

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt



Bericht über die Prüfung

des Landkreises Jerichower Land
mit dem Schwerpunkt
„Ausgewählte Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe
und der sonstigen Kinder- und Jugendarbeit“

Aktenzeichen 42-04314-86/14
Dessau-Roßlau, . November 2016

Inhaltsverzeichnis

Anlagenverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1. Prüfungsauftrag und -durchführung	8
2. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	10
3. Zielsetzung und Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfe, Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen	13
3.1 Ziele und Aufgaben, Werte und Orientierung des sozialpädagogischen Dienstes	14
3.2 Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen in der Jugendhilfe	15
4. Organisation der Leistungsverwaltung	22
4.1 Personal- und Organisationsstruktur	22
4.2 Arbeitsorganisation, Dienst- und Fachaufsicht	26
4.3 Aktenführung und Datenschutz	31
5. Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen	34
5.1 Grundlagen der Vereinbarungen	35
5.1.1 Fehlende Sicherung der Übernahme der Entgelte	35
5.1.2 Mangelnde Vereinbarung von rechtlichen Grundlagen	35
5.1.3 Prospektivität des Vereinbarungszeitraums	36
5.1.4 Schwebend unwirksame Vereinbarungen	37
5.1.5 Nichtzuständigkeit des Landkreises nach § 78e SGB VIII	40
5.1.6 Betriebserlaubnis als Voraussetzung für die Vereinbarung	41
5.1.7 Fehlende Nachvollziehbarkeit eines Leistungsangebotes	42
5.2 Leistungsvereinbarungen	43
5.2.1 Rechtliche Hinweise zur Leistungsvereinbarung	43
5.2.2 Abschluss einer Leistungsvereinbarung	47
5.2.3 Festlegung der wesentlichen Leistungsmerkmale	48
5.3 Entgeltvereinbarungen	62
5.3.1 Inhalt der Entgeltvereinbarungen	62
5.3.2 Protokollierung der Verhandlung	65
5.3.3 Festlegung des Vereinbarungszeitraums	66
5.3.4 Mangelnde Plausibilität der Personalkosten	67
5.3.5 Erhöhung der Vergütung für Investitionen	73
5.3.6 Verbesserung der Verhandlung der Betriebskosten und betriebsnotwendigen Aufwendungen	76
5.3.7 Fortschreibung der Entgelte	79
5.3.8 Weitere Hinweise zu Entgeltverhandlung	83
5.4. Fehlerhafte Finanzierung der SPFH - Fachleistungsstunden	84

5.4.1	Vereinbarung zur Übertragung zum Auf- und Ausbau der SPFH	84
5.4.2	Vereinbarung von Fachleistungsstunden	87
5.4.3	Ermittlung der Nettojahresarbeitszeit	88
5.5	Entgeltübernahme für Leistungspflichten nach anderen Gesetzen	91
5.6	Qualitätsentwicklungsvereinbarungen	93
6.	Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII	97
6.1	Vorbemerkungen	97
6.2	HzE in Form SPFH nach § 31 SGB VIII	98
6.3	HzE in Form der Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	102
6.4	HzE in Form der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	103
6.5	HzE in Form der Heimerziehung oder sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII	107
6.6	Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendlichen nach § 35a SGB VIII	108
7.	Hilfeplanverfahren	110
8.	Jugendpauschale	112
8.1	Allgemeines	112
8.2	Richtlinien	113
8.2.1	Hinweise zum Zuwendungsverfahren	113
8.2.2	Hinweise zu den Maßnahmearten	116
8.3	Ungenügende Beachtung des Zuwendungsbescheides des Landesjugendamtes	120
8.4	Nichtbeteiligung des Kreisausschusses beim Abschluss von Zuwendungsverträgen	129
8.5	Hinweise zum Antragsverfahren	130
8.5.1	Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns	130
8.5.2	Mängel der Antragsprüfung	131
8.6	Mängel bei der Bewilligung der Zuwendungen	133
8.6.1	Rückwirkende Bewilligung von Zuwendungen	133
8.6.2	Zuwendungsbescheide	134
8.6.3	Fehlendes Einvernehmen bei mehreren Zuwendungsgebern	134
8.6.4	Unzureichende Berücksichtigung des Zuwendungszwecks im Bewilligungsverfahren	141
8.7	Verwendungsnachweisprüfung	142
8.7.1	Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung	142
8.7.2	Fehlende Prüfungsvermerke zur Verwendungsnachweisprüfung	144
8.7.3	Nichtbeachtung der Finanzierungsart	145
8.7.4	Fehlende Differenzierung von Durchführungs- und Bewilligungszeitraum	148

8.7.5	Unzureichende oder fehlende Sachberichte - fehlende Erfolgskontrolle -	148
8.7.6	Fehlende Verzinsung	150
8.8	Fehlerhaftigkeit der Zuwendungsverträge	151
9.	Fachkräfteprogramm	156
9.1	Rückgabe von Landesmitteln	156
9.2	Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher Vorschriften im Zuwendungsverfahren	159
9.2.1	Antragstellung und Zuwendungsbescheid	159
9.2.2	Verwendungsnachweisprüfung	164
9.3	Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes	169
10.	LON Kinderschutz und Frühe Hilfen	170
10.1	Allgemeines	170
10.2	Lokales Netzwerk Kinderschutz	171
10.2.1	Organisation des lokalen Netzwerks Kinderschutz	171
10.2.2	Fehlerhaftes Zuwendungsverfahren	175
10.2.3	Mangelnde Verwendungsnachweisprüfung Netzwerkstelle	179
10.3	Netzwerkstelle Frühe Hilfen	180
10.3.1	Allgemeines	180
10.3.2	Rückgabe von Landesmitteln	181
10.4	Verbesserungsmöglichkeiten im Zuwendungsverfahren	183
10.4.1	Zuwendung 2012	183
10.4.2	Zuwendung 2013 - Förderbereich „Netzwerk mit Zuständigkeit für Frühe Hilfen“	185
10.4.3	Förderung 2013 - Förderbereich Familienhebammen	188
10.4.4	Abrechnung der Zuwendungen für Familienhebammen	191
10.4.5	Einsatz der Familienhebammen in besonderen Fällen	195
10.4.6	Schweigepflichtentbindung	199
11.	Finanzierung der Kindertagesbetreuung nach § 11 KiFöG	203
12.	Schlussbemerkungen	204

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Ausgabenentwicklung

Anlage 2 Fallzahlenentwicklung

Anlage 3 Organigramm des FB Jugend und Schulen mit Angaben zur Stellenistbesetzung

Anlage 4: Orientierungshilfen zur Aktenführung und Datenschutz

Anlage 5: Zuwendungen des Landkreises für ausgewählte Vorhaben und Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit

Abkürzungsverzeichnis

A	Abschnitt
AfA	Absetzung für Abnutzung
AG	Arbeitgeber
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung zur VV Nr. 5.1. zu § 44 LHO
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung zur VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO
AO	Abgabenordnung
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
Ast	Außenstelle
Az.	Aktenzeichen
BewertRL	Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten (Bewertungsrichtlinie)
BT	Belegungstag
DA	Dienstanweisung
DIJuF	Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
EG	Entgeltgruppe
EHVO	Eingliederungshilfeverordnung
EPL	Einzelplan
e.V.	eingetragener Verein
FAG	Finanzausgleichgesetz
FB	Fachbereich
FKP	Fachkräfteprogramm
FLS	Fachleistungsstunden
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GO LSA	Gemeindeordnung Land Sachsen-Anhalt
GWG	geringwertige Wirtschaftsgüter
HA	Haushaltsansatz
HebGV	Hebammenhilfe-Gebührenverordnung
HZE	Hilfe zur Erziehung
JGH	Jugendgerichtshilfe
JHA	Jugendhilfeausschuss
KdU	Kosten der Unterkunft
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KICK	Kinder- und Jugendhilfeentwicklungs- und -förderungs-gesetz
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KiTa	Kindertagesstätte
KJH	Kinder- und Jugendheim
KJHG-LSA	Kinder- und Jugendhilfegesetz Sachsen-Anhalt
KJH-PfIG-VO LSA	Kinder- und Jugendhilfe-Pflegegesetz-Verordnung des Landes Sachsen-Anhalt
KJZ	Kinder- und Jugendzentrum
KT	Kalendertag
KV	Kreisverband
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz Land Sachsen-Anhalt
kw	künftig wegfallend
LHO	Landeshaushaltsordnung
LJA	Landesjugendamt
LKO-LSA	Landkreisordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LON	Lokale Netzwerke Kinderschutz
MA	Mitarbeiter/in
MK	Kultusministerium Sachsen-Anhalt

NachwG	Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen (Nachweisgesetz)
NKHR	Neues Kommunales Haushaltsrecht
öJHT	örtlicher Jugendhilfeträger
Pb	Produktbereich
Pk	Produktklasse
PKD	Pflegekinderdienst
QEV	Qualitätsentwicklungsvereinbarung
RE	Rechnungsergebnis
RdErl.	Runderlass
RL	Richtlinie
RV LSA	Rahmenvertrag nach § 78 f SGB VIII für das Land Sachsen-Anhalt
SB	Sachbearbeiter/in
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe (zuvor Bundessozialhilfegesetz – BSHG)
SPFH	Sozialpädagogische Familienhilfe
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UA	Unterabschnitt
VbE	Vollbeschäftigteneinheit
VBLU	Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e.V.
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VGr	Vergütungsgruppe
VO	Verordnung
VN	Verwendungsnachweis
VV	Verwaltungsvorschriften
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WJH	Wirtschaftliche Jugendhilfe
WG	Wohngemeinschaft
ZB	Zuwendungsbescheid
ZV	Zuwendungsvertrag
ZVK	Zusatzversorgungskasse Sachsen-Anhalt

1. Prüfungsauftrag und -durchführung

Der Prüfungsauftrag des Landesrechnungshofs ergibt sich aus § 137 Abs. 1 und 2 KVG LSA § 126 GO LSA i. V. m. § 68 Abs. 2 LKO LSA.

Die örtlichen Erhebungen beim Landkreis Jerichower Land fanden in der Zeit vom 17. März 2014 bis 19. Juni 2014 (mit Unterbrechung) statt.

Die Prüfung wurde auf den Zuständigkeitsbereich des öJHT und hier hauptsächlich auf die Sachbereiche der wirtschaftlichen Jugendhilfe, des sozialpädagogischen Fachdienstes für Leistungen der Hilfen zur Erziehung, des Pflegekinderdienstes, der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, der Kinder-, Jugend- und Sozialarbeit, der Jugendhilfeplanung/Controlling und der Förderung freier Träger beschränkt.

Die Prüferinnen haben in Absprache mit den verantwortlichen Jugendhilfeträgern nachfolgende Einrichtungen besichtigt:

- am 19.05.2014 die Tagesgruppe „Kindervilla“ in Burg des Jugendwerkes Rolandmühle gGmbH,
- am 20.05.2014 die Tagesgruppe „Regenbogen“ in Möckern des Cornelius-Werkes Diakonische Dienste gGmbH und
- die Tagesgruppe „Schwalbennest“ in Genthin des Cornelius-Werkes Diakonische Dienste gGmbH.

Der ehemalige Landkreis Jerichower Land wurde im Zuge der Kreisgebietsreform am 01.07.2007 aufgelöst. Durch die Zusammenlegung der Gemeinden Hobeck, Rosian, Schweinitz und der Stadt Loburg (jetzt Mitglieder der VG Möckern-Loburg-Fläming), die Gemeinden Lübs und Prödel sowie Zeppernick (jetzt Ortschaft der Stadt Möckern) des ehemaligen Landkreises Anhalt-Zerbst und des früheren Landkreises Jerichower Land wurde der jetzige Landkreis Jerichower Land gebildet. Dem Landkreis gehören acht Verwaltungseinheiten mit insgesamt 80 Ortschaften an. Mit einer Fläche von 1576,7 km² ist der Landkreis Jerichower Land einer der 6 größten Landkreise der 11 Landkreise im Bundesland. Der Landkreis hat eine geringe Einwohnerdichte von 59 Einwohnern je km². Mit Stand 21.12.2012 hat der Landkreis 92.367 Einwohner¹. Der Verwaltungshauptsitz ist in der Stadt Burg. Eine Außenstelle wurde in der Stadt Genthin eingerichtet.

Der Landesrechnungshof prüfte diese Schwerpunkte:

- Haushalts- und Fallzahlenentwicklung für den Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 und 1. Halbjahr 2014,
- Verwaltungsorganisation und -steuerung, Controlling,

¹ Mitteilung des Statistischen Landesamtes vom 31.12.2012

- Aufgabengliederung, Personal- und Leistungsorganisation,
- Aktenführung und Schutz von Sozialdaten gemäß §§ 61 - 68 SGB VIII,
- Förderung der Erziehung in der Familie, § 19 SGB VIII Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder,
- Hilfen zur Erziehung nach § 27 SGB VIII i.V.m.
 - § 29 SGB VIII Soziale Gruppenarbeit,
 - § 31 SGB VIII Sozialpädagogische Familienhilfe,
 - § 32 SGB VIII Tagesgruppe,
 - § 33 SGB VIII Vollzeitpflege,
 - § 34 SGB VIII Heimerziehung,
- Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII,
- Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII i.V.m. § 18 KJHG LSA,
- Leistungen zum Unterhalt des Kindes und des Jugendlichen nach § 39 SGB VIII i.V.m. KJH-PfIG-VO LSA,
- Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen (LQE) zwischen dem öJHT und den freien Trägern der Jugendhilfe auf der Grundlage des Rahmenvertrages des Landes Sachsen-Anhalt,
- Jugendpauschale gemäß § 9 FAG LSA, hier stichprobenweise Prüfung der Mittelverwendung für die Mitfinanzierung der Aufgaben des öJHT nach §§ 11 - 14 SGB VIII für den Prüfungszeitraum ab 2010 bis 2014,
- Fachkräfteprogramm des Landes Sachsen-Anhalt, insbesondere die Weiterleitung der Mittel durch den Landkreis Jerichower Land.

Auf Anregung des Landesverwaltungsamtes hat der Landesrechnungshof darüber hinaus stichprobenartig diese Schwerpunkte geprüft:

- den administrativen Vollzug der Bundesinitiative „Frühe Hilfen“ und
- die frist- und ordnungsgemäße Weiterleitung der gewährten Zuweisungen an die Träger von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach § 11 KiföG i.d.F. bis zum 31.07.2013/ § 12a KiföG ab 01.08.2013.

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

Die Prüferinnen haben ihr Prüfungsergebnis zeitnah mit den beteiligten Mitarbeiter/innen in den betroffenen Sachbereichen umfassend erörtert.

2. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

- Es wird davon ausgegangen, dass im Landkreis Jerichower Land erst langfristig eine nachhaltige Verringerung der Ausgaben für die Jugendhilfe zu verzeichnen sein wird. (Pkt. 3.2)
- Der öJHT sollte sich konsequent mit der ständigen Arbeitsbelastung der Mitarbeiter/innen auseinandersetzen und prüfen, ob Maßnahmen zur Verbesserung der örtlichen und personellen Arbeitssituation erforderlich werden. (Pkt. 4.1)
- Grundsätzlich sollte der Landkreis des Jerichower Land die sich in der Praxis bewährte Form der Dienstanweisung wählen und die für die anzuwendenden automatisierten Verfahren erforderliche Regelungen für eine sichere und kontrollfähige Berechtigungsverwaltung treffen. (Pkt. 4.2)
- Der öJHT sollte ein einheitliches Controllingsystem für die unterschiedlichen Leistungsbereiche und Leistungsebenen schaffen. Verfahrensabläufe in der Leistungsverwaltung werden überprüft, um so mittel- und langfristig eine systematische und zielgerichtete Analyse und Steuerung aller Prozesse ermöglichen zu können. (Pkt. 4 ff)
- Die Leistungsverwaltung hat künftig auf eine sichere und auf den Geschäftsverlauf ausgerichtete kontinuierliche und einheitliche Aktenführung zu achten. (Pkt. 4.3)
- Die Prüfung der Entgelt- und Leistungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII ergab folgende wesentliche Feststellungen (Pkt. 6):
 - Die nach § 78 b Abs. 1 SGB VIII abgeschlossenen Vereinbarungen waren teilweise schwebend unwirksam.
 - In einigen Fällen wurden Leistungs- und Entgeltvereinbarungen außerhalb des Zuständigkeitsbereiches nach § 78d SGB VIII abgeschlossen.
 - Nicht in allen Fällen wurde die gesetzlich vorgeschriebene Prospektivität bei der Ermittlung der Entgeltsätze beachtet.
 - Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in einigen Fällen das vereinbarte Leistungsangebot der Leistungsvereinbarung nicht mit der Leistungsbeschreibung und der Betriebserlaubnis im Einklang stand und daher dem vereinbarten Leistungsumfang nicht genügte bzw. nichtleistungsgerechte Entgelte vereinbart wurden. Auf Änderungen oder Neuausstellungen von Betriebserlaub-

nissen reagierte der Landkreis oftmals nicht durch Neuverhandlungen der Entgelt- und Leistungsvereinbarungen.

- Wesentliche Leistungsmerkmale (z.B. Personal) waren in einigen Leistungsbeschreibungen nicht oder unzureichend konzipiert. Daher lagen teilweise keine nachvollziehbaren und prüfbaren Grundlagen für die leistungsgerechte Kalkulation der Entgelte vor.
- Der Landkreis akzeptierte zur Festsetzung der Entgelte oftmals die unzureichenden Kalkulationen der Träger. Nur in Ausnahmefällen wurde auf der Grundlage leistungsorientierter, transparenter und an tatsächlichen Kosten orientierter Kalkulationen verhandelt. Insbesondere Personal- und investitionsbedingte Kosten wurden nicht ausreichend leistungsorientiert und entsprechend den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft. Auch eine stichprobenartige Prüfung vereinbarter Entgeltsätze anhand von Jahresrechnungen der Vorjahre zur Feststellung der Plausibilität nahm der Landkreis nicht vor. Fortschreibungen von Entgelten wurden überwiegend auf der Basis nicht transparenter Entgeltvereinbarungen vorgenommen. In der Folge zahlten die öJHT oftmals keine leistungsgerechten und überhöhte Entgelte.
- Erhöhungen der Vergütung von Investitionen wurden zugelassen, ohne dass vor Beginn der Investition dem geplanten Investitionsbedarf und dessen Finanzierung zugestimmt wurde.
- Der Landkreis schloss keine fachlich substantiierten Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit den Trägern ab.
- Für die Sozialpädagogische Familienhilfe waren die Entgelte in zwei Fällen auf der Grundlage fehlerhafter Rechtsgrundlagen ermittelt. Das Verfahren für die einheitliche Berechnung der Fachleistungsstunden entsprach nicht umfänglich dem Bestimmtheitsgrundsatz.
- Die Prüfung der Verwendung der Mittel aus der Jugendpauschale (Pkt. 8) hat im Wesentlichen ergeben, dass die Verfahrensweise bei der Fördermittelvergabe und Verwendungsnachweisprüfung Feststellungen ergab bezüglich:
 - der unzureichenden Rechtssicherheit von Zuwendungsbescheiden und insbesondere Zuwendungsverträgen;
 - unzureichender Prüfvermerke zum Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren;

- der unzureichenden Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung und Erfolgsprüfung und
 - der Nichterhebung von Zinsen auf rückerstattete Zuwendungen.
- Der Landesrechnungshof stellt des Weiteren fest, dass der Landkreis Zuwendungen aus der Jugendpauschale nicht immer im Rahmen einer Projektförderung vergab und damit teilweise gegen den Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes verstoßen hat. Unter den Maßgaben der Zuwendungsverträge war regelmäßig keine nach den Grundsätzen des Verwaltungsfahrensrechts rechtmäßige und nachvollziehbare Verwendungsnachweisprüfung möglich.
 - Der Jugendhilfeausschuss hat es in einigen Fällen versäumt, gemäß der Hauptsatzung des Landkreises eine Zustimmung des Kreisausschusses für den Abschluss der Zuwendungsverträge einzuholen. Die Nichteinhaltung des Kreisrechts führt zum Abschluss schwebend unwirksamer Verträge.
 - Die Weiterleitung der Mittel aus dem Fachkräfteprogramm erfolgte oftmals unter ungenügender Beachtung der der Richtlinie zum Fachkräfteprogramm und der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung. (Pkt. 9)
 - Der Landesrechnungshof stellte erhebliche Mängel im Zuwendungsverfahren für die Vergabe der Zuweisungen nach § 3 Abs. 1 KiSchuG fest. (Pkt. 10)
 - Die Lokalen Netzwerke Kinderschutz, Frühe Hilfen und Familienhebammen waren nicht Bestandteil der Jugendhilfeplanung. Die Netzwerkstelle Kinderschutz war nicht ausreichend und nachhaltig vom öJHT vereinbart, kontrolliert und evaluiert.
 - Nach Auffassung des Landesrechnungshofs war der geringfügige Abruf der Fördermittel für die Familienhebammen und sonstige Maßnahmen dem fehlenden frühzeitigen Aufbau einer Koordinierungsverantwortung für die Familienhebammen im Jugendamt geschuldet.
 - Die Förderung der Familienhebammen war nicht ausreichend transparent dokumentiert und widersprach teilweise den Förderbestimmungen. Die Anforderungen an den Datenschutz wurden bei der Erhebung von Daten nicht immer umfassend beachtet.

3. Zielsetzung und Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfe, Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen

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

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

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

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

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

Die Jugendhilfe beinhaltet eine Vielzahl von Einrichtungen, Maßnahmen, Aktivitäten, gesetzlichen Regelungen und Bestrebungen innerhalb des gesamten Erziehungssystems und gehört sowohl zur gesellschaftlichen Daseinsvorsorge als auch zum Bildungswesen. Adressatenkreis des SGB VIII sind in erster Linie Minderjährige und ihre Familien, aber auch noch nicht 27 Jahre alte Volljährige².

Die Hilfen zur Erziehung stellen individuelle Einzelhilfen dar, die nur dann in Betracht kommen, wenn im konkreten Fall eine dem Kindeswohl entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und daher spezifische Hilfe für die Entwicklung des betreffenden Kindes oder Jugendlichen notwendig sind.³ Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, besteht ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung. Die Auswahl der konkreten Hilfen zur Erziehung hat allein nach sozialpädagogischen

² Gemäß § 7 Abs. 1 Pkt. 3 und 4 SGB VIII werden sie als „junge Volljährige“ oder „junge Menschen“ bezeichnet.

³ Gemäß § 27 Abs. 1 SGB VIII

Gesichtspunkten anhand des jeweiligen Einzelbedarfs zu erfolgen. Dabei sind die gesamte Lebens- und Familiensituation des jungen Menschen zu berücksichtigen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, d.h. es darf nur so viel wie unbedingt nötig in die Lebensverhältnisse des Betroffenen eingedrungen werden.

