondere liegen hier wiederum die kritischen Punkte in der „Vermischung“ von Leistungen und deren Kostenkalkulation. Im Rahmen der Neuverhandlungen werden auch diese Feststellungen bei der Überarbeitung der Leistungsbeschreibungen und Kostenpauschalen berücksichtigt. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass auch der Rahmenvertrag des LSA keinen Katalog hinsichtlich der anzuerkennenden Kosten im Leitungs- Verwaltungs- bzw. Sachkostenbereich enthält und insofern die kreisfreien Städte und Landkreise eigenständig und im Trägerbezug Kosten verhandeln.

Prüffeststellung Seite 76 - 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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Auch diese Prüffeststellung wurde selbstkritisch analysiert. Wie bereits festgestellt, wird in den Verhandlungen seit dem Prüfzeitraum insbesondere die Trennung der einzelnen Leistungsangebote i.V.m. den Entgelten angestrebt.

Die Aussage, dass die Träger ungebunden ihre Entgeltkalkulationen durchsetzen konnten, kann so nicht hingenommen werden. Sowohl die fachlich-inhaltliche Prüfung des Leistungsangebotes als auch die darauf basierende Kostenprüfung erfolgten, die Plausibilität wurde hinterfragt bzw. Erläuterungen und Begründungen seitens der Träger abgefordert.

Prüffeststellung, Seite 77 (5.5 Qualitätsentwicklungsvereinbarung)

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

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die LQE-Vereinbarungen beinhalten einen umfassenden Part der Qualitätsentwicklung. Die dort beschriebenen Schritte der Überprüfung werden sowohl im Einzelfall als auch in der Gesamtheit der Leistungserbringung des Trägers eingehalten. Eine Fortschreibung, die bisher aller zwei Jahre im Rahmen der Überarbeitung der GV als Gesamtwerk stattfand, wird mit der Neuverhandlung erfolgen.

Prüffeststellung, Seite 82 (6. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII)

(6.2 Hilfe zur Erziehung nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall gemäß § 27 Abs. 2 SGB VIII- Informativ einzelfeststellungen: Fall 1

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

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 diente der einfache Rechnungsnachweis einer zielorientierten Jugendhilfeleistung.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die Bereiche der Aktenführung sowie der Abrechnung und Abzeichnung befinden sich ebenfalls in der Überarbeitung und Aktualisierung. Mit der bereits benannten Verfügung durch die Fachbereichsleiterin werden Rechnungen erst nach Ablauf des Leistungsmonats angenommen.

Hinsichtlich der Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sieht der Fachbereich Bildung die Befugnis bei den Mitarbeitern der wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Hier werden die Kostenzusicherungen für jede einzelne Hilfe erteilt, so dass anhand der Rechnung die Richtigkeit insgesamt bestätigt werden kann. Zudem sind die Daten auch im Jucon enthalten, so dass hier ebenfalls ein Abgleich erfolgen kann.

Aufgrund der zeitlichen Fristen wäre eine Trennung der Befugnisse kaum realisierbar.

Im Rahmen der Überarbeitung der Prozesse wird hier nochmals eine Abwägung erfolgen.

Prüffeststellung, Seite 84 (6. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII)

(6.2 Hilfe zur Erziehung nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall gemäß § 27 Abs. 2 SGB VIII- Informativ einzelfeststellungen: Fall 2

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Zu diesem Punkt muss festgestellt werden, dass diese fehlende bzw. nicht nachvollziehbare Dokumentation der Leistungserbringung auch in anderen Fällen zutraf.

Daher fand 2011/2012 eine Fortbildung mit dem ISW hinsichtlich der Fallsteuerung/-des Fallmanagements statt, an der alle Mitarbeiter des ASD teilnahmen. Es wurden einerseits entsprechende fachlich-inhaltliche Standards erarbeitet, andererseits der Rahmen einer Dokumentation erstellt. Dieses Verfahren wurde mit den Leistungserbringern abgestimmt und wird seit Mitte 2012 angewandt.

Des Weiteren wurde das Controllingverfahren hinsichtlich des Nachweises der Einhaltung von Fachstandards sowie der Aktenkontrollen durch Vorgesetzte weiterentwickelt.