Neben dem Sozialen Dienst des Jugendamtes, der vorrangig für die Einleitung, Steuerung und Beendigung von Erziehungshilfen zuständig ist, wurden weitere Dienste des Jugendamtes in die Prüfung einbezogen, die in einem engen Bezug zu den Erziehungshilfen stehen:

Die wirtschaftliche Jugendhilfe ist für die finanzielle Steuerung der Erziehungshilfen zuständig. Alle im Zusammenhang mit der Gewährung von Erziehungshilfen stehenden Erträge und Aufwendungen verwaltet die wirtschaftliche Jugendhilfe.

Der Pflegekinderdienst des Jugendamtes wirbt Pflegeeltern an, sorgt für deren Fortbildung und betreut diese während der Unterbringung von Pflegekindern. Ferner schafft der Pflegekinderdienst auch Unterbringungsplätze für Kinder, die in professionellen Einrichtungen, hier Pflegestellen und bei besonders qualifizierten Pflegeeltern, insbesondere auf dem Gebiet der Sonder- und Heilpädagogik, untergebracht werden müssen.

Für die Wirtschaftlichkeit der Hilfegewährung ist die Struktur der Hilfen, also die quantitative Verteilung der Hilfearten, von Bedeutung, da die verschiedenen Arten der Hilfen unterschiedliche Aufwendungen für den öJHT zur Folge haben.

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

3.1 Ziele und Aufgaben, Werte und Orientierung des sozialpädagogischen Dienstes

Der sozialpädagogische Dienst erlebt einerseits eine verstärkte Aufmerksamkeit, andererseits eine steigende Belastung durch zusätzliche Aufgaben. Hierzu zählen die Umsetzung des FamFG mit der Kontrolle der Früherkennungsuntersuchungen für die Kinder, die Entwicklung von Frühen Hilfen sowie sich ständig verändernde Anforderungen. Neben den Aufgaben im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe ist der sozialpädagogische Dienst oft auch in den Bereichen der Sozial- und Gesundheitshilfe mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten zuständig. Er unterliegt der kommunalen Selbstverwaltung, seine Organisation und Aufgabenstellung orientiert sich an konzeptionellen, rechtlichen, personellen, finanziellen, strukturellen und

nicht zuletzt politischen Gegebenheiten bzw. Zweckmäßigkeitsaspekten in der jeweiligen Kommune.

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

Der öJHT arbeitet wie nahezu alle sozialpädagogischen Dienste nach dem Sozialraumprinzip, d.h. jede sozialpädagogische Fachkraft deckt in einem räumlich definierten Bereich alle dem sozialpädagogischen Dienst zugeordneten Aufgaben ab. Die sozialpädagogische Fachkraft hat neben der eigenen Beratungsfunktion immer auch die eines/einer Fallmanagers/in inne, der/die andere mobilisiert und deren Einsatz organisiert. Auch wenn zur Bearbeitung von Problemlagen und zur Unterstützung der Adressaten andere Dienste und Stellen herangezogen werden, bleibt die Letztverantwortung beim sozialpädagogischen Dienst. Dieser ist gleichzeitig mit verschiedenen Kontrollaufgaben, insbesondere im Hinblick auf mögliche Kindeswohlgefährdungen, betraut.

3.2 Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen in der Jugendhilfe

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

„Bund, Länder und Gemeinden haben im Jahr 2012 insgesamt rund 32,2 Mrd. € für die Kinder- und Jugendhilfe ausgegeben. Wie das Statistische Bundesamt mitteilt, sind die Aufwendungen gegenüber 2011 um 5,6 % gestiegen. Nach Abzug der Erträge, in Höhe von etwa 2,4 Mrd. € – unter anderem aus Gebühren und Teilnahmebeträgen – wendeten die öffentlichen Träger der Jugendhilfe netto rund 29,8 Mrd. € auf. Gegenüber 2011 entspricht dies einer Steigerung um 6,8 %.

Der größte Teil der Bruttoaufwendungen (63 %) entfiel mit rund 20,4 Mrd. € auf die Kindertagesbetreuung, 7,0 % mehr als 2011. Nach Abzug der Erträge in Höhe von

rund 1,5 Mrd. € wurden netto 18,9 Mrd. € für Kindertagesbetreuung ausgegeben. Das waren 8,6 % mehr als im Vorjahr.

Ein Viertel der Bruttoaufwendungen (25 %) – insgesamt mehr als 8,2 Mrd. € – wendeten die öffentlichen Träger für Hilfen zur Erziehung auf. Davon entfielen etwa 4,5 Mrd. € auf die Unterbringung junger Menschen außerhalb des Elternhauses in Vollzeitpflege, Heimerziehung oder in anderer betreuter Wohnform. Die Aufwendungen für sozialpädagogische Familienhilfe lagen bei 759 Mio. €.

Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Leistungsaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung ist in dem kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen zu suchen. Weitere Gründe für die Zunahme der finanziellen Aufwendungen sind indirekt auch die sozioökonomischen Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien. Ferner ist die gerade in den letzten Jahren gestiegene gesellschaftliche, aber auch professionelle Wachsamkeit bei den verantwortlichen Akteuren des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens auch im Land Sachsen-Anhalt ein Grund für den Anstieg der Leistungsaufwendungen – nicht zuletzt im Rahmen der „Kinderschutzdebatte“.

Weitere 5,0 % der Gesamtaufwendungen wurden in Maßnahmen und Einrichtungen der Jugendarbeit investiert, zum Beispiel in außerschulische Jugendbildung, Kinder- und Jugenderholung oder in Jugendzentren. Bund, Länder und Gemeinden wendeten dafür rund 1,6 Mrd. € auf.“⁴

Nach der Systematik der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe werden neben den erzieherischen Hilfen (§§ 27 bis 35 SGB VIII) auch die Eingliederungshilfen bei (drohender) seelischer Behinderung nach § 35a SGB VIII und die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in der Voraussetzung der Hilfegewährung grundsätzlich voneinander unabhängiger Leistungsarten unterschieden.

Eine Orientierung an den Gesamtaufwendungen verstellt dabei die Wahrnehmung der Kosten, die bei einer Hilfegewährung im Einzelfall entstehen. Dennoch ist von einer Verlangsamung der Aufwendungszuwächse auszugehen, was ein Hinweis darauf ist, dass allmählich eine Form der Konsolidierung der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung nach der öffentlichen Debatte über Kindeswohlgefährdung und Kinderschutz eintritt.

Die Berechnung der Aufwendungen für Leistungen der Hilfen zur Erziehung je Fall ist für die Kinder- und Jugendhilfe von besonderem Interesse. Denn ob eine Hilfe „teuer“ oder „günstig“ ist, entscheidet sich nicht nach der Höhe der Fachleistungsstunden, dem Pflege- oder Tagessatz. Eine in der Zeiteinheit „teurere“ Hilfe kann objektiv die „günstige“ sein, wenn die erforderliche Unterstützung des jungen Men-

⁴ KOMDAT der Kinder- und Jugendhilfe April 2013 Heft Nr. 1/13 16.Jg.

schen in kürzerer Zeit erfolgt und tatsächlich zum Ziel führt. Ebenso kann eine je Stunde oder Tag „günstige“ Hilfe objektiv teuer sein, weil sie eine Unterstützung über einen längeren Zeitraum nach sich zieht oder überhaupt nicht zum Erfolg führt. Es müssen deshalb immer die Kosten je Fall in den Blick genommen werden. Sie sind die Voraussetzung für eine Einschätzung nicht nur der Effektivität (Wirksamkeit) einer Hilfe, sondern der Effizienz, also der Wirksamkeit unter Berücksichtigung der aufgewendeten Mittel. Fachliches Handeln schließt heute derartiges Kostenbewusstsein ein.

Der Landesrechnungshof greift im Folgenden die Darstellung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt zur durchschnittlichen Entwicklung der Fallzahlen und Aufwendungen für die Jugendhilfe nach Hilfearten im Jahr 2012 auf:

Danach gaben die Landkreise und kreisfreien Städte im Jahr 2012 insgesamt rund 841 Mio. € für Kinder- und Jugendhilfe aus.⁵ Das sind 4,2 % Mehraufwendungen zum Vorjahr. Der größte Teil der Bruttoaufwendungen (69,7 %) entfiel mit rund 586 Mio. € auf die Kindertagesbetreuung, 5,4 % mehr als 2011.

Weniger als ein Viertel (21,2 %) der Bruttoaufwendungen – insgesamt rund 178 Mio. € – haben die öffentlichen Jugendhilfeträger des Landes für Hilfen zur Erziehung aufgewendet.

Die Aufwendungen erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2011 um 7,9 %.

Ende 2012 erhielten insgesamt 12.591 junge Menschen/ Familien Beratungen und Hilfen zur Erziehung und 531 junge Menschen Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Die Aufwendungen beliefen sich insgesamt auf 748 Mio. € unter Berücksichtigung der Erträge in Höhe von insgesamt 93 Mio. €. Überwiegend wurde die Hilfeart der SPFH nach § 31 SGB VIII in 3.390 Fällen gewährt. Die SPFH gibt den Familien durch intensive Betreuung und Begleitung in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie Kontakt mit Ämtern und Institutionen Unterstützung und Hilfe zur Selbsthilfe. Diese Hilfeart dient dazu, anderen Maßnahmen der HzE außerhalb des Elternhauses, wie Heimerziehung und Tagesgruppen, entgegenzuwirken. In Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen (Heim, Wohngemeinschaft oder eigener Wohnraum) wurden 2.304 junge Menschen betreut. Das sind 18,3 % aller Hilfefälle nach § 27 SGB VIII. In Vollzeitpflege in einer anderen Familie lebten rund 1.970 junge Menschen.

Kinder und Jugendliche werden häufig von Verwandten und manchmal von anderen Personen aus dem sozialen Umfeld aufgenommen, wenn sie nicht bei ihren Eltern leben können. Das geschieht vielfach auf private Initiative und wird selbst organi-

⁵ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lt. Pressemitteilung Nr. 028 vom 24.01.2014

siert, ohne Beteiligung öffentlicher Stellen. Die Zahl der Kinder, die ohne die Hilfe eines ÖJHT bei Pflegepersonen aus dem Verwandten- und Bekanntenkreis leben, lässt sich der amtlichen Statistik nicht entnehmen. Die Gesamtzahl der Verwandtenpflegeverhältnisse ist bedeutend höher. Im Jahr 2011 lebten von 61.894 Pflegekindern insgesamt 18.924 bei Verwandten.⁶ 'Es gibt allerdings erhebliche Unterschiede in den einzelnen Kommunen. Der Landkreis Jerichower Land hat auf Nachfrage keine Statistik über die Zahl der Kinder in einem Verwandtenpflegeverhältnis in Vollzeitpflege erstellt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem ÖJHT, sich der Besonderheiten im Vergleich zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen durch familienfremde Pflegepersonen bewusst zu werden und neben rechtlichen Grundlagen auch geeignete Beratungs- und Unterstützungsangebote speziell für Verwandtenpflegefamilien zu thematisieren.

Die in Deutschland zahlenmäßig erhebliche Bedeutung der Entwicklung der Verwandtenpflege sollte den einzelnen Kommunen Anlass geben, die quantitative und qualitative Entwicklung der Verwandtenpflege zu analysieren.

Im Vergleich hierzu stellt sich die Entwicklung der Leistungsaufwendungen und der Fallzahlen im Landkreis Jerichower Land nach den Angaben der vom Fachbereich zugearbeiteten Aufwendungen- und Fallzahlenentwicklung seit dem Jahr 2009 bis 2014⁷ in den Anlagen 1 und 2 wie folgt dar:

Anmerkung: Der Landkreis Jerichower Land erfasst seit dem 01.01.2013 seine Geschäftsvorfälle entsprechend den rechtlichen Vorgaben nach dem System der doppelten Buchführung. Eine geprüfte Eröffnungsbilanz lag zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen noch nicht vor. Die Analyse der Kennzahlen erfolgte unter Einbeziehung der vom ÖJHT vorgegebenen strukturellen Merkmale, soweit der Landesrechnungshof deren Einfluss auf die Bewertung der Kennzahl feststellen konnte.

Die Aufwendungen für Jugendhilfeleistungen ohne Berücksichtigung der Erträge waren mit einem Anteil von durchschnittlich 31 % gegenüber den Gesamtleistungen für die Soziale Sicherung erheblich. Der Zuschussbedarf zur Deckung der Aufwendungen für Leistungen der Jugendhilfe betrug durchschnittlich 89,5 %. Der Anstieg der Aufwendungen der Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe ist weiterhin un-

⁶ Vgl. Statistiken der Kinder-Jugendhilfe... Statistisches Bundesamt 2012

⁷ Anmerkung: Bei den Angaben zum Haushaltsjahr 2014 handelt es sich um korrigierbare Planungsdaten. Diese wurden bei der nachfolgenden Entwicklungsbeurteilung durch den Landesrechnungshof nur mit Vorbehalt berücksichtigt.

gebrochen. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Aufwendungen für Jugendhilfeleistungen 2013 netto um durchschnittlich 10,5 % gestiegen und für das Haushaltsjahr 2014 wurden erneut rd. 228 Tsd. € Mehraufwendungen für Jugendhilfeleistungen geplant. Die Zunahme bei den finanziellen Aufwendungen ist auf den Ausbau der Angebote in der Kindertagesbetreuung und auf die Hilfen zur Erziehung zurückzuführen.

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

Die Hilfe in Form der Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII hat sich im Landkreis Jerichower Land als eine feste Aufwendungsgröße im Haushalt etabliert. Der öJHT gab 2013 hierfür Haushaltsmittel in Höhe von rd. 236 Tsd. € aus. Für das Jahr 2014 wurden hierfür Mehraufwendungen von rd. 36 % geplant. Neben weiteren ambulanten Hilfen zur Erziehung wie der SPFH mit rd. 974 Tsd. € oder der Hilfe in Form des Erziehungsbeistandes nach § 30 SGB VIII mit rd. 456 Tsd. € im Jahr 2013 sind die Aufwendungen für die Erziehungsberatung für den Haushalt ebenso erheblich. Es ist aber davon auszugehen, dass diese Hilfeleistung wesentlich dazu beiträgt, kostenintensivere Hilfemaßnahmen wie die Betreuung in einer Tagesgruppe, die Unterbringung in einem Kinder- und Jugendheim oder in einer Pflegefamilie, vorbeugend abzuwenden. Die Hilfe orientiert sich an der Lebenssituation und den konkreten Möglichkeiten der Kinder, der Jugendlichen und deren Eltern. Die verschiedenen zur Erziehungsberatung erforderlichen Maßnahmen erfolgen abgestimmt auf das Ausgangsproblem und den Entwicklungsstand des Kindes oder den Jugendlichen sowie die erzieherischen Möglichkeiten der Eltern/ der Familie und der sie erschwerenden Bedingungen.

Die Aufwendungen für die Erziehung in der Tagesgruppe sind von 2009 bis 2013 um rund ein Drittel gestiegen. Im Jahr 2013 gab der öJHT hierfür Haushaltsmittel in Höhe von 553 Tsd. € aus. Im Jahr 2013 wurden durchschnittlich 30 Kinder in Tagesgruppen betreut, das entspricht nahezu dem Doppelten der durchschnittlich betreuten Kinder im Jahr 2009. Diese Tendenz spiegelte sich nach Auswertung der vorgelegten Dokumente der Leistungsangebote im ambulanten Bereich und deren vorrangige Inanspruchnahme durch Hilfesuchende wider. Mit diesen ambulanten Hilfearten bietet der öJHT den Hilfesuchenden vorerst eine Alternative, ihre individuellen und familienbezogenen Probleme mit Hilfe zu bewältigen.

Im Vergleich zu anderen Hilfearten waren bei Leistungen für die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII Mehraufwendungen um durchschnittlich 190 % von 2011 bis 2013 zu verzeichnen. Die Zahl der

anspruchsberechtigten Kinder und Jugendlichen, die seelisch behindert oder von einer seelischen Behinderung bedroht sind, hat sich im ambulanten Bereich verzehnfacht. Da es im Rahmen der Eingliederungshilfen große Unterschiede zwischen den Hilfsangeboten „du-Settings“ (besondere Hilfestellungen) im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich gibt, variiert die zeitliche Inanspruchnahme nach Hilfeform sehr stark. Demnach zeigt sich, dass der Großteil der Hilfen zur Eingliederung seelisch behinderter und von seelischer Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher ein längerfristiges Hilfekonzept voraussetzt, überwiegend für einen Zeitraum von etwa 6 Monaten bis zu 5 Jahren, im Einzelfall auch länger.

Die Entwicklungstendenz der Aufwendungen spiegelt sich auch bei den Fallzahlen wider, wie in der Anlage 2 dargestellt.

Eine hohe Fallzahl ist bei der SPFH zu verzeichnen. Von 2012 bis Stand 31.07.2014 wurden durchschnittlich 103 Familien durch den öJHT betreut. Die SPFH soll einerseits Eltern oder alleinerziehende Elternteile in ihrer Erziehungskompetenz stärken, andererseits die Entwicklung der in der Familie lebenden Kinder und Jugendlichen fördern. Der Einsatz der sozialpädagogischen Fachkräfte erfolgt nach festgestelltem Hilfebedarf „passgenau“ für die Bedürfnisse der Familie. Ursachen für die gesteigerte Nachfrage an SPFH sind insbesondere die Implementierung (Umsetzung von festgelegten Strukturen und Prozessabläufen) von „frühen Hilfen“ und die Erforderlichkeit des zeitnahen Einsatzes von Fachkräften zur Vermeidung der Gefährdung des Kindeswohls, aber auch eine zunehmende Verunsicherung von Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder. Der Landkreis hat für diese Hilfeart im Zeitraum von 2011 bis 2013 durchschnittlich 872 Tsd. € aufgewendet. Für das Haushaltsjahr 2014 hat der öJHT hierfür Aufwendungen in Höhe von 970 Tsd. € geplant.

Die Aufwicklungsentwicklung bei stationären Erziehungsmaßnahmen für Kinder und Jugendliche, insbesondere die der kostenintensivsten Hilfe der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII, hat sich bei leicht erhöhter Fallbetreuung seit dem Jahr 2009 zu 2013 um rd. 9,3 % erhöht. Bei der Zielgruppe dieser Hilfeform handelt es sich um Kinder, Jugendliche und junge Volljährige, die aus verschiedenen Gründen nicht mehr in ihrem Elternhaus leben können und deshalb in Heimerziehung oder einer sonstigen betreuten Wohnform untergebracht werden müssen. Die „Heimlandschaft“ hat sich in den letzten 10 Jahren erheblich differenziert. So gibt es beispielsweise Jugendhilfeeinrichtungen mit speziellen Angeboten für Jugendliche mit Suchtproblemen, einrichtung-internen Ausbildungsmöglichkeiten, Förder-, Regel- und Berufsschulen, heilpädagogischen Angeboten oder mit speziellen Modulen, wie z.B. Elterntraining, Antiaggressivitätstraining oder „Coolnesstraining“. Die Unterbringung von Kindern

und Jugendlichen im Rahmen der Jugendhilfe erfolgt in der Regel heimatnah, um dem gesetzlichen Auftrag gerecht zu werden, dass eine möglichst zeitnahe Rückführung in den elterlichen Haushalt vorbereitet werden kann. Der öJHT hatte im Jahr 2013 durchschnittlich 71 und zum 31.07.2014 durchschnittlich 78 Kinder und Jugendliche in insgesamt 31 verschiedenen stationären Kinder- und Jugendheimrichtungen freier Jugendhilfeträger betreut.

Wesentliche Ursachen für die Aufwendungs- und Fallzahlenentwicklung in den einzelnen Hilfeformen waren z.T. in der Entwicklung der Verhaltens- und Wesensstruktur der Hilfeempfänger begründet. Der überwiegende Teil der Hilfeempfänger war bereits seit Jahren vom Jugendamt des Landkreises Jerichower Land oder von einem anderen öJHT betreut worden. Alternative nichtstationäre Hilfemaßnahmen waren beispielsweise für die Förderung und Entwicklung des Wohls des Kindes oder Jugendlichen ohne erkennbaren Erfolg geblieben. Eine Alternative brachte nur noch die Unterbringung in einer Kinder- und Jugendheimrichtung.

Der größte Teil der Aufwendungen für die Jugendhilfe nach dem SGB VIII wurde für die Hilfe in Form der Heimerziehung oder einer anderen Wohnform, der Vollzeitpflege und für die SPFH ausgegeben. Faktoren mit besonderem Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen waren die Zahl der Hilfefälle, die Höhe der Tagessätze und die Dauer der Beratung und Betreuung je Hilfefall.

Die durchschnittlichen Aufwendungen für die Hilfestellung in Form der Heimerziehung betragen je Fall rund das Dreieinhalbfache der aufgewendeten kostengünstigeren Leistungen für Hilfen in der Vollzeitpflege, bei einer etwas höheren zu betreuenden Fallzahl.

Ein enorm hoher Aufwendungsbedarf ist seit 2012 bis 2013 bei den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII festzustellen. Für diese Leistungen wurden von 2012 bis 2013 jährlich rd. 606 Tsd. € aufgewendet. Die Fallzahlen stiegen von 2012 zu 2013 um rd. 100 %. Da es im Rahmen der Eingliederungshilfen große Unterschiede zwischen den einzelnen Hilfeangeboten und Settings (besondere Hilfestellungen) im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich gibt, variiert die zeitliche Inanspruchnahme nach Hilfeform sehr stark. Demnach zeigt sich, dass der Großteil der Hilfen ein längerfristiges Hilfekonzept voraussetzt, d.h. für einen Zeitraum von etwa 6 Monaten bis zu 5 Jahren, im Einzelfall auch länger.

Unter Berücksichtigung aller Umstände, die eine Heimerziehung und damit die kostenintensivste Leistungsart unumgänglich machten, und der durch den sozialpädagogischen Dienst eingeleiteten alternativen Erziehungshilfen, war der Ausgabebe-

darf erheblich und stellt für den kommunalen Haushalt des Landkreises Jerichower Land eine hohe finanzielle Belastung dar.

Der Landesrechnungshof schätzt ein, dass nach dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung der Leistungen für die Soziale Sicherung davon auszugehen ist, dass eine nachhaltige Verringerung der Aufwendungen für die Jugendhilfe beim Landkreis Jerichower Land nur langfristig zu verzeichnen sein wird. Der öJHT sollte ferner konsequent anstreben, beispielsweise durch frühzeitige, alternative, ambulante Maßnahmen wie familienorientierte oder familienbegleitende Dienste ausgabeintensive Hilfen, wie die Aufnahme in einer stationären Einrichtung, wenn möglich zu vermeiden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, durch regelmäßige administrative Leistungs- und Qualitätskontrollen der Erziehungshilfen in Einrichtungen auf der Grundlage der mit den Leistungserbringern vereinbarten Ziele vermehrt Einfluss auf die quantitativen Auswirkungen auf die Aufwendungen- und Fallzahlenentwicklung, die auch Einsparungen zur Folge haben können, zu nehmen. Ein weiteres wichtiges Steuerungselement bei der Aufwendungsentwicklung ist ein strategisches und transparentes Controllingssystem.

4. Organisation der Leistungsverwaltung

4.1 Personal- und Organisationsstruktur

Ziel der Prüfung war es, die Personal- und Organisationsstruktur hinsichtlich ihrer Eignung und Zweckmäßigkeit für steuernde Maßnahmen zu beurteilen. Schwerpunkte bildeten die Bereiche des sozialpädagogischen Dienstes und der wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Der sozialpädagogische Bereich ist – abgesehen von den rein administrativen Aufgaben – der personalintensivste Bereich in den Jugendämtern.

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

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

- *Grundsätzlich liegt die Personalausstattung des Sozialpädagogischen Dienstes allein im Verantwortungsbereich der Kommunen. Diese Organisationshoheit haben die Landkreise und Städte bisher immer gegen alle Versuche der Standardisierung*

mit Nachdruck verteidigt. Diese Gegenwehr hat aber auch zur Folge, dass es nur wenige valide Vergleichszahlen gibt. Das betrifft sowohl die Organisationsstruktur als auch die interne Aufgabenverteilung und nicht zuletzt die zahlenmäßige personelle Ausstattung des Sozialpädagogischen Dienstes.

- *Es ist auch zu beachten, dass der sozialpädagogische Dienst nicht nur Einzelfälle bearbeitet, sondern daneben auch noch andere Aufgaben hat, deren Erfüllung sich nachhaltig auf die Zahl der zu bearbeitenden Fälle auswirken kann. Die Fallzahl ist demnach im Sozialpädagogischen Dienst keine statische, sondern eine dynamische und zum Teil „steuerbare“ Größe. Ebenso verhält es sich mit der Bearbeitungszeit für Einzelfälle. Auch diese Größe ist nicht statisch, sondern unterliegt fallabhängig teilweise beträchtlichen Schwankungen.*
- *Die KGSt hat in ihrem Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 2/2011 Erfahrungen und Ergebnisse zum Bereich „Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen“ veröffentlicht. Der Bericht basiert auf der Arbeit von bisher 9 Vergleichsringen mit 118 Kommunen seit 1997 und stellt deren Ergebnisse und Schlussfolgerungen vor. Fälle erzieherischer Hilfen werden von sozialpädagogischen Fachkräften gesteuert, die in Anzahl und Qualifikation ausreichend vorhanden sein müssen. Bei der Vergleichbarkeit wurde deutlich, dass die Kommunen mit unterdurchschnittlicher Personalausstattung eher überdurchschnittliche Fallzahlen haben. Das weist darauf hin, dass hier eher Fälle mit erzieherischen Hilfen versorgt werden, da die Arbeitsbelastung als zu hoch empfunden wird. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich bei den Kommunen mit Steuerungserfolgen eine durchschnittliche Fallbelastung von 45 bis 55 laufenden Fällen (Bestandsfälle am Jahresanfang plus Neufälle im laufenden Jahr) pro Fachkraft unter der Voraussetzung, dass diese Fachkräfte ausschließlich erzieherische Hilfen bearbeiten.*
- *Anforderungen an Fachkräfte und Fachlichkeit*

Mit der gesellschaftlichen Brisanz der Themenschwerpunkte der Kinder- und Jugendhilfe sind die fachlichen Ansprüche an Fachkräfte gestiegen – zum Beispiel beeinflusst durch die Inklusions- und Bildungsdebatten, durch verstärkten Kinderschutz, durch sozialräumliche Segregation und demografische Veränderungen. Spezifische Herausforderungen in diesem Zusammenhang stellen die Entwicklungsbedarfe der Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich ihrer interkulturellen Öffnung sowie gesundheitsbezogener Prävention und Gesundheitsförderung dar. Hinzu kommt ein bereits wahrnehmbarer Fachkräftemangel, der unter anderem auf die demografische Entwicklung, einen gesteigerten Gesamtbedarf an qualifizierten Arbeitskräften, auf eine tendenzielle Meidung des Berufsfeldes und auf Abwanderun-

gen in andere Branchen zurückzuführen ist. Mit folgenden ausgewählten Diskussionspapieren beschreibt die AGJ aktuelle Themen über Herausforderungen an die Kinder- und Jugendhilfe und an die Qualifizierung ihrer Fachkräfte: (keine abschließende Aufzählung!)

1. Diskussionspapier „Interkulturalität und Fachlichkeit. Herausforderungen für die (Qualifizierung für) Kinder und Jugendhilfe“, November 2011,
2. Diskussionspapier „Gesundheitsförderung in der Kinder- und Jugendhilfe - Qualifizierung, Forschung, Fachkräfte“, Juni 2010,
3. Positionspapier „Fachkräftemangel in der Kinder- und Jugendhilfe“, April 2011,
4. Diskussionspapier „Personalentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe. Herausforderungen für Leitungshandeln und Qualifikation“, Dezember 2010
5. Positionspapier „Anforderungen an Personalentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen“, April 2008,
6. Diskussionspapier „Anforderungen an Fort- und Weiterbildung als ein Steuerungsinstrument der Personal- und Qualitätsentwicklung“, November 2011.

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

Die Personal- und Organisationsstruktur beim Landkreis Jerichower Land spiegelte sich im Ergebnis der Prüfung wie folgt wider:

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den Landesrechnungshof war der Fachbereich Jugend und Schulen (5.1) wie in der Anlage 3 dargestellt organisiert. Der Fachbereich 5.1 ist dem Vorstandsmitglied Zentrale Angelegenheit, Finanzen, Soziales und Verbraucherschutz nachgeordnet. Die Leitung des Fachbereiches 5.1 hat in Persona auch die Leitung des Jugendamtes inne. Dem Fachbereich unterstehen drei Sachgebiete des Jugendamtes und das Sachgebiet Schulen. Die Sachbereiche wirtschaftliche Jugendhilfe, sozialpädagogischer Dienst, Jugendarbeit und die Stelle des Jugendhilfeplaners sind mit 40,38 VbE im Stellenplan 2013 ausgewiesen. Die Personalstellen waren zum Zeitpunkt der Prüfung mit 36,63 VbE besetzt. Die Stelle des Sachgebietsleiters für Jugendarbeit, Kindertageseinrichtung und Sport war bis zum Zeitpunkt der Prüfung mit noch keinem geeigneten Bewerber/in besetzt. Bis dahin waren zwei Mitarbeiterinnen aus diesem Sachgebiet zusätzlich mit den Geschäftsaufgaben betraut.

Der Landesrechnungshof stellte während seiner örtlichen Erhebungen fest, dass die derzeitige Personalsituation die Leistungsfähigkeit der Organisationsbereiche der

Kinder- und Jugendhilfe und der Jugendarbeit wesentlich eingeschränkt war. Dies spiegelte sich im Ergebnis der Prüfung wider. Feststellungen mit informativem Inhalt sind in diesem Bericht unter Pkt. 6 ff aufgezeigt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis Jerichower Land, zur Gewährleistung einer uneingeschränkten Leistungsfähigkeit der Organisationseinheiten der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe verstärkt Anstrengungen zu unternehmen und personalgerechte Maßnahmen zu organisieren.

Der Leiter des Jugendamtes übt die Fachaufsicht für die Wahrnehmung aller Aufgaben nach dem SGB VIII und auch über den ASD aus. Ebenso muss die Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses für alle Aufgaben nach dem SGB VIII gewährleistet sein.

Das Jugendamt hat eine Sonderstellung im Kommunalgefüge. Die Jugendhilfe, als weisungsfreie Pflichtaufgabe der Selbstverwaltungsangelegenheit des örtlichen Trägers, unterliegt nicht der Fachaufsicht übergeordneter Behörden hinsichtlich der Zweckmäßigkeit seiner Maßnahme. Der öJHT unterliegt lediglich der Rechtsaufsicht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit seines Handelns. Die Rechtsaufsicht wird vom Landesverwaltungsamt und dem Innenministerium ausgeübt.

Fazit:

Die Leistungsfähigkeit der Organisationseinheit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe hängt wesentlich von der Qualität des Leistungsverhaltens ab. Systematische Personalentwicklung ist zu einer zentralen Managementaufgabe geworden und umfasst besonders die Förderung der Kompetenzentwicklung bei Mitarbeitenden vor dem Hintergrund sich verändernder Aufgaben in der Organisationseinheit. Patentrezepte für den Führungs- und Leitungsalltag gibt es nicht. Leitungskräfte sind aufgefordert, ihre Rolle kontinuierlich zu reflektieren und sich für ihre Aufgaben weiter zu qualifizieren.

Der Landesrechnungshof stellte im Ergebnis seiner Prüfung fest, dass die Fachkräfte nicht umfassend den fachlichen und persönlichen Herausforderungen gewachsen sind. Es mangelt an einer kontinuierlichen strukturellen Weiterentwicklung in der Organisation und systematischen Reflektion fachlichen Handelns durch den öJHT. Das Ergebnis spiegelt sich in den Feststellungen des Landesrechnungshofs in diesem Bericht wider.

Die Frage der Belastung und Entlastung in den geprüften Bereichen der Jugendsozialarbeit ist im Landkreis Jerichower Land wesentlich bestimmt durch die Diskussion um eine adäquate Personalbemessung in Verbindung mit den notwendigen Standards der fachlichen Arbeit.

Daneben zeigte sich in persönlichen Gesprächen mit den Mitarbeiterinnen während der örtlichen Erhebungen, dass die Frage der persönlichen ertragbaren Arbeitsbedingungen und der Wertschätzung ebenso von großer Bedeutung sind.

Nicht zuletzt ist durch den ständigen Auf- und Umbau von Jugendhilfestrukturen nach den Anforderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und den vielfältigen Qualitätsanforderungen, die an die Mitarbeiter/innen herangetragen werden, nach wie vor eine erhöhte Arbeitsbelastung in den einzelnen Leistungsbereichen des öJHT des Landkreis Jerichower Land zu verzeichnen.

Dem Landesrechnungshof wurden auf Nachfrage keine Überlastungsanzeigen von Mitarbeitern/innen vorgelegt.

Anmerkung:

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

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Leitungsebene des Vorstandes und des Fachbereiches, sich konsequent mit der derzeitigen Arbeitsbelastung der Mitarbeiter/innen auseinanderzusetzen und zu prüfen, ob Maßnahmen zur Verbesserung der örtlichen und personellen Arbeitssituation erforderlich sind.

4.2 Arbeitsorganisation, Dienst- und Fachaufsicht

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

Zur Bewältigung der vielschichtigen Aufgaben wurde und wird der Einsatz der Informationstechnik im Fachamt verstärkt vorangetrieben. Der Einsatz verschiedener Softwarelösungen, hier aktuell mit LogoData in allen Bereichen des Fachamtes, ermöglicht den Mitarbeitern/innen u.a. eine schnelle Stammdatenverwaltung, eine elektronische Aktenführung und ein intelligentes Wiedervorlagensystem.

Der Landesrechnungshof stellte im Ergebnis der Prüfung fest, dass in den Fachbereichen die Leistungsfähigkeit der Fachsoftware noch nicht umfassend und

einheitlich genutzt werden kann. Es zeigten sich noch Unterschiede bei Form und Tiefe dieser Techniknutzung. Teilweise ist dieser Umstand auch fehlenden Software-Funktionalitäten wie einer arbeitsplatzübergreifenden Workflow-Unterstützung (Workflow= Prozesse effizient abbilden/ Workflow-Management= Geschäftsprozesse automatisieren, Verwaltung von Arbeitsabläufen - informationstechnische Unterstützung) geschuldet. Signifikante Entlastungen zu Gunsten der fachlich-inhaltlichen Aspekte der Hilfeplanung sind vermutlich erst durch eine durchgängig elektronische Fallbearbeitung zu erwarten, die aufgrund der mobilen Arbeitsweise des ASD jedoch konsequent neuere Technologien des Mobile Computings integrieren müsste.

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

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

Berechtigungsverfahren bei der Programmanwendung

Finanzwirksame Geschäftsprozesse werden überwiegend unter Einsatz von Verfahren der automatisierten Datenverarbeitung abgewickelt. Bei Anwendung solcher Verfahren sind geeignete technische und organisatorische Rahmenbedingungen zu schaffen, um ein Höchstmaß an Daten- und Programmsicherheit zu erreichen. Dazu gehören nicht nur programmtechnische Maßnahmen, sondern auch organisatorische Vorgaben (Handlungsanweisungen) zur Programmanwendung.

Es obliegt dem Landrat gemäß § 12 GemKVO LSA, die „Sicherung“ und „Kontrolle“ der eingesetzten finanzwirksamen automatisierten Verfahren zu regeln

Um die gesetzlich vorgegebene Trennung von Verantwortungsbereichen umzusetzen, müssen die einzelnen Verfahrensfunktionen (z.B. „Buchen, Zahlen“) den jeweils zuständigen Mitarbeitern/innen über die programmtechnische Zugriffsberechtigungssteuerung zugewiesen werden. Dabei sind neben den Bestimmungen zum Datenschutz und zur Wahrung des Steuer- und Abgabengeheimnisses (§ 30 AO) insbesondere die haushalts- und kassentechnischen Vorgaben zur Trennung von Verantwortungsbereichen zu beachten:

- Trennung von Feststellung und Anordnung (§ 11 Abs. 3 Satz 2 GemKVO LSA),

- Trennung von Anordnung und Vollzug (§ 7 Abs. 1 Satz 3 GemKVO LSA),
- Trennung von Vorgangsanordnungen und Ausführung (§ 5 Abs. 2 Satz 3 GemKVO LSA).

Soweit Verantwortungsbereiche aufgrund einer eingeschränkten Personaldecke nicht getrennt werden können und insoweit auch keine differenzierte Vergabe von Freistellungsberechtigungen in den Verfahren möglich ist, sollten über das interne Kontrollsystem andere Maßnahmen ergriffen werden (z.B. nachträgliche Kontrolle). Berechtigungen sind immer restriktiv in Quantität („wer“) und Qualität („darf was“) zu vergeben. D.h. es sind nur so vielen Mitarbeitern/innen wie unbedingt erforderlich Zugriffsberechtigungen zu erteilen. Gleichzeitig darf an diese Mitarbeiter auch nur der Umfang an Berechtigungen vergeben werden, den sie zwingend für die Aufgabenerledigungen benötigen. Die Einhaltung dieser Grundsätze ist insbesondere durch ein strukturiertes Verfahren der technischen Ausgestaltung von Zugriffsmöglichkeiten (hierzu gehört z.B. auch die Dokumentation des Berechtigungssystems) und des organisatorischen Ablaufs der Berechtigungsvergabe sicherzustellen.

Der Landkreis Jerichower Land hatte für die Leistungsbereiche des Jugendamtes bis zum Zeitpunkt der Prüfung keine geeigneten technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen, die die Sicherheit und Kontrolle bei der Anwendung solcher Verfahren sicherstellen, um ein Höchstmaß an Daten- und Programmsicherheit zu erreichen.

Den jeweils bestimmten Mitarbeiter/innen waren zum Zeitpunkt der Prüfung die einzelnen Verfahrensfunktionen über die programmtechnische Zugriffsberechtigungssteuerung nicht nachweislich zugewiesen. Nachträgliche Kontrollen durch die Fach- und Sachgebietsleitung waren nicht belegt.

Aufgrund fehlender gesetzlicher Vorschriften bleibt es den Kommunen unbenommen, auf den Erlass einer formalen Dienstanweisung zu verzichten und die Berechtigungsverwaltung anderweitig, etwa durch Einzelanweisungen, schriftlich zu regeln.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis Jerichower Land, die sich in der Praxis bewährte Form der Dienstanweisung zu wählen und die für die anzuwendenden automatisierten Verfahren erforderlichen Regelungen für eine sichere und kontrollfähige Berechtigungsverwaltung zu treffen. Dabei sollte der Grundsatz, „die Berechtigungsverwaltung muss hinreichend sicher, dennoch aber praktikabel und wirtschaftlich sein“, beachtet werden. Dabei ist § 12 GemKVO LSA zu beachten.

Als Orientierungshilfe für die Gestaltung einer Dienstanweisung „für die Berechtigungsverwaltung“ weist der Landesrechnungshof auf das Sonderheft 1/2012 der GPA-Mitteilungen (Gemeindeprüfungsanstalt Baden Württemberg) hin.

Fort- und Weiterbildung

Das umfassende Kinder- und Jugendhilferecht fordert von jedem/jeder Mitarbeiter/in ein komplexes Fachwissen. Darüber hinaus werden durch die oftmals schwierige Klientel zusätzlich in der Sozialkompetenz hohe Anforderungen an das Personal gestellt. Insbesondere regelt § 72 SGB VIII, dass im Jugendamt nur Personal beschäftigt werden soll, das neben der fachlichen Qualifikation auch ein hohes Maß an Einsatzbereitschaft für diese Aufgabenstellung mitbringt. Aus diesem Grund ist es notwendig, den Mitarbeitern/innen Möglichkeiten zur Erweiterung ihrer fachlichen Kenntnisse durch den Besuch von qualitativ guten Fortbildungsveranstaltungen zu geben.

Im Ergebnis einer schriftlichen Abfrage beim Personalamt zum Stand der durchgeführten Fort- und Weiterbildungen der Mitarbeiter/innen im Jugendamt ab dem Jahr 2011 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass der öJHT seinem Personal noch nicht alle Möglichkeiten zur Erweiterung der fachlichen Kenntnisse durch den Besuch entsprechender Fortbildungsveranstaltungen offeriert hat.

Beispielsweise besuchten 4 von 8 Mitarbeiter/innen aus dem Bereich Jugendarbeit seit dem Jahr 2011 jeweils ein Fachseminar. Für 2 Mitarbeiterinnen wurde die Teilnahme an Veranstaltungen im Jahr 2011 lediglich angemeldet und nicht weiter verfolgt. Die dem Landesrechnungshof vorgelegte Teilnehmerliste an Fortbildungsmaßnahmen war lückenhaft und damit nicht aktuell.

Der öJHT plant für die Teilnahme seines Fachpersonals an Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung jährlich rund 8.000 € Haushaltsmittel ein. Das Rechnungsergebnis belegte, dass die Haushaltsmittel für diesen Zweck nicht ausgeschöpft wurden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, ausgewählte Mitarbeitern/innen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten und unter Berücksichtigung einer fachlich abgestimmten Konzeption zu Fortbildungsmaßnahmen zu entsenden, um gezielt vorhandene Fachkenntnisse zu vertiefen und zu erweitern. Diese Mitarbeiter/innen können als Multiplikatoren das erworbene Wissen zeitnah weitergeben.

Dienst- und Fachaufsichtskontrollen

Der öJHT des Landkreises Jerichower Land hat am 25.06.2008, geändert und ergänzt am 17.09.2012, eine Regelung zur Wahrnehmung von Prüfungsaufgaben durch die SGL vom erlassen. Darin sind klar die Verantwortlichkeit, die zu prüfenden Akten und die Form des Nachweises der Prüfungsergebnisse festgelegt.

- Auszug -

„Die SGLin prüft zum Zweck der allgemeinen Kontrolle von verwaltungsrechtlichen sowie internen Vorschriften des LK im Rahmen der fachlichen Entscheidung die Akten des Sachgebietes stichprobenartig. In jedem Monat (mit Ausnahme des Monats, in dem der Hauptanteil des Jahresurlaubs liegt bzw. bei längerer Krankheit) werden mindestens 7 Akten geprüft. (1 Akte BAföG bzw. USG, 1 Akte Beistand. bzw. AV, 2 Akten UVG, 1 Akte BEEG, 2 Akten wirtschaftlichen Jugendhilfe). Die Prüfvermerke sind schriftlich festzuhalten. Diese beinhalten den Fallnamen, AZ, Hilfeart und Feststellungen und ggf. eingeleitete Maßnahmen. Gez. Fachbereichsleiter.“

Nach Aussage der Sachgebietsleiterin wurden im Bereich des ASD regelmäßig Prüfungen durchgeführt. Entsprechende Prüfungsvermerke wurden der Prüferin nicht vorgelegt. Im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe bestätigte die Sachgebietsleiterin eine stichprobenmäßige Sachverhaltsprüfung laufender Einzelfälle nach Bedarf anhand der Akte in Papierform oder/bzw. in der elektronischen Akte. Die Prüferin hatte während der Fallaktenprüfung vereinzelt Prüfvermerke in den Fallakten vorgefunden. Auswertungsvermerke oder -protokolle lagen nicht vor.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei einer regelmäßigen Dienst- und Fachaufsicht durch die Fachbereichs- und Sachgebietsleitung Mängel bei der Aktenführung, der Leistungsdokumentation und den Leistungszahlungen aufgezeigt und auch künftig verhindert werden. Es wird auf die Folgerungen des Landesrechnungshofs unter den Einzelfeststellungen in diesem Bericht verwiesen.

Über Maßnahmen der Jugendhilfe entscheidet in der Regel ein Team. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Verfahrensweise bei der Durchführung von Teambesprechungen sind erfahrungsgemäß amtsinterne Regelungen zu treffen. Diese sollten Allgemeines zur Notwendigkeit und zu Grundprinzipien für die Zusammenarbeit im Team, zu Voraussetzungen zur Einberufung und zu Aufgaben des Teams beinhalten. Die Ergebnisse der Teambesprechungen sollten hinreichend dokumentiert und in den Einzelfallakten belegt sein.

Der Landkreis Jerichower Land hatte für den Leistungsbereich des sozialen Dienstes nachfolgende Regelungen, – hier auszugsweise –, getroffen:

- **Vorgabe – Muster – für die Vorbereitung/ Planung einer Teamberatung:**
Auszug -: „In Vorbereitung der Teamberatung ist bis spätestens 7 Arbeitstage vor der Teamberatung ein Termin zur Akteneinsicht mit der SGL zu vereinbaren...“ ohne Datum,
- **Anweisung des SGL vom 07.08.2012:** Entscheidung über die Einberufung eines Fachteams durch den SGL,
- **Organisationsregelung vom 28.07.2006** über protokollarische Entscheidungsvorbereitung für eine zu leistende Hilfe, stationär und ambulant.

Im Ergebnis der Prüfung hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass eine einheitliche und konsequente Durchführung der amtsinternen Bearbeitungs- und Kontrollverfahren im Bereich des ASD nicht gewährleistet war. Es wurden Mängel bei der vollständigen und nachvollziehbaren Leistungsdokumentation und -gewährung festgestellt.

Feststellungen mit informativem Inhalt sind in diesem Bericht unter Pkt. 6 ff aufgeführt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, die Einhaltung der amtsinternen Regelungen zum Leistungsverfahren für eine sichere und zielgerichtete Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht konsequent zu begleiten und das Ergebnis im Team auszuwerten.

4.3 Aktenführung und Datenschutz

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

Bürger/innen müssen darüber informiert sein, wann und warum Daten erhoben und gespeichert werden. Transparenz über die in den Akten festgehaltenen Daten und Informationen sollte grundlegendes Prinzip sozialer Arbeit sein. Daneben ist die spezifische Darstellung der einzelnen Arbeitsschritte sowie der damit verbundenen Ziele wesentlich. Erstkontakt, Zieldefinition mit den Betroffenen, Art der Hilfe und Informationen zum Verlauf und zum Ergebnis müssen sich in der Akte wiederfinden.