Prüffeststellung, Seite 87 (6. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Insgesamt betreffen diese Prüffeststellungen bereits getroffene Aussagen. Daher ist prinzipiell auf die Stellungnahmen der Verwaltung unter anderen Punkten zu verweisen.

Hinzuzufügen ist, dass aufgrund der über lange Zeiträume unbesetzten Stellen und der sehr hohen Fluktuation im ASD die Aktenführung nicht ordnungsgemäß ausgeführt werden konnte.

Da zum aktuellen Zeitpunkt die Stellen besetzt sind, hier jedoch vielfach mit Honorarkräften, ist der stetige Wechsel von Mitarbeitern im Fallbezug weiterhin gegeben. Trotzdem wird auf die Aktenführung -wie oben beschrieben- verstärkt geachtet.

Prüffeststellung, Seite 92 -Zusammenfassung

(6. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII)

(6.6 Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII- informative Einzelfeststellungen)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Wie in dem Bericht festgestellt wurde, sind die benannten Kritikpunkte sowohl mit der Fachbereichsleiterin als auch den Mitarbeitern ausgewertet und ein unverzügliches Handeln initiiert worden.

Hinzugefügt werden muss auch hier, dass das Team Pflegekinderdienst/ Adoptionsvermittlung für einen längeren Zeitraum unbesetzte Stellen aufwies. Ein stringentes Handeln, insbesondere in Fällen, wo Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeit aufgrund veränderter gesetzlicher Grundlagen bestehen, ist somit kaum realisierbar.

Inzwischen haben verschiedene Fortbildungen bezüglich der rechtlichen Auslegungen stattgefunden, an der Mitarbeiter der WJH, des ASD sowie des PKD teilgenommen haben.

Prüffeststellung, Seite 101 (6. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII)

(7. Hilfeplanverfahren)

Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass diese Verfahrensweise von den kinder- und jugendhilferechtlichen Vorschriften des § 36 SGB VIII i. V. m. § 18 KJHGLSA 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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Die kritischen Hinweise bezüglich der Hilfeplangestaltung -einschließlich der verwaltungsrechtlichen Anforderungen- fanden im Rahmen der Fortbildung zur Fallsteuerung Berücksichtigung. Die fachlichen Anforderungen an das Hilfeplanverfahren sowie die entsprechenden Standards wurden mit der Einführung der neuen Fallsteuerung überarbeitet und durch regelmäßige Aktenprüfungen kontrolliert.

Prüfempfehlung, Seite 104 (8. Jugendpauschale)

(8.2 Nachweis der Jugendpauschale in der Jahresrechnung)

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

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diese Empfehlung wird mit dem Haushaltsjahr 2013 umgesetzt. Die JP ist im Ergebnishaushalt des FB 51 unter folgender Kontierung veranschlagt:

Produkt: 1.36201 Jugendarbeit

Sachkonto: 41410100 – Zuweisung Land / Jugendpauschale

53183012 – Zuschüsse an übr. Bereich / Jugendpauschale

Prüffeststellung, Seite 105 (8. Jugendpauschale)

(8.3 Nichtbeachtung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften im Antrags- und Bewilligungsverfahren)

(8.3.1 Nichtbeachtung des Verbots des vorzeitigen Maßnahmebeginns a)

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

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Für das Jahr 2013 wurden die Genehmigungen zur Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns inhaltlich überarbeitet. Zukünftig muss abhängig von der konkreten Haushaltssituation und dem Vorliegen eines Beschlusses zur Förderung durch den JHA das Genehmigungsschreiben jährlich angepasst und ggf. Abstimmung mit dem Rechtsamt vorgenommen werden.

Prüffeststellung, Seite 105, 106,107 (8. Jugendpauschale)

(8.3 Nichtbeachtung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften im Antrags- und Bewilligungsverfahren)

(8.3.2 Unzureichende Berücksichtigung des Verwendungszwecks a)

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

Die Stadt hat mit der Antragsprüfung die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben sorgfältiger zu prüfen. 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 künftig dafür Sorge zu tragen, den Verwendungszweck 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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit der Umstellung der Förderung von institutioneller Förderung auf die Förderung von einzelnen Leistungen (Stadtratsbeschluss) wurden klare Leistungsbeschreibungen und neue Antragsformulare vorgegeben. Der Verwendungszweck wird seit dem Förderjahr 2012 bereits mit dem Antrag deutlich beschrieben. In Folge ist bei der Antragsprüfung und bei der Prüfung des Verwendungsnachweises eine inhaltlich korrekte Feststellung des Verwendungszweckes möglich. Die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben und im Ergebnis der Gesamtumfang der Förderung einer Leistung ist unter Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens ab dem Förderjahr 2012 eindeutiger festzustellen.