Die Schriftgutordnung des Landkreises Jerichower Land vom 01.03.1997 regelt unter Punkt 3.2 – Innere Ordnung des Schriftgutes – u.a. Folgendes:

„Die zeitliche Ordnung wird grundsätzlich so vorgenommen, dass die Akte wie ein Buch zu lesen ist (sogenannte Behördenheftung). Abweichungen sind mit dem Hauptamt abzustimmen. Bereits während der Bearbeitung ist das Schriftgut zeitlich zu ordnen und zusammenzufassen.“

Auf weitere verbindliche Regelungen für eine datenschutzrechtliche, zweckmäßige Ordnung und rationelle Verwaltung des Schriftgutes der Verwaltung, insbesondere für alle Leistungsbereiche des Landkreises, wurde in der Schriftgutordnung nicht verwiesen.

Die Sachgebietsleiterin des ASD hat in der Dienstberatung am 17.11.2011 lediglich die Inhaltsfolge zur Führung der Haupt- und Nebenakte vorgeschrieben und an alle Mitarbeiter/innen für den Dienstgebrauch zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die durch die Verwaltungsleitung des Landkreises Jerichower Land im Rahmen ihrer Organisationshoheit geregelten Dienstanweisungen zur Schriftgutverwaltung und zum Datenschutz für den Leistungsbereich der Jugendhilfe keine spezifischen hinreichenden Regelungen beinhalten.

Als Grundlage für die Gewährleistung einer einheitlichen und zielorientierten Jugendhilfe bedarf es einer Arbeitsanweisung mit genügenden Regelungen zur Aktenführung hinsichtlich einer einheitlichen Ordnung zur ordnungsgemäßen Behandlung von Schriftgut und zur Beachtung des Sozialdatenschutzes.

Der Landesrechnungshof gibt dem Landkreis Jerichower Land mit den Hinweisen zur Aktenführung und zum Datenschutz (Anlage 4) in der Leistungsverwaltung der öffentlichen Jugendhilfe Orientierungshilfen für die Schaffung fachdienstinterner Regelungen für eine effektive und einheitliche Aktenführung zur Gewährleistung einer zielorientierten Jugendhilfe.⁸

Dem Landkreis Jerichower Land wird empfohlen, die Schriftgutordnung vom 01.03.1997 zu überarbeiten und Regelungen zu treffen, die sich den aktuellen Normen an eine datenschutzrechtliche, zweckmäßige Ordnung und rationelle Verwaltung des Schriftgutes der Verwaltung, insbesondere für den Leistungsbereich des Jugendamtes, anpassen.

⁸ Quelle: Auszüge aus dem Projekt der Stadt Essen – Jugendamt – Aktenführung und methodisches Arbeiten in den Sozialen Diensten, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage.

Der Landkreis Jerichower Land hatte im Ergebnis der Prüfung keine ausreichenden Regelungen zur Aktenführung für den Leistungsbereich der öffentlichen Jugendhilfe getroffen, was sich im Ergebnis der Fallaktenprüfung durch den Landesrechnungshof widerspiegelte.

Grundsätzlich wurden die Sozialakten nicht einheitlich geführt. Die Abheftung der Schriftstücke erfolgte teils fortlaufend nach der Behördenheftung oder so, dass der neueste Eintrag oben lag. Nicht in jedem Fall wurden Schriftstücke mit besonderer Bedeutung getrennt von der Leistungsakte verwaltet. Sachvorgänge konnten in wenigen Fällen nicht nachvollzogen werden, da keine chronologische Abheftung erfolgte. Formalisierte Beratungsrunden im Rahmen der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII hatten z.T. unterschiedliche Bezeichnungen sowie unterschiedliche Zusammensetzungen mit unterschiedlichen Kompetenzen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in der Leistungsverwaltung des Fachbereiches ein einheitliches administratives Handeln nicht umfassend gegeben war. Im Leistungsbereich des sozialpädagogischen Dienstes fehlte es teilweise an einer strukturierten Kontrolle und zeitnahen Steuerung durch die Fachbereichs- und Sachgebietsleitung zur Gewährleistung einer optimalen Arbeitsorganisation.

Es ist festzustellen, dass innerhalb des Fachbereiches Absprachen über die Ausgestaltung beispielsweise des Hilfeplanverfahrens und über eine einheitliche Aktenführung unerlässlich sind. Es hat sich bewährt, in diese Aufgabe Zeit und Energie zu investieren, um langfristig über fachinhaltlich zweckmäßige und zeitökonomische Verfahrensweisen zu verfügen.

Für eine effiziente Zusammenarbeit innerhalb der Leistungsverwaltung empfiehlt der Landesrechnungshof, dass alle Mitarbeiter/innen umfassend über alle sachverhaltsrelevanten und ausgabewirksamen Entscheidungen zeitnah und umfassend unter Beachtung des Schutzes von Sozialdaten unterrichtet werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig auf eine sichere und auf den Geschäftsablauf ausgerichtete kontinuierliche und einheitliche Aktenführung zu achten. Die in der Anlage 4 aufgezeigten Hinweise zum Aktenführungssystem sind dabei Orientierungshilfe für eine kontinuierliche und einheitliche Verwaltung des Schriftgutes in der Leistungsverwaltung.

Auf Grund der besonderen Sachverhalts- und Leistungsdokumentation im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe werden nach Auffassung des Landesrechnungshofs hinreichende aktuelle Regelungen zur Aktenordnung für die Leistungsverwaltung notwendig.

5. Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen

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

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

Die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen (LQE) sind gemäß § 78b Abs. 2 Satz 1 SGB VIII mit den Trägern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind.

Für den Abschluss der LQE ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. Der Landkreis Jerichower Land listete zum Prüfungsbeginn für 50 Einrichtungen den Stand der Entgelte vom 01.03.2014 auf. Mit den Trägern wurden ebenfalls Stundensätze für Fachleistungsstunden vereinbart. Prüfungsschwerpunkt des Landesrechnungshofs war die Prüfung der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII entsprechend dem Anwendungsbereich des § 78a ff. SGB VIII.

Diese betrafen HzE gemäß § 27 SGB VIII in

- einem Heim oder einer sonstigen betreuten Wohnform (§ 34 SGB VIII),
- intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) außerhalb der eigenen Familie und
- sonstiger teilstationärer oder stationärer Form (§ 27 SGB VIII).

Die Vereinbarungen betrafen weiterhin Leistungen für Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) und Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) sowie Leistungen in gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder (§ 19 SGB VIII) i. V. m. den genannten Hilfen zur Erziehung.

Der Landesrechnungshof hat eine stichprobenartige Prüfung der abgeschlossenen Vereinbarungen vorgenommen. Die Prüfung bezog sich auf die rechtliche sowie auf die transparente Ausgestaltung von Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung durch die Vereinbarungspartner. Notwendige inhaltliche Regelungen wurden vor dem Hintergrund geprüft, dass die Vereinbarungen einen zentralen Beitrag zur Qua-

lifizierung der Hilfen zum Wohle der Kinder, Jugendlichen oder jungen Volljährigen leisten. Dabei war neben der Eignung, des Ausreichens und der Zweckmäßigkeit der Leistung ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Leistungserbringung wirtschaftlichen und sparsamen Zielsetzungen genügt.

5.1 Grundlagen der Vereinbarungen

5.1.1 Fehlende Sicherung der Übernahme der Entgelte

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist zur Übernahme des Entgelts für Leistungen in Einrichtungen verpflichtet, wenn eine Leistungsvereinbarung, eine Entgeltvereinbarung und eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abgeschlossen wurden.

Der Landkreis Jerichower Land vereinbarte für die stationären Leistungen für die Einrichtungen im Geltungsbereich des § 78a SGB VIII jeweils getrennt eine Leistungs- und eine Entgeltvereinbarung. Qualitätsentwicklungsvereinbarungen wurden nicht abgeschlossen (siehe Pkt. 5.6)

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die vom Landkreis für die Inanspruchnahme von Einrichtungen abgeschlossenen Vereinbarungen nicht das wesentliche Kriterium der Sicherung der Übernahme des Entgelts für die erbrachten Leistungen der Träger der Einrichtungen erfüllten. Dadurch kann eine kontinuierliche Leistungsgewährung im Interesse der die Einrichtungen in Anspruch nehmenden Kinder und Jugendlichen erheblich eingeschränkt werden. Der Landkreis hat umgehend sicherzustellen, dass sowohl Leistung, Entgelt als auch Qualitätsentwicklung nach § 78b SGB VIII vereinbart werden.

5.1.2 Mangelnde Vereinbarung von rechtlichen Grundlagen

Vereinbarungen über die Höhe der Kosten für die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Diensten der freien Träger sind gemäß § 77 SGB VIII zwischen den Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben. Spezialgesetzliche Rechtsgrundlage der Vereinbarungen für stationäre und teilstationäre Leistungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII sind die §§ 78b ff SGB VIII.

Gemäß der Präambel zu den vorgelegten Vereinbarungen vereinbarte der Landkreis Jerichower Land Leistungen der HzE nach den §§ 27 ff SGB VIII gemäß den §§ 78e SGB VIII in Verbindung mit dem Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII des Landes Sachsen-Anhalt (RV LSA).

Soweit Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt, ist gemäß § 78e Abs. 1 SGB VIII für den Abschluss von Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII der örtliche Träger der Jugendhilfe zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. Die

von diesem Träger abgeschlossenen Vereinbarungen sind für alle örtlichen Träger bindend. § 78e SGB VIII ist nicht rechtsrelevant für die Ausgestaltung des Rahmenvertrages des Landes Sachsen-Anhalt. Die Zuständigkeitsklausel ist nicht alleinige Rechtsgrundlage für den Abschluss der Vereinbarungen. Die vorrangige Rechtsgrundlage für den Abschluss der Vereinbarungen bildet § 78b Abs. 1 SGB VIII, da dieser die öffentlichen Jugendhilfeträger zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten bei Vereinbarung von Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII verpflichtet. Der Landesrechnungshof empfiehlt folgende Rechtsgrundlage: §§ 78a ff SGB VIII i.V.m. dem Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII des Landes Sachsen-Anhalt.

Der Landkreis Jerichower Land vereinbarte Leistungen nach § 42 SGB VIII ebenfalls gemäß den Leistungs- und Kalkulationsparametern des RV LSA. Das Land Sachsen-Anhalt hat jedoch nicht die Möglichkeit des § 78a Abs. 2 SGB VIII zur Übernahme des Anwendungsbereiches der §§ 78b ff. SGB VIII für weitere Leistungen nach dem SGB VIII sowie für vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (§ 42 SGB VIII) in Anspruch genommen. Rechtsgrundlage für diese Vereinbarungen ist daher § 77 SGB VIII. Es erfolgt der Hinweis, dass von den o.g. Vereinbarungen nicht die spezialgesetzliche Verpflichtung zur Kostenübernahme gem. § 78b SGB VIII durch die öJHT ausgeht.

Der Landesrechnungshof bittet in die Präambel die allgemeinverbindlichen Rechtsgrundlagen aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof orientierte sich bei seiner Prüfung am RV LSA, wobei er den RV LSA für nicht optimal und ausreichend verhandelt erachtet.

5.1.3 Prospektivität des Vereinbarungszeitraums

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

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass vereinzelt Entgeltvereinbarungen unzulässig zu einem rückwirkenden Zeitpunkt abgeschlossen wurden.

Beispiel:

Die Entgeltvereinbarung zwischen dem Landkreis Jerichower Land und der Cornelius-Werk gGmbH für Entgelte für Leistungen nach § 32 SGB VIII für die Tagesein-

richtung Genthin wurde am 21.01.2003 abgeschlossen. Gemäß Nr. 1 der Entgeltvereinbarung galt die Vereinbarung ab dem 01.01.2003 für das Betreuungsangebot. Die Entgeltvereinbarung mit der Cornelius-Werk gGmbH für Entgelte für Leistungen der Wohngruppe „Fiducia“ galt ab 14.03.2013 (Nr. 7 EV) und war am 25.03.2013 abgeschlossen worden.

Die Entgeltvereinbarungen zwischen dem Landkreis Jerichower Land und der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH für Leistungen nach § 27 i.V.m. §§ 34 und 35 SGB VIII sowie § 35a SGB VIII für die Therapeutische Erziehungsfachstelle Magdeburg (siehe auch Pkt. 5.1.5) wurde für den Vereinbarungszeitraum vom 01.10.2010 bis 31.12.2010 abgeschlossen. Die Vereinbarung wurde von den Vereinbarungspartnern mit Datum vom 12.11.2010 abgezeichnet.

Der Landesrechnungshof 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 hierfür zu zahlende 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 der Landkreis Jerichower Land als auch der Leistungsträger die Verfahrensabläufe so zu optimieren, dass der Geltungsbeginn nach der Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Vereinbarungspartner liegt.

5.1.4 Schwebend unwirksame Vereinbarungen

Erklärungen, durch welche die Kommune verpflichtet werden soll, bedürfen zum wirksamen Inkrafttreten der Prüfung und Durchführung formeller Voraussetzungen nach dem Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA). Zum Zeitpunkt der Prüfung bestand diese Verpflichtung nach der Landkreisordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LKO LSA).

Die zwischen dem Landkreis Jerichower Land und den Einrichtungsträgern abgeschlossenen Vereinbarungen gemäß § 78a ff SGB VIII wurden regelmäßig vom Fachdienstleiter unterzeichnet.

Nach § 59 Abs. 1 LKO LSA bedurften Erklärungen, durch welche der Landkreis verpflichtet werden soll, der Schriftform. Sie waren, sofern sie nicht gerichtlich oder notariell beurkundet wurden, nur rechtsverbindlich, wenn sie handschriftlich vom Landrat unterzeichnet und mit dem Dienstsiegel versehen waren. Im Falle der Vertretung des Landrates mussten Erklärungen durch dessen Stellvertreter, den vertretungsbe-

berechtigten Beigeordneten oder durch zwei vertretungsberechtigte Beamte oder Arbeitnehmer handschriftlich unterzeichnet werden. Darin lag die Anordnung einer Gesamtvertretung.⁹ Die Formvorschriften des § 59 Abs. 1 bis 3 LKO LSA galten nicht für Erklärungen in Geschäften der laufenden Verwaltung oder aufgrund einer in der Form von § 59 Abs. 1 bis 3 LKO LSA ausgestellten Vollmacht.

Unter Geschäften der laufenden Verwaltung sind Geschäfte zu verstehen, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und nach Größe, Umfang der Verwaltungstätigkeit und Finanzkraft der beteiligten Kommune von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind (BGHZ 92, 164; NVwZ-RR 1997, 725). Durch die Entgeltvereinbarungen wurde die Refinanzierung von Aufwendungen z.B. der Cornelius-Werk gGmbH für die Wohngruppe „Fiducia“ jährlich i.H.v. ca. 322.000 €, für die Wohngruppe „Luna“ jährlich i.H.v. ca. 374.000 € verpflichtend über Entgeltsätze geregelt. Der Geltungszeitraum der Vereinbarungen war nicht begrenzt. Die aktuelleren Entgeltvereinbarungen hatten beim Landkreis Jerichower Land regelmäßig eine Laufzeit von mindestens 2 Jahren und mehr.

Bei einem derartigen Wertumfang konnte der Landkreis Jerichower Land nicht mehr von einem Geschäft von weniger erheblicher Bedeutung ausgehen. Dies wird formell dadurch bestätigt, dass in Auslegung von § 6 Absatz 1 Nr. 3 der Hauptsatzung der Kreistag für Rechtsgeschäfte i.S.v. § 33 Abs. 3 Nr. 10 LKO LSA mit einem Wertumfang von mehr als 250.000 € zuständig ist. Die Hauptsatzung enthielt keine Zuständigkeitsregelungen für den Kreistag des Landkreises und somit auch nicht für Geschäfte, für die nach § 33 Abs. 3 LKO LSA eine Wertgrenze festzulegen ist. Nach der Rechtsprechung des BGH (vgl. BGH NVwZ-RR 1997, 725f) spricht im Regelfall die Befassung des Rates oder Kreistages mit einer Angelegenheit gegen ihre Einordnung als Geschäft der laufenden Verwaltung (vgl. BGH NVwZ-RR 1997, 725f).¹⁰ Gemäß § 33 Abs. 3 Nrn. 7 und 10 LKO LSA (ebenso § 45 Abs. 2 Nrn. 7 und 10 KVG LSA) war der Kreistag für Geschäfte zuständig, soweit eine vom Kreistag allgemein festgesetzte Wertgrenze überschritten wird. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs handelt es sich bei den die Wertgrenze überschreitenden Vereinbarungen um wirtschaftlich gleich zu achtende Rechtsgeschäfte mit Auswirkungen auf alle die Leistungen in Anspruch nehmenden örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 78e Abs. 1 SGB VIII). Daher ist beim Abschluss der Entgeltvereinbarungen nach den § 78b Abs. 1 SGB VIII zu prüfen, dass die Form- und Verfahrensvorschriften des KVG LSA eingehalten werden.

⁹ siehe BGH NJW 1982, 1036 [BGH 04.12.1981 - V ZR 241/80]; NJW 1998, 3058 [BGH 15.04.1998 - VIII ZR 129/97], 10 OLG Hamm, 20.01.2010, I-15 W 160/10

Für Verpflichtungsgeschäfte gelten die Formvorschriften gem. § 73 KVG LSA. Zum Zeitpunkt der Prüfung galt § 59 Abs. 1 LKO LSA. Die Formvorschriften sind nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung anzuwenden.

Die Vereinbarungen wurden „zwischen dem Landkreis Jerichower Land, vertreten durch den Landrat, in dessen Auftrag der Fachbereichsleiter“ abgeschlossen. Die Unterzeichnung erfolgte durch die Bezeichnung des Namens und den Status als Fachbereichsleiter. Der Unterschrift wurde regelmäßig keine vollständige Amtsbezeichnung als Leiter des Jugendamtes zugefügt und in keinem Fall wurde eine Vereinbarung gem. § 59 Abs. 1 LKO LSA gesiegelt.

Für den Leiter des Jugendamtes lag eine Erteilung zur Unterschriftsbefugnis vom 20.12.2007 vor. Nach dieser war der Leiter des Jugendamtes ermächtigt, für den Landkreis Jerichower Land – als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe – rechtsverbindliche Unterschriften zu leisten. Diese Vollmacht war vom Landrat unterzeichnet, jedoch nicht gesiegelt. Sie entsprach somit nicht den Anforderungen der LKO LSA. Dieser Sachverhalt führte zur Feststellung, dass die geprüften Vereinbarungen schwebend unwirksam waren.

Der Landesrechnungshof stellte zudem fest, dass diese Vollmacht unbegrenzte Wirkungen nach außen für öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsgeschäfte entfaltete. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, derartige Vollmachten sachgerecht z.B. nach Wertgrenzen für öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsgeschäfte und auch gerichtliche Erklärungen zu differenzieren.

Gemäß § 73 KVG LSA ist das Erfordernis der Siegelung weggefallen.

Der Landkreis Jerichower Land hat nach Auffassung des Landesrechnungshofs beim Abschluss der Vereinbarungen nicht in jedem Fall die Zustimmungsregelungen für den Kreistag nach § 45 Abs. 2 Nr. 7 KVG LSA (zuvor § 33 Abs. 3 Nr. 7 LKO LSA) i.V.m. §§ 5 und 6 der Hauptsatzung des Landkreises Jerichower Land berücksichtigt. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Kreistag eine Zustimmungsregelung für den Jugendhilfeausschuss in die Hauptsatzung aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII teilweise schwebend unwirksam waren. Der Landesrechnungshof empfiehlt die Prüfung einer Begrenzung für Vollmachten für Verpflichtungsgeschäfte i.S.d. § 73 Abs. 4 KVG LSA.

5.1.5 Nichtzuständigkeit des Landkreises nach § 78e SGB VIII

Wird die Leistung ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Entgeltes gegenüber dem Leistungsträger verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung abgeschlossen wurden (§ 78b Abs. 1 und 2 SGB VIII). Gemäß § 78e SGB VIII ist für den Abschluss der Vereinbarungen der örtliche Träger zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist, soweit Landesrecht nicht etwas anderes regelt.

Der Landkreis Jerichower Land prüfte seit dem Jahr 2012 die Zuständigkeit für den Abschluss von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 78e SGB VIII korrekt und gab Anträge zu Neuvereinbarungen bzw. Fortschreibungen für Einrichtungen außerhalb des Landkreises an den zuständigen öJHT ab bzw. an den Einrichtungsträger zurück. Dies betraf z.B. die Cornelius-Werk gGmbH für die Erziehungsfachstelle „Havelland“ in Stechow (Schreiben an Träger vom 16.05.2012) sowie die Erziehungsfachstelle Aken und die Therapeutische Mädchengruppe Flötz (Schreiben an Landkreis Anhalt-Bitterfeld vom 02.05.2013).

Mit der Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH hatte der Landkreis für die Wohngruppe „Leo Minor“ eine Leistungs- und eine Entgeltvereinbarung vom 27.03.2009 und für die Wohngruppe „Lyra“ eine Leistungs- und eine Entgeltvereinbarung vom 13.10.2010 abgeschlossen. Für beide Einrichtungen bestanden Betriebserlaubnisse für die Standorte in Magdeburg. Beim Abschluss der Vereinbarungen war die Zuständigkeitsregelung nach § 78e SGB VIII nicht beachtet worden. Vereinbarungen sind nur für alle örtlichen Träger bindend, wenn der zuständige öJHT den Abschluss vorgenommen hat. Es ist nicht ausreichend, dass die Landeshauptstadt Magdeburg als Hauptbeleger den Vereinbarungen zugestimmt hat.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofs veranlasste der Landkreis eine Überprüfung beim Träger der Einrichtungen. Dieser teilte mit, dass die Leistungs- und Entgeltvereinbarung für die Wohngruppe „Leo Minor“ bereits ab dem 01.07.2012 mit der Landeshauptstadt Magdeburg neu verhandelt und vereinbart war. Für die Wohngruppe „Lyra“ beabsichtigte der Träger voraussichtlich 2014 mit der Landeshauptstadt Magdeburg neu zu verhandeln.

Der Landkreis hatte somit keine Prüfung vorgenommen, ob bereits in fehlerhafter Zuständigkeit abgeschlossene Leistungs- und Entgeltvereinbarungen weiterhin wirksam waren. Er forderte die Träger nicht zur Neuverhandlung mit dem ordnungsgemäß zuständigen öJHT auf.

Der Landkreis Jerichower Land war für den Abschluss der o. g. Vereinbarun- gen gem. § 78e SGB VIII nicht zuständig, da die Einrichtungen nicht im örtli- chen Zuständigkeitsbereich des Landkreises lagen. Aufgrund der Nichtzu- ständigkeit entfalteten die Vereinbarungen keine Bindungswirkung für alle ört- lichen Träger der Jugendhilfe. Der Landkreis hat eine Zuständigkeitsprüfung für alle Vereinbarungen vorzunehmen und nur in seinem Zuständigkeitsbe- reich Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII abzuschließen.

5.1.6 Betriebserlaubnis als Voraussetzung für die Vereinbarung

Eine Einrichtung im Sinne des RV LSA ist ein für die Anwendungsbereiche nach § 78a SGB VIII in einer besonderen Organisationsform unter verantwortlicher Lei- tung zusammengefasster Bestand an persönlichen und sächlichen Mitteln, der einer Betriebserlaubnis gemäß § 45 Abs. 1 SGB VIII bedarf. § 45 SGB VIII regelt die Er- laubnis für den Betrieb einer Einrichtung. Folgerichtig definiert sich gemäß § 9 Abs. 4 RV LSA die Einrichtung über eine bestehende Betriebserlaubnis.

Der Landesrechnungshof hat im Landkreis Jerichower Land erstmals in dieser Prüf- reihe festgestellt, dass die Leistungsvereinbarungen einen Bezug zur geltenden Be- triebserlaubnis beinhalteten. Dies wird ausdrücklich begrüßt.

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung jedoch fest, dass die in der Ver- einbarung genannte Betriebserlaubnis nicht immer mit der zum Zeitpunkt des Ab- schlusses der Leistungsvereinbarung geltenden aktuellen Betriebserlaubnis in Ein- klang stand.

Dies betraf z.B. die Leistungsvereinbarungen mit der Cornelius-Werk gGmbH zu den Wohngruppen „Luna“, „Zille-Haus“ oder für das „Betreute Wohnen“ vom 30.04.2013, in denen als Grundlage der Leistungsvereinbarung die Betriebserlaub- nis vom 01.01.2002 genannt wurde. Die Betriebserlaubnis galt jedoch zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht mehr. Eine neue Betriebserlaubnis war für die Sozi- alpädagogischen Wohngruppen nach Teileinrichtungen ab 18.02.2013 wirksam.

Für die Außenwohngruppe „Quo Vadis“ in Genthin wurde eine Betriebserlaubnis für 6 Plätze für Leistungen nach §§ 34 und 42 SGB VIII mit Wirkung ab dem 18.04.2011 erteilt. Die Leistungsvereinbarung vom 28.04.2011 basierte auf dieser Betriebserlaubnis. Die der Leistungsvereinbarung zugrunde liegende Leistungsbe- schreibung mit Stand 03/2011 war jedoch bereits für die künftige Nutzung mit 9 + 2 Plätzen ausgerichtet. Die Änderung der Betriebserlaubnis war nicht Bestandteil der Akte. Die Betriebserlaubnis wurde zunächst wegen des dringenden Bedarfes mit Auflagen nur für 6 Plätze erteilt. Der Landkreis hat somit zunächst eine Leistung für eine nicht genehmigte Nutzung von 9 + 2 Plätzen vereinbart.

Für die sozialpädagogische Tagesgruppe in Genthin, ebenfalls in Trägerschaft der Cornelius-Werk gGmbH, lag die letzte Fortschreibung der Entgelt- und der Leistungsvereinbarung vom 12.12.2005 für den Standort K.-Str. vor. Bei dem Besuch der Einrichtung stellten die Prüferinnen fest, dass der Sitz an den Standort F.-Str. verlegt worden war. Eine Betriebserlaubnis ist standortbezogen zu erstellen und wurde für den neuen Standort nicht in der Akte geführt. Vereinbarungen nach § 78b Abs.1 SGB VIII lagen ebenfalls nicht für die Einrichtung am neu betriebenen Standort vor.

Da sich gemäß § 9 Abs. 4 RV LSA die Einrichtung über eine bestehende Betriebserlaubnis definiert, hat der Landkreis für jede erlaubte Einrichtung die Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII abzuschließen. Für die Einrichtung in der F.-Str. lag somit keine wirksamen Entgelt- und Leistungsvereinbarungen vor.

Die Entgelte sind jeweils auf Basis der nach der Betriebserlaubnis definierten Einrichtung neu zu verhandeln und eine dem Rahmenvertrag entsprechende Vertragsgestaltung für diese Einrichtungen sicherzustellen.

5.1.7 Fehlende Nachvollziehbarkeit eines Leistungsangebotes

Grundlage aller Vereinbarungen muss eine einheitliche Festlegung zum verhandelten und vereinbarten Angebot der ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbrachten Leistung sein.

Zur Leistungsvereinbarung und zur Entgeltvereinbarung für die Einrichtung „Kutschnerhaus Brandenstein“ der Outlaw Gesellschaft für Kinder- und Jugendhilfe gGmbH vom 14.07.2011 für Leistungen nach § 27 SGB VIII i.V.m. § 34 SGB VIII und § 35 SGB VIII, § 35a SGB VIII und § 41 SGB VIII fand der Landesrechnungshof eine Leistungsbeschreibung in den Akten vor, die ausdrücklich auf ein Angebot für Hilfen zur Erziehung gemäß § 27 i.V.m. §§ 34 SGB VIII und § 41 SGB VIII ausgerichtet war. Danach war die Kleinsteinrichtung nicht als Spezialangebot für die Gruppe besonders benachteiligter Kinder/Jugendlicher zu verstehen. Der Einrichtungsträger gewährte somit nicht die in den Vereinbarungen genannten Leistungen in ihrer Gesamtheit.

Der Einrichtungsträger verpflichtet sich mit der Leistungsvereinbarung entsprechend der Leistungsbeschreibung, die Leistungen in dem vereinbarten Umfang und der jeweiligen Qualität zu erbringen. Die dort beschriebenen Leistungen standen jedoch nicht im Einklang mit dem in der Vereinbarung verankerten Angebot. Der Landkreis Jerichower Land hat dafür Sorge zu tragen,

dass das vereinbarte Leistungsangebot inhaltlich mit der Leistungsvereinbarung im Einklang steht.

Der Landkreis hat bei der Ermittlung von Entgelten grundsätzlich darauf hinzuwirken, dass im Anwendungsbereich der §§ 78a ff SGB VIII die Leistungsangebote von der Betriebserlaubnis, über die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und somit auch über die Leistungsbeschreibung und das Kalkulationsblatt einheitlich nachvollziehbar sind, damit die Vereinbarung der Entgelte nach § 78c Abs. 2 SGB VIII leistungsgerecht erfolgen kann.

5.2 Leistungsvereinbarungen

5.2.1 Rechtliche Hinweise zur Leistungsvereinbarung

Der Landesrechnungshof prüfte die rechtliche Ausgestaltung der Leistungsvereinbarungen und gibt dazu im Folgenden Hinweise zu den einzelnen Bestimmungen:

zu Nr. 1

Die Grundlage der Leistungsvereinbarung ist nach deren Nr. 1 die Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII. Unter Pkt. 5.1.4 hat der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass der Landkreis nicht immer Bezug auf die tatsächlich geltende Betriebserlaubnis nahm. Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis künftig die Verhandlungen unter Vorlage der gültigen Betriebserlaubnis führt.

Der Landesrechnungshof hält es darüber hinaus für erforderlich in allen Vereinbarungen zu regeln, dass Änderungen, Erweiterungen oder sonstige Abweichungen von Betriebserlaubnissen dem zuständigen öJHT unverzüglich vorzulegen sind.

zu Nr. 2

Der Einrichtungsträger verpflichtet sich gem. Nr. 2 der Leistungsvereinbarung entsprechend der als Anlage 1 beigefügten Leistungsbeschreibung (z.B. Stand 12/2012), die Leistungen im angegebenen Umfang und in der jeweiligen Qualität zu erbringen. Das Original der Leistungsbeschreibung verbleibt im Jugendamt.

Der Landesrechnungshof sieht durch die Regelung nicht gewährleistet, dass der Inhalt der Leistung, also das fundierte sozialpädagogische, gruppenübergreifende und damit insgesamt das fachlich leistungsspezifische Konzept konkret und ausreichend vereinbart wurde.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, neben dem Umfang auch den Inhalt der Leistung in die Verpflichtung aufzunehmen. Durch die Leistungsvereinbarung ist

gem. § 78c Abs. 1 SGB VIII weiterhin sicherzustellen, dass die Leistungen geeignet, ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sind. Diese Verpflichtung sollte textlich verankert werden.

Für die Wohngruppe „Fiducia“ der Cornelius-Werk gGmbH befand sich eine undatierte Leistungsbeschreibung in der Akte, die nicht als Anlage zur Leistungsvereinbarung gekennzeichnet war. Der Landkreis hat für alle Einrichtungen das Bestimmtheitsgebot zu gewährleisten. Dazu zählt, dass die vereinbarten Leistungsanforderungen in der Akte nachvollziehbar dokumentiert sind.

Gemäß der Leistungsvereinbarung und betreffend auch die Entgeltvereinbarung zwischen dem Landkreis Jerichower Land und der Häuser unserer Zukunft – Erziehungsstellen GmbH vom 17.12.2008 waren für die Heilpädagogische Kleinsteinrichtung „Pension Kinderland“ Leistungen nach § 27 i.V.m. § 34 SGB VIII sowie § 41 SGB VIII und § 42 SGB VIII von der Vereinbarung umfasst. Die Betriebserlaubnis vom 22.02.2011 war für 6 Plätze erteilt. Die Leistungsbeschreibung vom Februar 2011 war für 6 + 2 Plätze ausgelegt.

Für die Erziehungsfachstelle „Weiße Rasselbande“ des o.g. Trägers lag die genehmigte Kapazität bei 2 Plätzen (BE vom 27.05.2011). Die vereinbarte Leistungsbeschreibung und die Konzeption betrafen jedoch eine Kapazität von bis zu 3 Kindern für Leistungen nach § 27 i.V.m. § 34 SGB VIII sowie § 41 SGB VIII und § 42 SGB VIII. Leistung und Entgelt (Vereinbarungen jeweils vom 26.07.2011) wurden für Leistungen nach § 27 i.V.m. § 34 SGB VIII sowie § 42 SGB VIII vereinbart.

Das Landesjugendamt hatte in beiden Fällen eine geringere als die mit der Leistungsvereinbarung bestätigte Platzkapazität erlaubt. Der Landesrechnungshof erachtet es gemäß § 45 Abs. 2 SGB VIII und im Interesse des Wohls der Kinder und Jugendlichen für notwendig, dass die Bestimmungen der Betriebserlaubnis zur Platzkapazität der Einrichtungen nicht durch die Leistungsvereinbarungen überschritten werden. Die Festlegungen des Landesjugendamtes in der Betriebserlaubnis sind für den Landkreis bindend.

Beide Leistungsbeschreibungen enthielten keine Beschreibung zu den Leistungen nach § 42 SGB VIII zu den Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass für die Erziehungsfachstelle „Weiße Rasselbande“ keine Vereinbarungen zu Leistungen der Verselbständigung nach § 41 SGB VIII vorlagen.

Der Landesrechnungshof stellte auch bei weiteren Vorgängen fest, dass Leistungsbeschreibungen zwar vorlagen, aber aus den Vereinbarungen die konkrete Leistung nicht ausreichend nachvollziehbar war. Liegt eine der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII nicht vor, ist der Landkreis zur Übernahme des Entgeltes nur ein-

geschränkt verpflichtet. Dies kann sich nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung, aber insbesondere auch auf das Wohl der betreuten jungen Menschen auswirken. Die Vertragspartner haben somit im beiderseitigen Einvernehmen die Leistung individuell und rechtssicher zu vereinbaren.

Der Landkreis hat daher zu beachten, dass Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote der Einrichtungen auf der Basis der Betriebserlaubnis im Einklang mit der Leistungsbeschreibung vereinbart werden. Ist das Leistungsangebot nach Inhalt, Umfang und Qualität nicht konkret einer Vereinbarung nach § 78b SGB VIII zuordenbar und beschrieben, widerspricht die Leistungsvereinbarung den gesetzlichen Anforderungen des SGB VIII. Dies führt dazu, dass die Leistung nur eingeschränkt prüf- und abrechenbar ist.

zu Nr. 3

Nach Nr. 3 der Leistungsvereinbarung sichert der Einrichtungsträger die Qualität durch Prüfungen entsprechend dem in der Leistungsbeschreibung angegebenen Umfang. Dieser Passus dient der Qualitätssicherung im Rahmen der z.B. durch die Leistungsbeschreibungen des Cornelius-Werks gGmbH vorgegebenen Struktur-, Ergebnis- und Prozessqualitätsmerkmale.

Die Regelung ist jedoch nicht ausreichend für den Nachweis der nach § 78b Abs. 1c) SGB VIII abzuschließenden Qualitätsentwicklungsvereinbarung, da dort lediglich die Qualitätssicherung der Leistung vereinbart wurde. Zur Notwendigkeit und Durchführung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung wird unter Pkt. 5.6 ausgeführt.

zu Nr. 4 und teilweise Nr. 6

Unter Nr. 4 wurde der Gültigkeitsbereich der Leistungsvereinbarung geregelt. Beispielsweise galt eine Leistungsvereinbarung für die Heilpädagogische Kleinsteinrichtung „Pension Kinderland“ vom 01.04.2011 bis 31.12.2011. Fortschreibungen der Leistungsvereinbarung lagen nicht vor. Gemäß § 78d Abs. 2 Satz 3 SGB VIII gelten die vereinbarten Vergütungen bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weiter. Die spezialgesetzliche Regelung zum Fortgelten der Vereinbarung betrifft somit die Vergütungen und nicht die Vereinbarung der Leistung. Daraus resultiert, dass ab 01.01.2012 keine gültige Leistungsvereinbarung mehr vorlag.

Die Festlegung eines Vereinbarungszeitraumes ist für die Leistungserbringung nicht erforderlich.

Nach Nr. 6 wird geregelt, dass trotzdem eine neue Entgeltvereinbarung ab 01.01.2012 abgeschlossen werden kann, sofern sich ab dem 01.01.2012 keine Änderung der vereinbarten Leistung (Fortbestehen der Leistungsbeschreibung) ergibt. Die Vereinbarungspartner gingen somit von einem Fortbestehen der Leistungsvereinbarung aus, obwohl sie den Geltungszeitraum konkret eingegrenzt hatten. Es bedarf hier jedoch zunächst einer Regelung zum Fortbestehen der Leistungsvereinbarung. Teilweise regelten die Leistungsvereinbarungen einen Geltungsbereich ab dem bspw. 01.01.2011. Diese Regelung gewährt das Fortbestehen einer Leistungsvereinbarung.

Der Landkreis hat die betreffenden Leistungsvereinbarungen schnellstmöglich in Kraft zusetzen.

zu Nr. 5

Bei unvorhergesehenen wesentlichen Änderungen der Planzahlen, die der Vereinbarung zugrunde lagen, ist gem. Nr. 5 der Leistungsvereinbarung das Entgelt neu zu verhandeln.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass die Leistungsvereinbarungen keinen Bezug zu den jeweils gültigen gesondert abgeschlossenen Entgeltvereinbarungen hatten. Der Begriff der Planzahlen ist nicht definiert. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass sich Planzahlen nur aus einer Kalkulation ergeben können, da diese das zahlenmäßige Werk darstellt. Der Leistungsvereinbarung lagen jedoch keine vereinbarten Planzahlen zu Grunde.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Regelung, nach der bei vollzogener Änderung der Leistungen (Leistungsbeschreibung) eine Neuverhandlung der Leistungsvereinbarung notwendig wird. Erst daraus resultierende Änderungen von Kosten müssen auch zu Neuverhandlungen der Entgelte führen.

zu Nr. 6 (bzw. Nr. 7)

Nach Nr. 6 der Leistungsvereinbarung ist diese von beiden Vertragsparteien mit einer Frist von 3 Monaten zum Ende des Kalendermonats kündbar. Die Kündigung bedarf der Schriftform.

Grundsätzlich muss im Interesse des Kindeswohls und bei Verstößen gegen die Leistungsvereinbarung die Möglichkeit der Kündigung aus wichtigem Grund geregelt werden. Die Leistungsvereinbarung ist zu ergänzen. Dies gilt ebenfalls für die Entgeltvereinbarung.

Zusammenfassung

Der Landesrechnungshof erwartet die Prüfung und Überarbeitung der Regelungen der Vereinbarungen. Er empfiehlt wegen der gegenseitigen Bedingtheit von Leistungs- und Entgeltvereinbarung sowie aus Rechtssicherheits- und aus Praktikabilitätsgründen, die Leistungsvereinbarung und die Entgeltvereinbarung in einer gemeinsamen Vereinbarung zusammenzufassen.

5.2.2 Abschluss einer Leistungsvereinbarung

Der Landesrechnungshof weist im Interesse der Rechtssicherheit auch an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass die gem. § 78b Abs. 1 SGB VIII gemeinsam mit den Leistungsträgern verhandelten Leistungen umfänglich von den Leistungsvereinbarungen zu erfassen bzw. nur Leistungen zu erfassen sind, die auch Bestandteil der Leistungsbeschreibung sind. Grundlage der Vereinbarung ist die Betriebserlaubnis.

Beispiel 1

Die Leistungsbeschreibung für die Erziehungsfachstelle „fidei domus“ der Trägerin Fr. P. lag ohne Datumsangabe und nur im Entwurf beim Landkreis vor.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in diesem Fall die Leistungsbeschreibung ohne Angabe des Erstellungsdatums und somit ohne Geltungsbezug vereinbart wurde. Zudem lag sie nur als Entwurf und damit nicht abschließend festgestellt vor. Der Landkreis konnte somit rechtlich nicht sicherstellen, dass den jungen Menschen die erforderliche Hilfe in entsprechender Qualität gewährt wird.

Die Leistungsbeschreibung erfasste Leistungen der Heimerziehung nach § 27 SGB VIII i.V.m. §§ 34, 35 SGB VIII, § 35a SGB VIII sowie § 42 SGB VIII. Die Leistungsvereinbarung und die Entgeltvereinbarung wurden für Leistungen nach § 27 SGB VIII i.V.m. §§ 34, 35 VIII geschlossen. Gemäß der Begründung zur Betriebserlaubnis war eine Einrichtung mit Leistungen nach § 27 SGB VIII i.V.m. §§ 34, 35 SGB VIII beantragt. Die Verpflichtung des Einrichtungsträgers, Leistungen in dem vereinbarten Umfang und der jeweiligen Qualität zu erbringen, war daher für Leistungen nach § 27 SGB VIII i.V.m. 34 SGB VIII und § 35 SGB VIII vereinbart. Leistungen nach § 35 SGB VIII und somit der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung für Jugendliche waren jedoch in der Leistungsbeschreibung fachlich nicht beschrieben. Für die weiteren Leistungen nach § 35a SGB VIII sowie § 42 SGB VIII lagen

ebenfalls keine sozialpädagogisch fundierten Beschreibungen vor, wobei die Verpflichtung zur Leistungsgewährung nicht vereinbart war.

Das Landesjugendamt hatte Ausnahmegenehmigungen zur Betriebserlaubnis für die Unterbringung von zwei Kindern nach § 35a SGB VIII erteilt. Dafür lag keine Vereinbarung der Leistungsbeschreibung vor.

Beispiel 2

Die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH erhielt für die Erziehungsfachstelle „Ritter“ für eine Platzkapazität von 2 Plätzen die Betriebserlaubnis mit Wirkung ab dem 01.09.2013 für eine Einrichtung, die Hilfen zur Erziehung nach § 27 SGB VIII i.V.m. § 34 SGB VIII anbietet. Die Leistungsvereinbarung und die Entgeltvereinbarung lagen für die Erbringung von Leistungen nach § 27 SGB VIII i.V.m. § 34 SGB VIII vor, die ab 01.09.2013 für das Betreuungsangebot galten. Die Betriebserlaubnis und die Leistungsvereinbarung basierten auf der Leistungsbeschreibung vom 26.07.2013. Gemäß dieser auch in der Akte vorliegenden Leistungsbeschreibung war die Leistung mit intensivpädagogischer Ausrichtung auf die vollstationäre Betreuung eines Kindes nach § 34 SGB VIII und § 35a SGB VIII gerichtet (siehe auch Pkt. 5.2.3 Personal). Das Kalkulationsblatt zur Entgeltvereinbarung entsprach nicht der Vorgabe des RV LSA und enthielt nicht die Angaben zur Art der kalkulierten Leistungen.

Die Leistungsbeschreibung beinhaltete die vollstationäre Betreuung eines Kindes. Die Betriebserlaubnis und die Entgeltvereinbarung waren jedoch für zwei Kinder ausgelegt. Daher bestand nach Auffassung des Landesrechnungshofs nach dieser Leistungsbeschreibung keine ordnungsgemäße sachliche und fachliche Grundlage für die Unterbringung von zwei Kindern in der Erziehungsfachstelle.

Durch die Betriebserlaubnis und die Leistungsvereinbarung, basierend auf der genannten Leistungsbeschreibung, ist das Wohl eines zweiten stationär zu betreuenden Kindes rechtlich nicht sichergestellt.

Der Landkreis hat die Leistungsvereinbarungen auf der Grundlage ordnungsgemäßer Leistungsbeschreibungen im Einklang mit den erlaubten Leistungen neu zu verhandeln.

5.2.3 Festlegung der wesentlichen Leistungsmerkmale

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

- Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebots,
- dem in der Einrichtung zu betreuenden Personenkreis,

- der erforderlichen sächlichen und personellen Ausstattung,
- der Qualifikation des Personals sowie
- den betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung.

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

Im Folgenden werden nach der stichprobenhaften Prüfung Hinweise zu festgestellten Defiziten bei der Festlegung der Leistungsmerkmale gegeben, die der Landkreis bei der Prüfung und der Verhandlung der angebotenen Leistungen im Interesse transparenter und vergleichbarer Leistungsbeschreibungen beachten sollte.

Der Landesrechnungshof betrachtete dabei gemäß seiner Aufgabenstellung nur die Aspekte, die mit dem leistungsgerechten, wirtschaftlichen und sparsamen Betrieb der Einrichtungen im Zusammenhang stehen. Eine Prüfung der darüber hinausgehenden sozialpädagogischen, erzieherischen und sich daraus ergebenden rechtlichen Anforderungen gemäß dem SGB VIII erfolgte nicht.

Ziel der Leistungen

Das Ziel der Leistungen widerspiegeln die Ausführungen über die Zielgruppe, die Ausschlusskriterien für eine Aufnahme sowie die Grundaussagen über die Zielsetzung, die überwiegend angemessen beschrieben wurden. Zu den Methoden der angebotenen Leistungen führt der Landesrechnungshof nicht aus.

Der Landesrechnungshof merkt weiterhin an, dass eine Prognose zum zeitlichen Rahmen der durchschnittlichen Hilfeverläufe nicht immer gestellt wurde. Fachlich-methodische Ansätze sollen für idealtypische Fallverläufe mögliche Zielerreichungszeiträume, z.B. zur relativ zügigen Rückführung in das Elternhaus, des inhaltlichen Herangehens bei wahrscheinlich nicht mehr zu erwartender Rückführung in das Elternhaus oder die zeitlichen Perspektiven der Verselbständigung erfassen. Keine konkreten Aussagen zu zeitlichen Zielstellungen enthielten z.B. die Leistungsbeschreibungen für das „Haus Sonnenschein“ des Trägerwerkes Soziale Dienste in Sachsen-Anhalt e.V. oder für die Sozialpädagogische Einrichtung Möckern/Stegelitz des ALEP e.V.