Prüffeststellung, Seite 108, 109 (8. Jugendpauschale)

(8.3 Nichtbeachtung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften im Antrags- und Bewilligungsverfahren)

(8.3.2 Unzureichende Berücksichtigung des Verwendungszwecks b)

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.

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit der Umstellung der Förderung von institutioneller Förderung auf die Förderung von einzelnen Leistungen (Stadtratsbeschluss) wurden klare Leistungsbeschreibungen und neue Antragsformulare sowie Formulare für die Sachberichte vorgegeben. In diesen Sachberichten sind bereits Aussagen zur Struktur-, Prozess und Ergebnisqualität sowie zur quantitativen Umsetzung der Leistung zu treffen. Eine Erweiterung der Berichte um die Beschreibung der konkreten Mittelverwendung innerhalb der geförderten Leistung wird seitens der Verwaltung als Anregung angenommen - die Umsetzung ab dem Förderjahr 2013 wird geprüft.

Prüffeststellung, Seite 109, 110 (8. Jugendpauschale)

(8.3 Nichtbeachtung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften im Antrags- und Bewilligungsverfahren)

(8.3.3 Unzureichende Dokumentation der Prüfung des Besserstellungsgebotes a)

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.

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

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit den zum Antragsformular gehörenden Personalkostenblättern sind im Personenbezug alle Bestandteile der beantragten Personalkosten nach Monaten aufzulisten. Darüber hinausgehende Aufwendungen sind in der Regel nicht zuwendungsfähig und werden nicht anerkannt. Das Besserstellungsverbot wird auf Grundlage der ANBestP Nr. 1.3 bzw. auf Grundlage der Förderrichtlinie der Stadt Halle (Saale) in jedem Einzelfall geprüft.

Die in zwei Fällen durch den LRH festgestellte Eingruppierung und Korrektur im Jahr 2010 resultiert aus der Umstellung vom BAT-O auf den TVÖD im Jahr 2005 bzw. den Haustarifvertrag des Trägers.

In allen Fördermittelvorgängen sind Qualifikationsnachweise, Personalkostenblätter und Gehaltsnachweise zur genauen Berechnung bei der Antragsprüfung sowie zur Verwendungsnachweisprüfung vorhanden.

Prüffeststellung, Seite 109, 110 (8. Jugendpauschale)

(8.3 Nichtbeachtung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften im Antrags- und Bewilligungsverfahren)

(8.3.3 Unzureichende Dokumentation der Prüfung des Besserstellungsgebotes b)

Der TVöD sah keine Zahlung einer Anwesenheitsprämie vor. Die Anwesenheitsprämie war somit aufgrund des Besserstellungsgebotes nicht zuwendungsfähig.

Eine Rückforderung ist zu prüfen.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diese Aufwendungen wurden im Einzelfall im Rahmen Ermessensausübung anerkannt und aus kommunalen Mitteln – nicht aus der Jugendpauschale – finanziert. Die Anerkennung erfolgte mit der Begründung, dass mit dieser Förderung die Gesamtpersonalaufwendungen bei vollständiger Leistungserbringung unter den ansonsten tariflich zu zahlenden Personalkosten lagen. Dem Grundsatz des wirtschaftlichen Umgangs mit Fördermitteln wurde mit dieser Entscheidung Rechnung getragen.

Prüffeststellung, Seite 112, 113 (8. Jugendpauschale)

(8.4 Fehlerhafter Umgang mit Eigenmitteln a) Zuwendungsverträge)

Jugendfreizeiteinrichtung "Jugendcafe" - Förderung 2009

Dieses Vorgehen widersprach § 74 SGB VIII und der RL HAL. Danach ist eine angemessene Eigenleistung Zuwendungsvoraussetzung. Ein Nachweis der Herkunft der Eigenmittel wurde nicht geführt. Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Zuwendungsverträge eine ordnungsgemäße Prüfung des sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Umgangs mit Haushaltsmitteln nicht gewährleisteten.