Leistungsvereinbarungen sollen den belegenden öJHT die Prüfung der Eignung und Vergleichbarkeit der Leistungen ermöglichen. Dies betrifft - auch unter Kostengesichtspunkten - Aussagen des Einrichtungsträgers zur Darstellung der zeitlichen Prognosen des durchschnittlichen Hilfeverlaufs, die sich aus der fachlichen Ausrichtung der Einrichtung herleiten.

Die Leistungsbeschreibungen gingen i.d.R. umfassend auf die persönlichen Aufnahme- und Ausschlusskriterien ein. Keine Benennung der Ausschlusskriterien für die Aufnahme enthielt die Leistungsbeschreibung für die Erziehungsgruppen oder die Tagesgruppe der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH. Die Angaben sind auch Bestandteil des Info-Katalogs. Zur transparenten Darstellung des Leistungsangebotes sollte eine Ergänzung vorgenommen werden.

Zum Ablauf des Aufnahmeverfahrens erfolgten jedoch zumeist nur bei den aktuellen Leistungsvereinbarungen Angaben. Bei der Neuverhandlung von Leistungsvereinbarungen wie z.B. für Leistungen der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH oder der Schultz-Hencke-Haus Berlin GmbH ist darauf zu achten, dass hier konkrete Erläuterungen zum zeitlichen Ablauf, zur Verfahrensbeteiligung und zum Ansprechpartner, aber ggf. auch zur Möglichkeit des Probewohnens und zu Probezeiten einschließlich des Kostenumfanges ergänzt werden. Ebenso sollten Inhalt der Leistungsbeschreibungen das durchzuführende Anamneseverfahren und die Persönlichkeits- und Leistungsdiagnostik in Art, zeitlichem Umfang und Personaleinsatz sein. Empfehlenswert ist zudem, den Verfahrensablauf mit dem Informationsstand des Hilfeplanes abzustimmen, um Testwiederholungen und Doppeldiagnostik zu vermeiden.

Sein Augenmerk sollte der Landkreis bei der Prüfung der Vollständigkeit der Leistungsbeschreibungen ebenfalls darauf richten, dass diese Auskunft über die Förder-, Erziehungs- und Therapieplanung sowie Fallbesprechungen und die Art und den Umfang ihrer Dokumentation geben. Wesentlich ist, dass der Hilfeplan durch nachvollziehbare interne Pläne des Einrichtungsträgers (Erziehungs-, Entwicklungsplan u.ä.) konkretisiert wird. Dabei sind die konkrete Verantwortlichkeit für die Erstellung und Fortschreibung festzulegen, die Notwendigkeit der kollegialen und reflektierenden Beratung im Team, aber auch die Zugänglichkeit für das Jugendamt sowie terminliche Abläufe zu berücksichtigen. Aussagen sollten auch dazu getroffen werden, wie transparent solche Pläne für die jungen Menschen sind. Konkretisierungsbedarf besteht für die Aktualisierung von Leistungsbeschreibungen der Einrichtungen der Cornelius-Werk gGmbH, z.B. für die Tagesgruppe Genthin (Stand Januar 2000) oder die WG „Quo Vadis“ (Stand März 2011), die Einrichtungen der Schultz-Hencke-Haus Berlin GmbH oder des ALEP e.V.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die o.g. Parameter bei der Vereinbarung transparenter und wirkungsorientierter Leistungsbeschreibungen zu berücksichtigen.

Qualität des Leistungsangebotes

Die Leistungsvereinbarungen haben die Qualität der Leistung zu beschreiben, d.h. die grundsätzlich zu gewährende Qualität der Leistungsmerkmale nach § 78c Abs. 1 SGB VIII.

Durch die Leistungsbeschreibung wird weitgehend die Strukturqualität der Einrichtung dargestellt. Gleichzeitig bildet sie den Qualitätsrahmen und somit Grundlage für die Qualitätsentwicklung mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung. Die Qualitätsziele drücken sich beispielsweise in einer Einhaltung eines festgesetzten Fachkräfteangebotes oder in einer Absicherung der Urlaubs- und Krankheitsvertretung aus. Insgesamt ist der Qualitätsrahmen nur sichergestellt, wenn auch die Qualitätsmerkmale nach § 78c Abs. 1 SGB VIII umfänglich vereinbart wurden. Die Leistungsvereinbarungen wiesen Qualitätsmerkmale überwiegend nach, diese sind jedoch teilweise z.B. entsprechend den nachfolgenden Ausführungen zu den Grundleistungen zu ergänzen bzw. zu präzisieren.

Grundleistungen im Leistungsangebot

Die im RV LSA, Anlage 1, Nr. 4.1 aufgeführte Gliederung der Grundleistungen für eine Leistungsbeschreibung ist Basis für die Ermittlung des Kostensatzes. Gemäß dem RV LSA wird erwartet, dass zu den aufgeführten Einzelpunkten jeweils eine Aussage der Einrichtung erfolgt. Dies betrifft

- a) alle sozialpädagogischen Grundleistungen,
- b) räumliche Gegebenheiten, Bewirtschaftung (alle hauswirtschaftlichen und technischen Leistungen),
- c) Personal,
- d) Inhalte der gruppenübergreifenden, gruppenergänzenden und sonstigen Leistungen sowie
- e) Sonderaufwendungen im Einzelfall.

zu a) Alle sozialpädagogischen Grundleistungen

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sind die Strukturmerkmale der vereinbarten sozialpädagogischen Leistung konkret darzustellen, wie z.B. die Förderung lebenspraktischer Fertigkeiten, die Hilfestellung bei der Bewältigung individueller, beruflicher und sozialer Anforderungen und Probleme, die Förderung des Lern- und Leistungsverhaltens, die Einübung sozialen Handelns, die Begleitung während der Ablösephase und ggf. die modifizierte Hilfeplanung in analoger Anwendung des § 36 SGB VIII. Diese sozialpädagogischen Leistungen bilden das konkret zu leistende Angebot und sind für die Planung und Abrechenbarkeit (Personaleinsatz etc.) wesentlich.

Diese Kriterien spiegeln sich in den vom Landesrechnungshof eingesehenen Leistungsbeschreibungen überwiegend wider. Inhalt und Umfang bewertete der Landesrechnungshof nicht.

zu b) Räumliche Gegebenheiten, Bewirtschaftung

Beispiel 1

Die vorliegende Leistungsbeschreibung für die Kleinsteinrichtung „Pension Kinderland“ (6 Plätze) der Häuser unserer Zukunft Erziehungsstellen GmbH enthielt keine Beschreibung der räumlichen Gegebenheiten der Einrichtung.

Beispiel 2

Für die Einrichtung Betreutes Einzelwohnen, P.-Chaussee schloss der Landkreis mit der Cornelius-Werk gGmbH auf der Basis einer Betriebserlaubnis vom 01.02.2002, die nicht in der Akte vorlag, eine Leistungsvereinbarung vom 30.04.2013 für Leistungen nach § 34 und § 41 SGB VIII. Aus dem Prüfprotokoll des ASD vom 29.04.2013 zur vereinbarten Leistungsbeschreibung vom Januar 2013 ging hervor, dass die Prüfung des Leistungsangebotes eine Rechtfertigung der Anpassung der Entgelte auf Grund der Anforderungen an die Qualität der Leistungserbringung ergab. Das Prüfprotokoll bezog sich auf Leistungen nach § 27 SGB VIII i.V.m. §§ 34, 35, 35a SGB VIII und § 41 SGB VIII und einen konzeptionellen Ansatz der gruppenpädagogisch orientierten Betreuung in einer gemischten Wohngruppe. Dem entsprach die Leistungsbeschreibung für das Betreute Einzelwohnen des Cornelius-Werks gGmbH vom Januar 2013 nach dem konzeptionellen Ansatz nicht. Der Ansatz der Leistungsbeschreibung richtete sich gegenteilig auf die individuelle Verselbständigung von jungen Menschen mit maximal einem Platz je Wohnung. Das Ergebnis der Prüfung des ASD war somit nicht nachvollziehbar. Die örtliche Lage der Wohnungen für die vom Träger angemieteten Wohnungen richtete sich nach der individuellen Situation und sollte i.d.R. aus ein bis zwei Wohnräumen, Küche und Badezimmer bestehen. Diese Beschreibung ermöglicht keine Prüfung und Sicherung der öffentlichen Einrichtung zur Gewährleistung der Hilfen zur Erziehung. Die örtliche Lage der von der Cornelius-Werk gGmbH angemieteten Wohnungen war nicht festgelegt. Somit konnte auch einrichtungsbezogen das räumliche Angebot nicht konkret vereinbart werden. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass gem. § 45 SGB VIII der Betrieb jeder Einrichtung, in der Kinder und Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten, der Erlaubnis bedarf. Danach ist für jede Wohnung, die einem Jugendlichen ab 16

Jahren bereitgestellt wird, eine Betriebserlaubnis zu erteilen. D.h. für jede dieser Wohnungen ist dann eine Leistungsbeschreibung und eine Kalkulation aufzustellen, auf deren Basis die Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII abzuschließen sind.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass dem Landkreis für die Leistung des Betreuten Einzelwohnens für 5 Plätze keine Leistungsvereinbarung entsprechend den tatsächlichen örtlichen und sachlichen Gegebenheiten vorlag. Die Vereinbarung beruhte auf einem unbestimmten örtlichen und räumlichen Angebot. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist die Leistungsvereinbarung rechtswidrig, da nach dem SGB VIII das Leistungsangebot für stationäre Einrichtungen ohne jeglichen Ermessensspielraum standortgebunden zu beschreiben ist. Auf eine Prüfung zur Notwendigkeit einer standortbezogenen Betriebserlaubnis je nach Belegung mit Jugendlichen war nicht hingewiesen worden. Im Interesse der materiell-rechtlichen Sicherstellung des Kindeswohls, auf der Basis der Gesamtverantwortlichkeit des Jugendamtes für die Hilfeprozesse, sind umgehend Maßnahmen zum fachlich sowie sachlich nachvollziehbaren und rechtssicheren Abschluss aller Vereinbarungen für das Betreute Einzelwohnen zu treffen.

Beispiel 3

Für die sozialpädagogische Einrichtung in Stegelitz des ALEP e.V. lagen jeweils eine Betriebserlaubnis für 12 Plätze oder 6 Plätze sozialpädagogische Wohngruppe und 3 Plätze Mutter/Vater mit Kind vom 26.08.2010 und für 4 Plätze Verselbständigung vom 24.08.2010 vor. Die Leistungsbeschreibungen erfassten 6 Plätze der sozialpädagogischen Wohngruppe (Teil II der LB) und 4 Plätze für die Verselbständigung (Teil III-A der LB) und Betreutes Einzelwohnen ohne Angabe der Plätze, jedoch außerhalb des Standortes. Eine weitere Leistungsbeschreibung vom Januar 2011 lag für die Mutter-Kind-Betreuung für 5 Plätze vor, ohne dass hier auf die räumlichen Gegebenheiten eingegangen wurde. Die Leistungsbeschreibungen überschritten somit das genehmigte Angebot um 2 Plätze für Mütter mit ihren Kindern. Die räumlichen Gegebenheiten waren ebenfalls für mindestens 16 Plätze zuzüglich 5 Kinder sichergestellt.

Beispiel 4

Die Leistungsbeschreibung der TWSD gGmbH für das Haus Sonnenschein (ohne Datum) gab lediglich an, dass die Jungen und Mädchen in Einzel- oder Doppelzim-

mern wohnten. Daraus war nicht nachvollziehbar, ob eine Übereinstimmung mit der genehmigten Belegung bestand.

Die Leistungsbeschreibungen widersprachen somit der genehmigten Kapazität der Einrichtung. Aus der erhöhten Bereitstellung von Räumlichkeiten können nicht leistungsgerechte Kosten entstehen. Der Landkreis Jerichower Land hat den Sachverhalt zu prüfen und die Leistungsvereinbarungen auf das von der Betriebserlaubnis umfasste Maß zu den räumlichen Gegebenheiten zu beschränken.

Die Grundstücks- und räumlichen Gegebenheiten wurden in den überwiegenden Fällen in den Leistungsbeschreibungen grob umrissen. Der Landesrechnungshof stellte jedoch fest, dass in der Regel die jeweilige Wohnraumgröße sowie die Mindestausstattung nicht näher beschrieben waren. Nur vereinzelt lagen Grundrisse der Räumlichkeiten vor.

Nach der Leistungsbeschreibung der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH belegte die Tagesgruppe im Haupthaus 380 m², bestehend aus einem großen Gruppenraum und 4 weiteren Gruppenräumen für Einzelbeschäftigungen, Dienstzimmer, Küche, Sanitärräume und einen Gesprächstherapieraum. Dazu konnten diverse Beschäftigungsräume des Trägers genutzt werden.

Für die sozialpädagogische Tagesgruppe des Cornelius-Werks gGmbH in Genthin wurden nach der Leistungsbeschreibung für 10 Plätze (Stand 01/2000) mehrere Gemeinschafts- und Funktionsräume vorgehalten. Hinweise auf die Funktionen und insbesondere die Ausstattung enthielt die Leistungsbeschreibung nicht.

Die Leistungsbeschreibungen beinhalteten keine konkreten Aussagen zur jeweiligen Raumgröße sowie zur notwendigen Mindestausstattung. Dies ist jedoch erforderlich, um garantieren zu können, ob das Angebot der Richtlinie für Hilfen zur Erziehung entspricht. Im Bereich der Tagesgruppen ist danach z.B. sicherzustellen, dass für jedes Kind ein eigener Schreibtisch, ein eigener Bereich im Schrank sowie ein eigener Platz für private Sachen zur Verfügung stehen. Die Gewährleistung derartiger struktureller Anforderungen war nicht vereinbart. Die Aussagen werden auch gefordert, um die Qualität der Leistung zu beschreiben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis mit den Einrichtungsträgern die Leistungsvereinbarungen so verhandelt, dass die Angaben der Leistungsbeschreibung zu den bereitgestellten Räumlichkeiten hinsichtlich der Funktion der Räume, der jeweiligen Raumgröße und der Mindestausstat-

tung vollständig sind. Die einzelnen Angaben sind sorgfältig auf ihre Vereinbarkeit mit der Betriebserlaubnis und der Heimrichtlinie zu prüfen.

zu c) Personal

In der Leistungsbeschreibung ist die vorgesehene Personalbesetzung und notwendige Qualifikation unter Einbeziehung von Betreuungsart und -intensität für das pädagogisch/therapeutische Personal, den Wirtschaftsbereich und Leitung und Verwaltung darzustellen. Der RV LSA enthält jedoch keine Vorgaben für Personalschlüssel der Leistungen im Bereich Leitung/Geschäftsführung und Verwaltung, gruppenübergreifendes Personal, pädagogisches Personal, Hauswirtschaft/Versorgung/technische Dienste sowie sonstiges Personal (Zivildienstleistende, Praktikanten).

Die Leistungsbeschreibung der TWSD gGmbH für das Haus Sonnenschein definierte das Betreuungsverhältnis 1:2 und gab an, dass 5 pädagogische Fachkräfte (1 Diplom-Sozialpädagoge und 4 staatlich anerkannte Erzieher) die 24-Stunden-Betreuung absicherten und therapeutische Einzelförderung in den Bereichen Motopädie, Ergotherapie und Psychotherapie durchgeführt würde. Die konkrete Personalbesetzung für den gruppenübergreifenden Dienst war jedoch nicht Bestandteil der Leistungsbeschreibung. Zu den Leistungen der Leitung und Verwaltung und des technischen Bereiches bestanden keine Aussagen.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, für alle Personalbereiche eine Aufgliederung nach der Anzahl der Stellen (in VbE), der Funktion, der Qualifikation und den Wochenarbeitsstunden in der Leistungsvereinbarung gemäß § 78c Abs. 1 SGB VIII vorzunehmen. Dabei ist insbesondere für die Leitungs- und pädagogische Besetzung die erforderliche Ausbildung konkret zu benennen.

Zur Leistungsvereinbarung für die Erziehungsfachstelle „Ritter“ mit einem Geltungsbereich ab dem 01.09.2013 für Leistungen nach §§ 27 und 34 SGB VIII lag eine Leistungsbeschreibung für ein Leistungsangebot von Hilfen zu Erziehung gemäß § 34 SGB VIII und § 35a SGB VIII vor. Ausdrücklich war formuliert: „Aufgenommen werden Kinder, für deren Entwicklung sonderpädagogische Hilfestellung notwendig ist und die von einer seelischen Behinderung betroffen bzw. von einer solchen Behinderung bedroht sind.“ Nach diesen Aufnahmekriterien war die Aufnahme von jungen Menschen mit diagnostiziertem Eingliederungsbedarf nach § 35a SGB VIII nicht ausgeschlossen, sondern erwünscht. Nach der Konzeption waren somit Leistungen nach der Heimerziehung mit Bezug auf Eingliederungsleistun-

gen beschrieben. Nicht erfasst wurde daher ein Angebot nach § 35a Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII als vollstationäres Angebot für Kinder und Jugendliche, für die auch Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII festgestellt wurde. Der Landesrechnungshof leitet daraus ab, dass zusätzliche Leistungen nach § 35a SGB VIII nicht von der Leistungsvereinbarung und insbesondere von der Entgeltvereinbarung erfasst wurden. Nach der Vorschrift des § 35a Abs. 2 SGB VIII ist die Hilfe nach dem Bedarf im Einzelfall

1. in ambulanter Form,
2. in Tageseinrichtungen für Kinder oder anderen teilstationären Einrichtungen,
3. durch geeignetes Pflegepersonal und
4. in Einrichtungen über Tag und Nacht sowie sonstigen Wohnformen zu leisten.

Die Leistungsbeschreibung konkretisierte die Angebotsform nicht. Nach dem Wortlaut der Leistungsbeschreibung war von der Gewährung einer Hilfe nach § 35a Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII und somit integrativ in der stationären Unterbringung auszugehen. Es war nicht beschrieben, dass die Eingliederungshilfe zusätzlich in einer Tageseinrichtung oder zusätzlich ambulant gewährt wurde. Wird die Eingliederungshilfe nach § 35a Abs. 2 SGB VIII durchgeführt, haben die Betriebserlaubnis, die Leistungsvereinbarung und die Entgeltvereinbarung dies konkret anzugeben. Die Eingliederungshilfe ist keine Hilfe zu Erziehung i.S.d. ersten Unterabschnittes zum Vierten Abschnitt des SGB VIII. Nach der Betriebserlaubnis und den Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII ist die Durchführung von Leistungen nach § 35a Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII in dieser Einrichtung nicht zulässig. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Leistungsbeschreibung auf Leistungen nach § 27 SGB VIII i.V.m. § 34 SGB VIII beschränkt wird bzw. durch eine neue Betriebserlaubnis die Durchführung der Leistung genehmigt wird.

Die Leistungsbeschreibung führte auch nicht zum Personal- und Betreuungsschlüssel aus. Die Personal- und Betreuungsschlüssel sind nicht nur grundlegend für die Intensität der Leistung, sondern auch für die Aufstellung der erforderlichen Personalausgaben. Gleichzeitig ist für Personal eine Beschreibung des Leistungsspektrums vorzulegen.

Die Kalkulation erfasste:

1. Leitung/Verwaltung,
2. 1,0 VbE päd. Fachkraft,
3. 0,1 VbE Erziehungsleiter,
4. Vertretung für 2,1 Monate pro Jahr,

5. Psychotherapeut - 1 Std. je Kind und Woche – Honorarbasis a` 70 €/Std. (104 Std/Jahr).

Dabei sind die Aufgaben des Erziehungsleiters darzustellen. Eine Leistung zur wöchentlichen Begleitung der Erziehungsfachstelle durch den Erziehungsleiter, die sich aus der Kalkulation von Fahrtkosten herleitete, ist der Intensität nach zu begründen.

Die Leistungsbeschreibung erfasste unter den pädagogischen Grundleistungen die therapeutische Begleitung in Form der Sicherstellung von notwendigen Therapien durch Therapeuten des Trägers oder von externen Therapien und somit nicht deren Durchführung. Ein konkretes Therapieangebot war nicht festgeschrieben. Individuelle Sonderleistungen – die nicht im Regelsatz enthalten sein dürfen – konnte der Träger ermöglichen für eine zusätzliche psychologische Diagnostik und zusätzliche therapeutische Einzelleistungen jeweils auf Honorarbasis. Die Kalkulation enthielt jedoch eine Stunde Psychotherapie je Kind und Woche mit einem Satz i.H.v. 70 €/Std. Diese Leistung war nicht vom Angebot der Grundleistungen erfasst und daher nicht entgeltfähig. Die Leistungsbeschreibung hat eine konkrete Abgrenzung zu Leistungen nach dem SGB V und somit zu den Leistungen der Krankenkasse herzustellen bzw. sind die Leistungen über Fachleistungsstunden im stationären Bereich oder als ambulante Leistung der Jugendhilfe abzurechnen. Die Angemessenheit des Stundensatzes i.H.v. 70 €/Std war nicht nachgewiesen und entsprach nicht dem Fachleistungsstundensatz des Trägers i.H.v. 46,61 €/FLS.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Leistungsbeschreibung nach ihrem Angebot der Betriebserlaubnis sowie der Leistungs- und Entgeltvereinbarung widersprach und diese nicht im Einklang mit der Kalkulation der Personalkosten stand.

Der Landesrechnungshof erwartet die Vorlage einer sachgerechten Leistungsbeschreibung sowie einer leistungsgerechten und nachvollziehbaren Kalkulation der Personalkosten des Einrichtungsträgers. Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Personalschlüssel für das pädagogische Personal in der Leistungsvereinbarung explizit auszuweisen. Der Personalschlüssel ist ein wesentliches Merkmal und im Falle einer ausnahmsweisen Höherbelegung grundsätzlich einzuhalten.

Die Cornelius-Werk gGmbH gab nach den Leistungsbeschreibungen für die sozialpädagogischen Wohngruppen an, dass für diese Arbeit ausreichend pädagogisches

Fachpersonal vorgehalten würde. Die Mitarbeiterinnen seien in der Regel ausgebildete Sozialpädagoginnen, Magister-Pädagoginnen, Bachelor oder Erzieherinnen, ggf. auch Heilpädagoginnen.

Personalkosten sollen grundsätzlich auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung (§ 78c Abs. 2 Satz 2 SGB VIII) und unter Kenntnis tatsächlich vorhandener Stellen verhandelt werden. Gleichzeitig wird so der Nachweis der ausreichenden Qualifikation gewährleistet. Der Landkreis sollte daher vereinbaren, dass zur Verhandlung der Stellenplan gem. § 47 SGB VIII vorzulegen ist.

Auch die Personalschlüssel für gruppenübergreifende und sonstige Dienste sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Für die Wohngruppe „Fiducia“ der Cornelius-Werk gGmbH mit einer genehmigten Belegung von 6 + 2 Plätzen wurde in der Leistungsvereinbarung, geltend ab dem 14.03.2013, ein Betreuungsschlüssel von 3 pädagogischen Mitarbeitern für 6 zu betreuende Elternteile festgelegt.

Für das weitere Personal lagen folgende Vorgaben vor:

- Leitung, Beratung, Sachbearbeitung: Bereichsleitung anteilig,
- Verwaltung: Hauptverwaltung anteilig,
- Regie: Bereichsleitung Jugendhilfe/Regionalleitung anteilig,
- Psychotherapeutischer Dienst: Psychologinnen, Familientherapeutinnen.

Neben dem Personalschlüssel für das sozialpädagogische Personal sind auch die Anteile des zur Absicherung der Leistung benötigten Personals in der Leistungsbeschreibung ordnungsgemäß zu bestimmen, d.h. der konkrete Anteil ist festzulegen. Dem kam die Leistungsbeschreibung nicht nach. 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.

Gemäß Anlage 2 Kap. A Nr. 4 RV LSA sind bei Tätigkeit der Einrichtungsträger in mehreren Arbeitsfeldern die übergreifenden Leistungen verursachungsgemäß den Personal-, Sach- und investitionsbedingten Kosten zuzuordnen.

Nur in wenigen Fällen war eine Übersicht zum Gesamtpersonal aufgegliedert nach den betriebenen Einrichtungen vorhanden.

Für den ALEP e.V. lag ein Gesamtstellenplan vom September 2010 für die Sozialpädagogische Wohngruppe, Mutter-Kind-Betreuung, Verselbständigungsgruppe, Betreutes Jugendwohnen in Stegelitz vor. Nach der namentlich benannten Stellenbesetzung bestanden jedoch Differenzen zur Leistungsbeschreibung und Kalkulation vom Januar 2011 für den Leiter (-0,07 VbE), das pädagogische Personal (+0,56 VbE), die Verwaltung (+0,27 VbE) und das Wirtschaftspersonal (-0,74 VbE) und die Praktikantin (+0,75 VbE). Zwei Stelleninhaberinnen erfüllten nicht die Anforderungen an die Qualifikation des pädagogischen Personals. Angaben für die zu leistenden Fachleistungsstunden für das Betreute Jugendwohnen und damit für das Vorhalten der entsprechenden Stellen lagen nicht vor. Zu den Entgeltverhandlungen für 2013 war kein Stellenplan mit der tatsächlichen Besetzung und somit mit namentlicher Benennung oder nach Personalnummern nachgewiesen. Ein Gesamtstellenplan einschließlich aller betriebenen Einrichtungen war insbesondere für das gruppenübergreifende Personal nicht in der Akte.

Die Leistungsbeschreibungen erfassten i.d.R. nur konkrete Einrichtungen und nicht das gesamte Leistungsangebot des Einrichtungsträgers. Daher entfielen z.B. Leistungen der Leitung/Verwaltung, des Wirtschaftspersonals oder von spezifischen therapeutischen oder pädagogischen Leistungen anteilig auf die Einrichtungen. Dies muss sich in den konkreten Stundenanteilen des Personals in der Leistungsbeschreibung und in den Unterlagen zur Entgeltverhandlung in einer Gesamtpersonalübersicht (in VbE) nach den vom Träger erbrachten Leistungsanteilen je Einrichtung widerspiegeln. So können Querschnittsfunktionen erkannt und beurteilt sowie Stellenanteile nachvollziehbar zugeordnet werden.

Der Landesrechnungshof bittet dies bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit gruppenübergreifender Leistungen zu beachten.

zu d) Inhalte der gruppenübergreifenden, gruppenergänzenden und sonstigen Leistungen

Die Leistungsbeschreibungen erfassten nicht in allen Fällen den hauswirtschaftlichen und technischen Bereich. Keine Beschreibung für diese Leistungen lag für die Wohngruppen der Cornelius-Werk gGmbH oder für den in der Kleinsteinrichtung Kutscherhaus Brandenstein der Outlaw Gesellschaft für Kinder- und Jugendhilfe gGmbH eingesetzten Hauswirtschaftsdienst vor.

Werden Fahrer und Techniker eingesetzt, ist deren Einsatzbereich ebenfalls zu beschreiben, damit Auswirkungen auf die Kosten von Fahrzeugen oder Dienstleistungen Dritter transparent nachvollziehbar sind.

Mit der Leistungsvereinbarung muss erkennbar nachgewiesen werden, welches Personal für welche Aufgaben zur Absicherung des pädagogischen Auftrags notwendig ist. D.h. es muss transparent sein, welche Leistung mit welchem/ wie viel Personal erfüllt wird, damit die ordnungsgemäßen Voraussetzungen für die Kalkulation der Personalkosten gebildet sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Trägern aufzugeben, die Hauptaufgaben des Leitungs-, psychologisch-therapeutischen, Verwaltungs-, Hauswirtschaftspersonals und der weiteren gruppenübergreifenden und sonstigen Dienste in der Leistungsbeschreibung kurz gesondert zu beschreiben. Werden Fremdleistungen z.B. für Verwaltungs- oder Fahrleistungen in Anspruch genommen, ist dies ebenfalls darzustellen.

zu e) Sonderleistungen im Einzelfall/ Individuelle Sonderleistungen

Leistungsbeschreibungen können gemäß Nr. 4.1.1.4 - Anlage 1 (Raster Leistungsbeschreibung pro Kostensatz) Regelungen zu Sonderaufwendungen im Einzelfall (§ 5 Abs. 3c RV LSA) beinhalten. Diese Sonderaufwendungen umfassen Kosten für besondere Leistungsbereiche, wenn diese nicht in den Entgelten für individuelle Sonderleistungen und investitionsbedingte Kosten erfasst sind oder getrennt vereinbart werden. Die Kosten für die besonderen Leistungsbereiche sind differenziert nach Personal- und Sachkosten als Kostenartengruppe festzulegen (Anlage 2 A Nr. Nr. 2 RV LSA). Entgelte für individuelle Sonderleistungen nach 4.1.2 Anlage 1 (Raster Leistungsbeschreibung pro Kostensatz) zum RV LSA sind Aufwendungen für besondere Erziehungsleistungen, deren Entgelt gesondert vereinbart wird und die in der Regel nur für einen befristeten Zeitraum für eine bestimmte Person erbracht werden.

Für die Wohngruppen der Cornelius-Werk gGmbH war unter den individuellen Sonderleistungen die systematische Familientherapie über qualifizierte Mitarbeiter/innen der Gesellschaft aufgeführt. Zu den Grundleistungen bei der Unterstützung in der Elternrolle gehörte die bedarfsweise Einbeziehung von Mitarbeiter/innen des Psychologisch/Therapeutischen Dienstes.

Unter den individuellen Sonderleistungen wurden oftmals neben einer therapeutischen Betreuung im Rahmen der Grundleistungen auch Therapien durch die Psychologisch/Therapeutischen Dienste der Träger angeboten.

Der Landesrechnungshof hält diesen Leistungsvergleich nicht für geeignet, eine abschließende Aussage treffen zu können, ob die angebotenen Zusatz-

leistungen bereits durch die Grundleistungen gedeckt werden mussten. Der Landesrechnungshof bittet grundsätzlich für psychologische Sonderleistungen zu beachten, dass diese Leistungen oftmals nicht nur erzieherisch-therapeutisch, sondern medizinisch notwendig sind. Daher sind konkrete Abgrenzungen zur Finanzierung der Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern VIII und V erforderlich.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs ist mindestens zu dokumentieren, warum es sich nicht um medizinische Leistungen handelt.

Die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH zählte neben den Aufwendungen nach der Richtlinie für einmalige Beihilfen gem. § 39 SGB VIII für den Landkreis Jerichower Land auch nachfolgende gesondert zu übernehmende Sonderaufwendungen für

- Kosten für Bewerbungen,
- den Mehraufwand für Schulbücher,
- Fahrten zu Fachdiensten, Fachärzten etc. außerhalb von Burg und
- Beiträge für Vereine und Freizeitaktivitäten.

auf. Nach der Richtlinie werden ausdrücklich Vereinsbeiträge nicht übernommen. Ebenfalls bietet die Richtlinie keine Grundlage für die Übernahme der weiteren Sonderaufwendungen. Die Ausgaben sind somit im Regelbedarf zu planen, der im Übrigen Sachausgaben für die Schule und Ausbildungsstätte und für die kulturelle Betreuung und Ferienmaßnahmen beinhaltet. Bei den Fahrten zu Fachärzten ist zu beachten, dass diese auch über die Krankenkassen abrechnungsfähig sind. Kosten für Bewerbungen sind regelmäßig auch über die Arbeitsagentur abrechnungsfähig und daher grundsätzlich nicht durch das Jugendamt zu übernehmen.

Nach der Leistungsbeschreibung für das Kutscherhaus Brandenstein der Outlaw Gesellschaft für Kinder- und Jugendhilfe zählte zu den Sonderaufwendungen im Einzelfall das Bekleidungsgeld. Nach der Richtlinie des Landkreises wird laufendes Bekleidungsgeld nicht übernommen, sondern Kosten i.H.v. bis zu 250 € für die Erstausstattung für Bekleidung bei Aufnahme in der Einrichtung. Die Kalkulation bezieht Ausgaben für Ausstattung (Bekleidung u.a.) in einer in der Verordnung genannten Höhe ein. Eine Verordnung über einen anzuwendenden durchschnittlichen Betreuungsbedarf für Bekleidung existierte nicht. Laufende Bekleidungskosten waren i.H.v. 408 € je Kind jährlich kalkuliert.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass eine exakte Definition der als Sonderaufwendungen anrechenbaren Bekleidungskosten in der Leistungsbeschreibung erfolgt.

Des Weiteren waren in der Leistungsbeschreibung unter den Sonderaufwendungen neben dem Bekleidungsgeld auch Individualaufwendungen für Taschengeld und Familienfahrten genannt. Die Richtlinie zur Gewährung von einmaligen Beihilfen sieht jedoch auch Zahlungen für Einschulung, Kommunion, Konfirmation und Jugendweihe sowie für Klassenfahrten usw. vor. Die Leistungsvereinbarung war entsprechend abgestimmt, jedoch lauteten die Angaben der Leistungsbeschreibung nicht entsprechend.

Der Landkreis hat dafür Sorge zu tragen, dass die Angaben zu den individuellen Sonderaufwendungen ordnungsgemäß vereinbart werden. Die Leistungsbeschreibung ist Grundlage der Kalkulation. Doppelfinanzierungen sind auszuschließen.

Für die Wohngruppe „Fiducia“ waren nach der Leistungsbeschreibung im Bestandteil der Erziehungspauschale die Kosten für die Kindertagesstätte enthalten. Die kalkulatorische Berücksichtigung der Ausgaben konnte der Landesrechnungshof jedoch nicht nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass nicht für alle Kinder (insbesondere Säuglinge) Kindertagesstätten in Anspruch genommen werden und die Ausgaben i.d.R. auch gestaffelt berechnet werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die individuellen Aufwendungen für Kindertagesstätten gesondert über individuelle Sonderleistungen gegenüber dem Jugendamt abzurechnen. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, eine sorgfältige Prüfung der Leistungsbeschreibungen unter Beachtung der Richtlinie für einmalige Beihilfen gem. § 39 SGB VIII für den Landkreis Jerichower Land vorzunehmen.

5.3 Entgeltvereinbarungen

5.3.1 Inhalt der Entgeltvereinbarungen

Der Landesrechnungshof hat folgende Hinweise zur allgemeingültigen Entgeltvereinbarung des Landkreises Jerichower Land:

zur Präambel:

Die Anmerkungen entsprechen Pkt. 5.1.2 zur Leistungsvereinbarung. Der Landesrechnungshof empfiehlt folgende Angabe der Rechtsgrundlagen: §§ 78a ff SGB VIII i.V.m. dem Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII für das Land Sachsen-Anhalt.

Zur Angabe der Leistungsarten sind ebenfalls die Ausführungen zur Leistungsvereinbarung unter Pkt. 5.2.1 zu Nr. 2 zu beachten.

zu Nr. 1

Der öJHT bestätigt nach Nr. 1 der Entgeltvereinbarung, dass die in den eingereichten Kalkulationsblättern dargestellten Kosten i.H.v. ... EUR/Tag sich nachvollziehbar aus den zu erbringenden Leistungen ergeben. Die Kalkulationsblätter verbleiben danach beim Jugendamt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt zur Maßstabsangabe des Entgeltes zu ergänzen, dass das Entgelt je Platz zu finanzieren ist.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, dass ein Bezug zur geltenden Leistungsvereinbarung hergestellt wird, da die Grundlage der Entgelte gemäß § 78c Abs. 2 Satz 2 SGB VIII die in der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale sind. Die Entgelte müssen leistungsgerecht sein.

zu Nr. 3

Danach werden nicht im Grundentgelt enthaltene Sonderaufwendungen festgesetzt. Diese sind grundsätzlich auf ihre Vereinbarkeit mit den Regelungen der Leistungsbeschreibung zu prüfen. (siehe Pkt. 5.2.3. e)

zu Nr. 5

Während krankheitsbedingter Abwesenheit und Beurlaubung wird das Entgelt um den Teil des Verzehrgeldes gekürzt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt gemäß dem Bestimmtheitsgebot, die Höhe des Verzehrgeldes in der Vereinbarung gemäß dem Kostensatz der Lebensmittel festzulegen. So können Differenzen zwischen dem abgerechneten Naturalkostensatz und der Kalkulation vermieden werden.

zu Nr. 7

Die Vereinbarung ist ab 14.03.2013 gültig. Hier fehlt die Festsetzung des Vereinbarungszeitraumes i.V.m. dem Kalkulationsblatt. (siehe Pkt. 5.3.3)

zu Nr. 8

Bei unvorhergesehenen wesentlichen Änderungen der Planzahlen, die der Vereinbarung zugrunde lagen, ist das Entgelt neu zu verhandeln.

Gemäß § 78d Abs.3 SGB VIII bezieht sich diese Regelung darauf, dass unter diesen Bedingungen Entgelte auf Verlangen einer Vertragspartei für den laufenden Vereinbarungszeitraum neu verhandelt werden können. Dies bedingt eine ordnungsgemäße Festsetzung des Vereinbarungszeitraumes.

Der Landkreis hat regelmäßig Fortschreibungen der Entgelte bei nicht wesentlichen Veränderungen der Angebote vorgenommen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Fortschreibung der Entgelte rechtssicher zu vereinbaren ist, wobei die künftigen pauschalen Fortschreibungen an eine nach den einzelnen Kostenarten nachvollziehbare Kalkulation zur Entgeltvereinbarung zu binden sind. Sie sollten zudem auf einen konkreten Zeitraum begrenzt werden, der nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht länger als 5 Jahre bestehen sollte. Eine Fortschreibung der Entgelte ist nicht möglich, wenn sich die Leistungsbeschreibung oder sogar die Betriebserlaubnis ändert. (siehe auch Pkt. 5.3.7)

Der Landesrechnungshof empfiehlt in die Regelungen aufzunehmen, dass Neuverhandlungen der Entgelte die Vorlage von nachvollziehbaren Unterlagen bedingt zu

- der aktuellen Betriebserlaubnis und Leistungsbeschreibung,
- dem vollständigem Kalkulationsblatt gem. dem RV LSA einschließlich
 - o des detaillierten Nachweises der Personalkosten gegliedert nach Funktionen gemäß der Anlage zum RV LSA und des aktuellen Stellenplanes gem. § 47 SGB VIII einschließlich der Belegung der Einrichtung,
 - o des Anlagenverzeichnisses und des Abschreibungsplanes,
 - o der Erhöhung der Sach- und Betriebskosten,
- der Benennung des Hauptbelegers.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, dass gemäß § 78c Abs. 2 Satz 3 und 4 SGB VIII darauf hingewiesen wird, dass eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen nur verlangt werden kann, wenn der öJHT zuvor zugestimmt hat. Förderungen aus öffentlichen Mitteln sind anzurechnen.

zu Nr. 9

Die Entgeltvereinbarung ist von beiden Vertragsparteien mit einer Frist von 3 Monaten zum Ende des Kalendermonats kündbar. Die Kündigung bedarf der Schriftform. Der Landesrechnungshof hält es auch in der Entgeltvereinbarung für notwendig, die Kündigung aus wichtigem Grund zu regeln und den Bezug zur Änderung der Leistungsvereinbarung herzustellen. (Siehe Pkt. 5.2.1. zu Nr. 6)

Der Landesrechnungshof empfiehlt des Weiteren unverzügliche Anzeigepflichten in die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen aufzunehmen, die folgende Aspekte betreffen sollten:

- eine bevorstehende Schließung bzw. Kapazitätsänderung,
- Vorkommnisse, die das Wohl der vom freien Träger betreuten Kinder und Jugendlichen beeinträchtigen,
- Entweichungen und andere Veränderungen des Aufenthalts der Kinder und Jugendlichen sowie
- umfangreiche Personalveränderungen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der Landkreis die Regelungen der Entgeltvereinbarungen gemäß den Hinweisen des Landesrechnungshofs prüft, und empfiehlt, die Vereinbarungen künftig in einer Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung zusammenzufassen.

5.3.2 Protokollierung der Verhandlung

Voraussetzung für die Übernahme des Leistungsentgelts ist eine Vereinbarung über differenzierte Entgelte für Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen, die Entgeltvereinbarung.

Der Landesrechnungshof fand Ergebnisprotokolle zur Verhandlung der Entgelte für die Leistungsangebote vor, in denen Auskunft gegeben wurde zu

- der Prüfung der Leistungsbeschreibung,
- den wesentlichen Verhandlungsergebnissen teilweise nach Kostenarten und
- einer Feststellung, dass die Kosten sich nachvollziehbar aus der angebotenen Leistung ergeben.

Der Landesrechnungshof fand jedoch vielfach keine transparenten und begründeten Nachweise zur Durchführung der Entgeltermittlung vor. Dies bezog sich beispielsweise auf die Prüfung

- zur Plausibilität der Personalkosten (Vergleich mit KGST-Gutachten gem. Anlage 2 zu § 5 Abs. 1-3 RV LSA) oder
- zur Ermittlung der investiven Kosten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, das Verhandlungsprotokoll entsprechend dem Kalkulationsblatt des RV LSA und den darin vorgegebenen Kostenarten zu führen. Dies ermöglicht eine nachvollziehbare Prüfung und Verhandlung im Einzelnen und die Dokumentation der Transparenz der Verhandlungsergebnisse.

Die Verhandlungspartner legten die Vereinbarungsgrundlagen und die Ermittlung der Kosten nicht immer ausreichend und transparent dar. Die Dokumentation der Verhandlungsergebnisse ist daher zu qualifizieren.

5.3.3 Festlegung des Vereinbarungszeitraums

Vereinbarungen sind gemäß § 78d SGB VIII für einen künftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen; nachträgliche Ausgleiche sind nicht zulässig.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in den Entgeltvereinbarungen ab dem Jahr 2010 i.d.R. der Vereinbarungszeitraum mit „... gilt ab“ festgesetzt war. Die Kalkulationsblätter erfassten dabei oftmals einen in die Vergangenheit wirkenden Kalkulationszeitraum.

Beispiele:

Für die Erziehungsfachstelle in Burg der Häuser unserer Zukunft Erziehungsstellen gGmbH galt die Entgeltvereinbarung ab 15.07.2011. Das Kalkulationsblatt war für das Kalenderjahr 2011 aufgestellt. Damit war die Kalkulation nicht prospektiv ermittelt, sondern betraf teilweise einen rückwirkenden Zeitraum. Der Vereinbarungszeitraum beträgt i.d.R. ein Wirtschaftsjahr. Darauf aufbauend werden auch die Berechnungstage ermittelt, die nach den Erläuterungen zum Kalkulationsblatt des RV LSA i.d.R. 365 Betreuungstage betragen. Der Vereinbarungszeitraum war somit regulär für den Zeitraum vom 15.07.2011 bis 14.07.2012 festzulegen bzw. konnte verkürzt festgelegt werden, sofern noch keine Vorerfahrungen für die Einrichtung vorlagen. Davon haben die Vereinbarungspartner keinen Gebrauch gemacht.

Für die Heilpädagogische Kleinsteinrichtung in Gerwisch des Trägers galt die Entgeltvereinbarung vom 01.04.2011 bis 31.12.2011. Das Kalkulationsblatt war wiederum für das Kalenderjahr 2011 aufgestellt. Es stand damit nicht im Einklang mit dem Vereinbarungszeitraum und betraf teilweise einen unzulässigen rückwirkenden Kalkulationszeitraum.

Die Festsetzung des Vereinbarungszeitraumes in der Entgeltvereinbarung ist somit notwendig, um die Vereinbarung gemäß § 78d SGB VIII für einen künftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen und unzulässige nachträgliche Ausgleiche auszuschließen. Nachträgliche Ausgleiche sind danach auch nicht möglich, wenn die Vereinbarung nach dem Ende des Vereinbarungszeitraumes weiterwirkt. Der Vereinbarungszeitraum ist somit zwingend erforderlich für die Feststellung des Zeitraumes, in dem kein nachträglicher Ausgleich von Entgelten erfolgen darf.

Im Interesse der Rechtssicherheit und des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln ist der Landkreis Jerichower Land gehalten, einen mit dem Vereinbarungszeitraum übereinstimmenden Kalkulationszeitraum zu verlangen.

5.3.4 Mangelnde Plausibilität der Personalkosten

Vereinbarungen sind mit Trägern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind. Für jeden Bereich einer Einrichtung mit einer separaten Leistungsbeschreibung ist ein Kalkulationsblatt zu erstellen. Die Grundlagen der zu vereinbarenden Entgelte sind nachvollziehbar darzustellen und bei Bedarf zu erläutern. Der örtliche Träger der Jugendhilfe stellt gemeinsam mit dem Einrichtungsträger die Plausibilität der auf der Basis der Leistungsvereinbarung ermittelten Entgelte fest. Fortschreibungen von Entgelten können nicht vorgenommen werden, wenn eine Änderung der Leistungsbeschreibung erfolgt.

Die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH erhielt am 21.10.2004 eine Betriebserlaubnis für den Betrieb der Einrichtung „Stationäre Erziehungsgruppen“ mit 18 Plätzen und der Möglichkeit der Mutter/Vater-Kind-Betreuung. Die vorherige Betriebserlaubnis genehmigte eine Kapazität von 12 Plätzen.

Der Träger legte zur Verhandlung ein der neuen Platzzahl entsprechendes Kalkulationsblatt vor. Das Kalkulationsblatt entsprach – wie in der überwiegenden Anzahl der geprüften Fälle – nicht der Vorgabe des RV LSA.

Der Landesrechnungshof konnte aus den vorliegenden Unterlagen die Plausibilität der Kalkulation für den Kalkulationszeitraum 01.01.2005 – 31.12.2005 nicht vollständig nachvollziehen. Dafür stehen folgende Gründe:

1. Das Kalkulationsblatt erfasste die Personalkosten jeweils in der Summe der Gesamtkosten für die Dienstbereiche der Verwaltung und Leitung, des pädagogischen Dienstes und des technischen Dienstes. Für therapeutische Dienste bestand kein Ansatz.