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Eine Förderung auf Grundlage von Zuwendungsverträgen gibt es seit 2010 nicht mehr. Eine angemessene Einbringung von Eigenmitteln und die Darstellung der Herkunft der Eigenmittel werden mit der neuen Förderrichtlinie bzw. den neuen Antragsformularen ab dem Förderjahr 2012 umgesetzt. Die Nichterbringung bzw. die Erbringung von Eigenmitteln unter den lt. Richtlinie in der Regel geforderten 10% ist durch die Antragsteller zu begründen. Eine Beurteilung und Entscheidung erfolgt im Einzelfall.

Prüffeststellung, Seite 113, 114 (8. Jugendpauschale)
(8.4 Fehlerhafter Umgang mit Eigenmitteln b) Zuwendungsbescheide)
Kinder- und Jugendhaus BLAUER ELEFANT - Zuwendung 2007

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

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Siehe hierzu Pkt. 8.4 a - mit neuer Förderrichtlinie (ab Förderjahr 2012) wird die Eigenmittelaufbringung eindeutig im Antragsformular ausgewiesen.

Prüffeststellung, Seite 115 (8. Jugendpauschale)
(8.4 Fehlerhafter Umgang mit Eigenmitteln b) Zuwendungsbescheide)
Begegnungsstätte "Dornröschen" - Zuwendung 2008

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Gemäß ANBest-P Pkt. 5 hat der Träger im Rahmen seiner Mitteilungspflichten Veränderungen bei den Gesamtausgaben oder der Finanzierung auch nach Antragstellung oder Bewilligung unverzüglich mitzuteilen.

Bei der Förderung der Begegnungsstätte „Dornröschen“ handelte es sich um eine institutionelle Förderung, welche bereits in Vorjahren stattfand und somit Ziele und Zweck aus der Erfahrung und aus den aktuellen Antragsunterlagen bekannt waren. Die Förderung dieser Einrichtung gehörte zu den Prioritäten der Förderung von Maßnahmen nach den §§ 11 bis 14 SGB VIII. Die Anfinanzierung erfolgte zur Absicherung des Betriebes in der Einrichtung über Abschlagszahlungen, ein Risiko für eine mögliche Nichterfüllung der Zuwendungsziele lag nicht vor.

Ein verbindlicher Finanzierungsplan wurde seitens des Trägers nachgereicht, die tatsächliche Förderhöhe wurde entsprechend angepasst.

Prüffeststellung, Seite 116 (8. Jugendpauschale)
(8.5 Anforderung von Zuwendungen)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Diese Erwartung wurde im Jahr 2012 erfüllt. Die Zahlungsweise wurde entsprechend der ANBest-P Nr. 1.4 zu § 44 LHO umgestellt. Die Träger fordern mit Mittelbedarfsanforderung benötigte Zuwendungen maximal 2 Monate im Voraus ab.

Prüffeststellung, Seite 117 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.1 Über- und Unterschreitung der Einzelansätze)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit den seit Förderjahr 2012 neuen Antragsformularen werden bereits in der Antragstellung die Einzelansätze nach Sachkostenkatalog und in Übereinstimmung mit den Verwendungsnachweisformularen verwendet. Zusätzlich erfolgt eine detaillierte Prüfung anhand von Arbeitstabellen im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung. Es werden hier die geplanten Einzelansätze mit den tatsächlich abgerechneten Einzelansätzen gegenüber gestellt um Abweichungen zu erkennen. Erhebliche Abweichungen sind von den Zuwendungsempfängern zu begründen.

Prüffeststellung, Seite 118,119 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.2 Nichtbeachtung Gesamtdeckungsprinzip)

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

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit der Verwendungsnachweisprüfung wird bereits eine abschließende und vollumfängliche Prüfung der Vorgänge vorgenommen. Ermittelte Erstattungsbeträge werden zeitnah nach Feststellung zurückgefordert.

Prüffeststellung, Seite 120 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.3 Rückforderung von Zuwendungen)

Die Stadt beachtete bei der Rückforderung von Zuwendungen die einschlägigen verwaltungsverfahrensrechtlichen 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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Der Hinweis wird angenommen, es wird darauf geachtet, dass die Vorschriften (Rücknahme, Widerruf, Verzinsung) konsequent bei der Verwendungsnachweisprüfung angewendet werden.

Prüffeststellung, Seite 121, 122,123 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.4 Fehlerhafte Ermittlung von Rückerstattungen)

JBBZ Wasserturm – Förderung 2007

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

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.

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

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Der konkrete Fall wird im Bereich Fördermittel ausgewertet. Im Jahr 2012 wurde im Rahmen eines Inhouse-Seminars eine Schulung zum Zuwendungsrecht durchgeführt, sodass für die Zukunft eine sachgerechte Prüfung und damit eine korrekte Ermittlung von Rückerstattungsbeträgen sicher gestellt werden kann.

Prüffeststellung, Seite 123, 124,125 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.4 Fehlerhafte Ermittlung von Rückerstattungen)

JBBZ Wasserturm – Förderung 2007

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.

In Rücklagen eingeflossene Haushaltsmittel waren daher umgehend und vollständig zurückzuführen. Sie sollen nicht zur Finanzierung von Ausgaben anderer Zuwendungszeiträume und damit anderer Zuwendungszwecke eingesetzt werden.

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.

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.

Der Stadt wird empfohlen, zunächst eine Schlüssigkeitsprüfung von Verwendungsnachweisen vorzunehmen und entsprechend dem Ergebnis Prioritäten der zeitnahen Prüfung festzusetzen.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Der Hinweis wird angenommen, es wird darauf geachtet, dass in übersichtlicher tabellarischer Form eine Vorprüfung erfolgt, woraus sich dann die abschließenden Prüffeststellungen ergeben. Dieses wird bereits umgesetzt.

Prüffeststellung, Seite 126,127 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.5 Verwaltungskostenpauschale)

a) Begegnungsstätte Dornröschen - Zuwendung 2009

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Der Hinweis wird angenommen, es wird darauf geachtet, dass bei Antragsprüfung die Verwaltungskostenpauschale nach Höhe und Zuwendungsfähigkeit geprüft wird. Ebenfalls erfolgt die Prüfung und Festsetzung des Eigenmittelanteiles.

Prüffeststellung, Seite 127,128,129 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.6 Mangelnde Konsequenz bei der Prüfung der Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben)

a) JBBZ "Heide-Nord" - Zuwendung 2007- 2010

Die Zuwendungsempfänger sind auf ihre Mitteilungspflichten hinzuweisen.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Dieser Hinweis steht in allen Zuwendungsbescheiden.

Prüffeststellung, Seite 132 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.6 Mangelnde Konsequenz bei der Prüfung der Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben

f) keine Angaben und Nachweise zur Förderung Dritter

Personalausgaben für das Begegnungszentrum für Ausländer und Deutsche im Jahr 2009

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.

Der Landesrechnungshof erwartet eine konsequente Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der zur Verfügung gestellten Zuwendungen. Ggf. sind Rückforderungen zu prüfen.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Grundsätzlich wird darauf geachtet, dass keine Doppelförderung erfolgt. Bereits mit der Antragstellung ist die Finanzierung einschließlich jeglicher beantragter Drittmittel für die beantragte Maßnahme darzustellen. Es sind dann die Zuwendungsbescheide der Drittförderer vorzulegen.

Prüffeststellung, Seite 133 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.6 Mangelnde Konsequenz bei der Prüfung der Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben

g) Förderung von Leistungen außerhalb der §§ 11-14 SGB VIII

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit der Umstellung der Förderung von institutioneller Förderung auf die Förderung von einzelnen Leistungen (Stadtratsbeschluss) wurden klare Leistungsbeschreibungen unter Abgrenzung der Leistungen nach den §§ 11 – 14 SGB VIII vorgegeben. Die Umsetzung erfolgt seit 2012, eine Finanzierung von anderen Leistungen ist nicht mehr möglich.

Prüffeststellung, Seite 134 (8. Jugendpauschale)

(8.6 Feststellungen und Hinweise zur Verwendungsnachweisprüfung)

(8.6.7 Nichtbeachtung der Finanzierungsart bei der Festsetzung der abschließenden Zuwendung

Die Stadt berücksichtigte bei der Verwendungsnachweisprüfung die Maßgaben der Finanzierungsart Anteilfinanzierung nicht ausreichend und finanzierte somit nicht zuwendungsfähige Ausgaben.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Der Hinweis wird angenommen. Im Jahr 2012 wurde im Rahmen eines Inhouse-Seminars eine Schulung zum Zuwendungsrecht durchgeführt, u.a. auch zum Schwerpunkt - Prüfung von Verwendungsnachweisen. Diese Aufgabe gilt es weiterhin zu qualifizieren.

Prüffeststellung, Seite 134,135 (8. Jugendpauschale)

(8.7 Institutionelle Förderung)

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 ordnungsgemäßen Bearbeitung institutioneller Förderungen erarbeiten sollte, damit derartige Fehlentscheidungen vermieden werden.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit der Umstellung der Förderung von institutioneller Förderung auf die Förderung von einzelnen Leistungen (Stadtratsbeschluss) wurden klare Leistungsbeschreibungen und neue Antragsformulare sowie Formulare für die Sachberichte vorgegeben. Die Förderrichtlinie wurde im Jahr 2011 überarbeitet und steht im Einklang mit der Förderung, sodass Fehlentscheidungen bei der Bearbeitung vermieden werden können.

Prüffeststellung, Seite 135 (8. Jugendpauschale)

(8.8 Unzureichende verwaltungsinterne Regelungen zum Zuwendungsverfahren)

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 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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit der Umstellung der Förderung von institutioneller Förderung auf die Förderung von einzelnen Leistungen (Stadtratsbeschluss) wurde das gesamte Verfahren zur Vergabe von Fördermitteln qualifiziert. Für die Vergabe ist der Jugendhilfeausschuss als beschließender Ausschuss zuständig, damit wird dem § 29 GemHVO Rechnung getragen.

Die ANBest-P sind Bestandteil jedes Zuwendungsbescheides.

Prüffeststellung, Seite 138,139,140 (9. Fachkräfteprogramm)

(9.2 Verbesserungsmöglichkeiten im Zuwendungsverfahren)

a) Die Stadt hat die Zuwendungsakten künftig vollständig zu führen.

b) 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) Die Stadt hat künftig zu berücksichtigen, dass Zuwendungen erst nach der ordnungsgemäßen Mittelanforderung ausgezahlt werden.

d) 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.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Träger auf die Erfüllung ihrer Mitteilungspflichten hingewiesen werden und die Stadt eine sorgsame und konsequente Verwendungsnachweisprüfung durchführt.

f) 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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Mit der Umstellung der Förderung von institutioneller Förderung auf die Förderung von einzelnen Leistungen (Stadtratsbeschluss) wurde das gesamte Verfahren zur Vergabe von Fördermitteln sowie die Erfolgsprüfung (neue Form von Sachberichten) qualifiziert.

Die Akten werden vollständig geführt – hier gibt es im Trägerbezug Grundakten, welche vermutlich nicht zur Prüfung durch den LRH herangezogen wurden.

Seit dem Jahr 2012 erfolgen die Auszahlungen auf Mittelabruf.

Prüffeststellung, Seite 142 (9. Fachkräfteprogramm)

(9.3 Nichtzuwendungsfähigkeit von Maßnahmen)

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.

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Es werden grundsätzlich nur Maßnahmen nach den §§ 11 – 14 SGB VIII gefördert. Innerhalb der geförderten Maßnahmen gibt es durchaus Schnittstellen zu anderen Bereichen, eine finanzielle Förderung erfolgt aber hierfür nicht.

7. Schlussbemerkung

Insgesamt stellt der vorliegende Bericht einen wesentlichen Beitrag zur Überprüfung des fortlaufenden Verwaltungshandelns dar.

Vielfach wurden die Erkenntnisse bereits umgesetzt und somit Leistungen in den verschiedenen Bereichen der Jugendhilfe effektiver und effizienter gestaltet.

In der weiteren Umsetzung der Hinweise, Empfehlungen und Feststellungen ist die Verwaltung auf einem guten Weg,

- die Einhaltung gesetzlicher Grundlagen und rechtlicher Normen zu gewährleisten
- die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns prüffähig weiter zu entwickeln
- die Vergleichbarkeit von Kennzahlen und Indikatoren auf Landesebene zu ermöglichen.

Diese Zielsetzung muss jedoch insbesondere im Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen betrachtet werden.