Die Leistungsbeschreibung ging von einem Personalschlüssel für das pädagogische Personal von 1:2 sowie von einem anteiligen Einsatz von Psychologen und Personal für Leitung/Beratung, Verwaltung und Hauswirtschaft aus.

In der Kalkulation waren jedoch weder die erforderliche Stellenanzahl noch ein Nachweis der jeweiligen Personalkostensätze angegeben. Die Personalkosten sind anhand der vereinbarten Stellen (Anzahl/Qualität) gemäß der Leistungsbeschrei-

bung für Leitung, pädagogisches und therapeutisches Personal, Wirtschaftsbereich, Verwaltung, Zivildienstleistende und FSJ zu ermitteln und gegliedert darzustellen. Für den Wirtschaftsbereich sind die Personalkosten nach technischen Bereichen (z.B. Hausmeister, Hauswirtschaft, Fahrdienst) zu differenzieren. Die Personalkosten sind gemäß den Erläuterungen zum Kalkulationsblatt gemäß § 5 Abs. 3 RV LSA Position (10) - (14) nach Bruttogehältern, Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung und Beiträgen zur Altersversorgung entsprechend dem Tarifwerk des jeweiligen Trägers aufzugliedern (Anlage 2, Kap. B Nr. 1.1. zum RV LSA).

Da keine Untergliederungen vorlagen, konnte der Landkreis auch nicht feststellen, ob das Entgelt plausibel war. Die Plausibilität ist nur dann gegeben, wenn die Durchschnittssätze der Personalkostentabelle der KGST in der jeweils aktuellen Fassung nicht überschritten werden.

Der Landkreis bescheinigte in seinem Prüfprotokoll jedoch ohne vorliegende Nachweise, dass eine Besserstellung nach dem BAT-O nicht gegeben wäre.

Der Landesrechnungshof konnte weiterhin mangels der Angaben zu den jeweiligen Stellenanzahlen nicht feststellen, ob das Personal im Einklang mit der Leistungsbeschreibung kalkuliert wurde und damit erforderlich war.

2. Der Träger kündigte bis 2010 regelmäßig jährlich die Entgeltvereinbarungen für den überwiegenden Teil seiner Einrichtungen im vereinbarten Kündigungsrahmen und verlangte Neuverhandlungen. Dazu forderte er z.B. für 2008 eine pauschale Erhöhung des Entgeltes um 2,9 % sowie die Aufnahme der Kosten für einen Psychologen i.H.v. 3,52 €/Tag. Der Landkreis verlangte daraufhin die Anpassung der Leistungsbeschreibungen um die psychologischen Leistungen. Die Leistungen wurden entsprechend vereinbart. Die Beteiligten vereinbarten ebenfalls entsprechend dem Antrag die Fortschreibung der Entgelte.

Eine Fortschreibung von Entgelten erfolgt gemäß Anlage 2 Kap. A, Nr. 10 zum RV LSA nicht, wenn eine Änderung der Leistungsvereinbarung erfolgt ist. Der Landkreis verlangte wiederum keine Nachweise zu den detailliert entstandenen Personal- und sächlichen, insbesondere Betriebskosten. Stellenpläne wurden nicht vorgelegt. Eine Plausibilitätsprüfung der Personalkosten war nicht möglich, da diese nicht transparent offengelegt wurden. Welche Stellenanteile der Psychologische Dienst in den jeweiligen Einrichtungen auszufüllen hatte, war nicht belegt.

Zur beantragten Fortschreibung der Entgelte für den Kalkulationszeitraum 2010 legte der Träger Personalkostenblätter für die jeweiligen Einrichtungen vor. Diese enthielten jedoch keinen Stellennachweis und auch keine Gliederung zu den Personalkosten nach Stellen. Die Personalkosten waren summarisch für Leitung und Verwal-

tung, für den pädagogischen Dienst und den technischen Dienst ausgewiesen. Für den therapeutischen Dienst wurden keine Personalkosten kalkuliert. Entsprechend der vereinbarten Leistungsbeschreibung waren jedoch Leistungen des psychologischen und damit therapeutischen Dienstes zu erfüllen. Der Träger wies diesen Anteil nicht gesondert aus. Er legte damit nicht den kalkulatorischen Nachweis vor, dass diese Leistungen erbracht wurden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Entgelte leistungsgerecht sein müssen. Die Grundlage dafür sind die in den Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale. Der Landkreis verhandelte die personelle Ausstattung nicht entsprechend den vereinbarten Leistungsmerkmalen. Die personelle Ausstattung war nicht nachvollziehbar.

Die Fortschreibung bzw. Neuverhandlung der Entgelte für den überwiegenden Teil der Einrichtungen der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH wurde nach der Aktenlage seit 2010 nicht fortgesetzt.

Daher stellt der Landesrechnungshof fest, dass zu den bestehenden Entgelten der Nachweis der Leistungsgerechtigkeit und Plausibilität nicht vorgelegen hat.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der Nachweis des wirtschaftlichen und sparsamen Handelns der Einrichtung nicht immer genügend in den Entgeltverhandlungen des Landkreises berücksichtigt wurde. Dem Landkreis lagen keine ausreichenden Grundlagen zur Feststellung der Plausibilität des Entgeltes vor (Anlage 2, Kap. A, Nr. 8 RV LSA). Somit war die Plausibilität des auf der Basis der Leistungsvereinbarung zu ermittelnden Entgelts nicht umfassend nachvollziehbar. Der Landkreis hat künftig dafür Sorge zu tragen, dass er über die Leistungsparameter und betriebswirtschaftlichen Angaben informiert wird und auf der Basis verlässlicher Kalkulationen und stärkerer Orientierung auf eine Kostenoptimierung Entgeltverhandlungen durchführt.

3. Der Träger hatte sich im Februar 2011 mit einer anonymen Eingabe auseinandersetzen, nach der u.a. die Personalsituation beim Träger sowohl aus quantitativer als auch qualitativer Sicht bemängelt und die Bezahlung nach den gemeldeten Entgelten in Anlehnung an die Einstufungen des TVöD definitiv verneint wurde. Das

Landesjugendamt und der Landkreis baten den Träger um Stellungnahme. Dieser legte mit der Stellungnahme einen Organisationsplan zum stationären Bereich der Hilfen zur Erziehung vor und reichte dazu Stellenpläne ein.

Im Ergebnis der Prüfung der Eingabe stellte der Landkreis lt. dem Beratungsprotokoll vom 01.03.2011 fest, dass keine Überprüfung und Kontrolle der bisher abgeschlossenen Leistungs- und Entgeltvereinbarungen erfolgen müsse, da die Prüfung auf deren Plausibilität ergeben habe, dass die Durchschnittssätze der Personalkosten pauschal ermittelt worden seien und die Personalkostentabelle der KGST nicht überschritten.

Der Landesrechnungshof verglich die Angaben mit den vorliegenden Leistungsbeschreibungen und den kalkulierten Stellen.

Die Prüfung der Übersicht der Einrichtungen nach den vorgelegten Unterlagen ergab, dass

- die Erziehungsgruppen (Burg, Kanalstraße) nur mit 12 Plätzen aufgeführt waren, nach der Betriebserlaubnis vom 21.10.2004 jedoch 18 Plätze genehmigt waren. Eine Begründung dazu lag nicht vor. Für die Heilpädagogische Wohngruppe in der Kanalstraße lag eine gesonderte Betriebserlaubnis für 5 Plätze vom 26.01.2004 vor, die Belegung war nicht angegeben. Die Einrichtungen in der Kanalstraße waren somit für 23 Plätze genehmigt. Dies war in der Übersicht nicht berücksichtigt,
- keine Angaben zur Außenwohngruppe Burg, Yorckstraße, mit 3 Plätzen vorlagen,
- die Heilpädagogische Wohngruppe Kleinwulkow mit 4 Plätzen (2,4 Stellen) nicht aufgeführt war und
- die Erziehungsfachstelle Hohenerleben fehlte.

Für die o.g. Einrichtungen lagen dem Landesrechnungshof laufende Vorgänge vor. In den Akten war eine Einstellung des Einrichtungsbetriebes nicht dokumentiert. Die freien Träger zeigten ggf. die Rückgabe von Betriebserlaubnissen nicht an und kündigten die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nicht.

Der Landesrechnungshof empfiehlt im Interesse der Rechtssicherheit für nicht mehr betriebene Einrichtungen nach der Unterrichtung durch den Träger - auch auf Anforderung des Landkreises - eine ordnungsgemäße Kündigung der Vereinbarungen und Archivierung der Akten vorzunehmen.

Die tatsächliche Auslastung war in keinem Fall nachgewiesen.

Auf der Basis dieser unvollständigen Übersicht konnten Personalkosten für Leitungsanteile nicht plausibel geprüft werden. Der Leiter der Einrichtung war bereits mit unzulässigen 1,225 VbE in die Berechnungen eingeflossen. Angaben zu den Zuordnungen der Hausleitung fehlten vollständig.

Die Prüfung der tatsächlichen Personalausstattung nach Qualität und Quantität war für die fehlenden Einrichtungen nicht möglich. Der Landkreis hat sich keine Übersicht über die Vollständigkeit der Angaben verschafft, die entsprechenden Betriebserlaubnisse nicht geprüft und für ggf. nicht mehr bestehende Einrichtungen die Vorgänge zu den Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nicht abgeschlossen.

Die Tagesgruppe der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH wurde in der o.g. Stellungnahme mit einer Platzzahl von 12 Kindern und einem Betreuungsschlüssel von 1:6, jedoch nur mit einem Einsatz von 1,75 Fachkräften und damit einem Betreuungsschlüssel von 1:6,8 nachgewiesen. Die Leitungsanteile waren mit 0,025 VbE Stellenanteil und damit mit 1 Stunde pro Woche angegeben. Ohne Angabe von Stellenanteilen war der Einsatz einer Psychotherapeutin und Systemischen Beraterin als gruppenübergreifender Dienst aufgeführt. Technisches Personal war nicht Bestandteil des Stellenplanes. Aktuelle Angaben zur Belegung der Tagesgruppe wurden nicht vorgelegt.

Die Leistungsbeschreibung vom November 2007 (12 Kinder) gab einen Betreuungsschlüssel von 1:3 und anteilig Personal für Leitung/Beratung, Verwaltung, Psychologie und Hauswirtschaft an. Konkrete Anteile waren nicht vereinbart.

Der zuletzt als kalkulatorische Grundlage vorliegende Stellenplan lag in den Unterlagen zur Kalkulation 2003 aus dem Jahr 2002 (noch für 18 Plätze) vor. Der dortige Betreuungsschlüssel von 1:3 war mit 6 VbE Fachpersonal untersetzt, einer Hauswirtschafterin mit 0,8 VbE Stellenanteil und einem Hausmeister mit 0,1 VbE Stellenanteil. Für die Stellen waren die Vergütungsgruppe als „Festgehalt“ und die Dienstjahre vermerkt. Berechnet wurde eine Personalkostenumlage für Leitung und Verwaltung i.H.v. 6 % mit einem finanziellen Ansatz i.H.v. 9.126 €¹¹. Die Leistungsbe-

¹¹ Daraus ergeben sich Gesamtausgaben für die Leitungsstelle i.H.v. ca. 152.100 €. Für die Leiterin der Tagesgruppe war ein Jahresbruttogehalt incl. Arbeitgeberanteile i.H.v. 37.700 € angegeben. Die Anteile für Leitung/Verwaltung mit mindestens 3 Stellen waren daher wesentlich zu hoch berechnet.

schreibung aus dem Jahr 2003 (18 Kinder) erfasste keine psychologischen Leistungen als Grundleistung.

Des Weiteren lag das Kalkulationsblatt für die Personalkosten 2010 vor. Danach waren die zusammengefassten Personalausgaben – wie oben erläutert - unabhängig von der neuen Platzzahl und der Änderung der Grundleistungen entsprechend der Kalkulation 2003 fortgeschrieben worden.

Die Gegenüberstellung zeigt, dass das Jugendamt die Stellenpläne nicht genutzt hatte, um die Ordnungsmäßigkeit der Leistungsbeschreibung und der Kalkulation zu prüfen. Dies begründet sich wie folgt:

- Für keine Stelle war eine Einstufung vergleichbar dem Tarifwerk des öffentlichen Dienstes dargestellt. Eine Vergleichsrechnung zur Ermittlung der Plausibilität der Personalausgaben nach dem KGST-Gutachten lag in der Akte nicht vor.
- Aus der Anwendung des Betreuungsschlüssels von 1:6 nach dem Stellenplan 2011 ergibt sich, dass kalkulatorisch bei 18 Plätzen nur 3 sozialpädagogische Mitarbeiter und bei 12 Plätzen nur 2 sozialpädagogische Stellen bei einem entsprechend geringeren Leitungsanteil Berücksichtigung finden dürfen. Kalkuliert waren 6 sozialpädagogische Stellen. Daraus errechnet sich, dass z.B. für 2011 abstrakt kalkulierte Aufwendungen i.H.v. über 100.000 € nicht entstanden waren.
- Der tatsächliche Betreuungsschlüssel betrug 1:6,8. Eine weitere Ausgabenminderung gegenüber den kalkulierten Kosten und damit Einnahmeerhöhung für den Träger konnte bei maximaler Auslastung der Gruppe die Folge sein.
- Hauswirtschaftliches und technisches Personal war als Qualitätsstandard vorzuhalten. Der vorzuhaltende Stellenanteil war nach der Leistungsbeschreibung nicht beschrieben. Damit lag kein abrechnungsfähiger Qualitätsstandard vor. Der Stellenplan 2011 gab keine Besetzung der Tagesgruppe mit technischem und hauswirtschaftlichem Personal an. Daraus folgt, dass kalkulierte Aufwendungen i.H.v. 27.614 € beim Träger nicht anfielen.
- Personalkosten für Leitung und Verwaltung wurden kalkulatorisch i.H.v. 6 % der Personalkosten angesetzt. Bei einem Betreuungsschlüssel von 1: 6 bzw. 1:6,8 hätte sich auch hier annähernd eine Halbierung der Ausgaben und damit eine Reduzierung um ca. 5.000 € ergeben. Nach dem Stellenplan fand eine Stelle mit 0,025 VbE Leitung Berücksichtigung. Dies hätte Personalausgaben i.H.v. von nur ca. 1.500 € ergeben.

- Die Anwendung des Stellenplanes führt kalkulatorisch ebenfalls zu einer anteiligen Halbierung der Personalnebenkosten (Minderung um ca. 3.000 €).

Der Landesrechnungshof errechnete, dass der kalkulierte Ansatz der Personalkosten zu einem um ca. 28 €/Tag/Platz überhöhten Personalkostenansatz gegenüber dem Stellenplan der Tagesgruppe führte. Die Tagesgruppe ist nur für 12 Plätze zugelassen, d.h. bei voller Auslastung entstehen nach dem Ergebnis der obigen Prüfung für den Träger jährlich Mehreinnahmen gegenüber den tatsächlichen Personalkosten i.H.v. durchschnittlich 80.000 €.

Des Weiteren realisierte der Träger nicht die Anforderungen der Leistungsbeschreibungen, nach der ein Personalschlüssel von 1:3 vereinbart war, und verletzte dadurch die Leistungsvereinbarung schwerwiegend.

Eine ordnungsgemäße Leistung setzt in der Durchführung der Betreuungsziele in Anwendung der Prinzipien der Geeignetheit und Wirtschaftlichkeit insbesondere einen angemessenen Personaleinsatz voraus. Der tatsächliche Personaleinsatz wies jedoch eine erhebliche Diskrepanz zur Leistungsbeschreibung auf. Insbesondere ist bei einer derartig gravierenden Änderung des Personalschlüssels die Leistungsbeschreibung neu zu verhandeln und darauf basierend eine vollständig aktualisierte Kalkulation vorzulegen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs liegt in diesem Fall die Notwendigkeit der Kündigung der Entgeltvereinbarung aus wichtigem Grund vor. Auch das Landesjugendamt hat bei seiner Prüfung die Diskrepanz zur Leistungsbeschreibung nicht berücksichtigt und den Stellenplan akzeptiert. Der Landkreis wird gebeten, das Landesjugendamt entsprechend zu informieren.

5.3.5 Erhöhung der Vergütung für Investitionen

Gemäß § 78c Abs. 2 Satz 3 SGB VIII kann eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen nur dann verlangt werden, wenn der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe der Investitionsmaßnahme vorher zugestimmt hat. Förderungen aus öffentlichen Mitteln sind anzurechnen.

Nach dem RV LSA sind investitionsbedingte Kosten alle Aufwendungen,

- a) die dazu bestimmt sind, die für den Betrieb der Einrichtung notwendigen Gebäude und sonstigen abschreibungsfähigen Anlagegüter herzustellen, anzuschaffen, wieder zu beschaffen, zu ergänzen, instand zu halten oder instand zu setzen,
- b) für Miete, Pacht, Nutzung oder Mitbenutzung von Gebäuden oder sonstigen Anlagegütern.

Die öJHT haben somit ein Augenmerk auf die Erhöhung der Aufwendungen für Investitionen von Gebäuden und der sonstigen abschreibungsfähigen Anlagegüter zu richten. Abschreibungen auf das Anlagevermögen werden von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten in gleichmäßigen Jahresraten entsprechend der Gesamtnutzungsdauer berechnet und berücksichtigt (lineare Abschreibung). Nur für mit dem zuständigen Jugendhilfeträger vorher abgestimmte Investitionsvorhaben bzw. deren Finanzierung sind Kreditzinsen berücksichtigungsfähig. Für Instandhaltungen/Instandsetzungen kann in der Vergütung eine Pauschale berücksichtigt werden. Die Höhe wird zwischen den Vereinbarungsparteien festgelegt. Die Pauschale kann nach Maßnahme und Gebäudeart differenziert werden. Im Falle der Pauschalierung sind am Ende der jeweiligen Wirtschaftsperiode nicht verwendete Beträge (einschließlich Zinsen) zweckgebunden zurückzustellen.

Die Träger beantragten die Erhöhung investitionsbedingter Kosten regelmäßig nicht. Der Landkreis prüfte ebenfalls nicht, ob es zu Erhöhungen der investitionsbedingten Ausgaben im Kalkulationszeitraum kam.

Am Beispiel der Neuverhandlung der Entgelte für 3 Wohngruppen der Cornelius-Werk gGmbH stellt der Landesrechnungshof die Erhöhung der investitionsbedingten Ausgaben dar:

Entgeltvereinbarung (Nr. lt. Kalkulations- blatt)	01.05.2013	30.06.2010	01.05.2013	30.06.2010	01.05.2013	30.06.2010
Wohngruppe	Pollux	Pollux	Luna	Luna	Zille-Haus	Zille-Haus
Plätze	9	9	9	9	7	7
Nr. 20 lt. Kalkulation Abschreibungen	44.971,47 €	33.161,63 €	44.910,40 €	33.026,47 €	35.726,65 €	31.075,25 €
<i>Erhöhung zur vor- herigen Kalkulation</i>	11.809,84 €		11.883,93 €		4.651,40 €	
Nr. 21 Verzinsung	1.575,00 €	1.050,00 €	1.575,00 €	1.050,00 €	1.225,00 €	820,00 €
<i>Erhöhung zur vor- herigen Kalkulation</i>	525,00 €		525,00 €		405,00 €	
Nr. 22 Miete, Pacht, Erbbaupacht, ...	769,35 €	2.650,00 €	769,35 €	2.650,00 €	598,39 €	1.100,00 €
<i>Erhöhung zur vor- herigen Kalkulation</i>	-1.880,65 €		-1.880,65 €		-501,61 €	
Nr. 23 Instandhal- tung/ Instandset- zung	10.120,00 €	6.850,00 €	10.120,00 €	6.850,00 €	7.870,00 €	5.325,00 €
<i>Erhöhung zur vor- herigen Kalkulation</i>	3.270,00 €		3.270,00 €		2.545,00 €	
Nr. 24 Pauschal- vergütung	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
investitionsbedingte Ausgaben gesamt	57.435,82 €	43.711,63 €	57.374,75 €	43.576,47 €	45.420,04 €	38.320,25 €
<i>Erhöhung zur vor- herigen Kalkulation</i>	13.724,19 €		13.798,28 €		7.099,79 €	
Erhöhung des Ent- geltsatzes pro Platz und BT	4,40 €		4,42 €		2,93 €	

Der Träger hatte zum 22.03.2013 eine neue Betriebserlaubnis erhalten, nach der die Gesamtplatzzahl unverändert blieb, die Wohngruppen und die Einzelbetreuung jedoch nach Teileinrichtungen erlaubt wurden. Für die o.g. Wohngruppen haben sich daraus keine wesentlichen Veränderungen ergeben. Die Leistungsbeschreibungen oder die Kalkulationen enthielten keinen Hinweis auf die Eigentumsverhältnisse, vollständige Abschreibungslisten wurden nicht geführt und Miet- oder Erbbaupachtverträge lagen in den Akten nicht vor. Somit waren die o.g. Aufwendungen nach ihrer sachlichen und zahlenmäßigen Entstehung nicht nachvollziehbar.

Aus dem oben dargestellten Vergleich leitet sich ab, dass die kalkulierten Abschreibungen erheblich angestiegen, die Ansätze für die Miet-, Pacht- oder Leasinggebühren gesunken waren sowie ein Anstieg der Ausgaben für Instandsetzungen/Instandhaltungen und Verzinsungen kalkuliert wurde. Zu den Erhöhungen der investitionsbedingten Ausgaben hatte der Träger keine Anträge auf Zustimmung des öJHT gestellt. Eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen kann jedoch gemäß § 78c Abs. 2 Satz 2 SGB VIII nur verlangt werden, wenn der zuständige öJHT der Investitionsmaßnahme zuvor zugestimmt hat. Förderungen aus öffentlichen Mitteln sind anzurechnen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass der Landkreis bei den Verhandlungen berücksichtigt, dass ein Nachweis zu den investitionsbedingten Kosten geführt wird.

Dieser lag auch für die neu genehmigten Teileinrichtungen nicht vor. Die Notwendigkeit der Beantragung der Erhöhung der investitionsbedingten Aufwendungen kann für die Zukunft nur auf dieser Basis geprüft werden. Zur Prüfung gibt der Landesrechnungshof folgende Hinweise:

- Im Bereich der Investitionen an Gebäuden und Außenanlagen sollten die Träger vollständige Anlageverzeichnisse mit den entsprechenden Abschreibungsverläufen vorlegen. Damit sind zunächst die Ausgangsbestände nachvollziehbar und transparent festgelegt. Auf deren Basis ermittelter hinzukommender abschreibungsfähiger Herstellungs- oder auch Modernisierungsaufwand ist dann - sofern dieser aufwendungserhöhend wirkt – durch den öJHT zustimmungspflichtig.
- Darlehenszinsen für Kreditaufwendungen für vorher abgestimmte Investitionen sind nachzuweisen und können nur dann in entsprechender Höhe entgeltwirksam werden. Eine angemessene Verzinsung für eingesetztes Eigenkapital ist nach dem RV LSA nicht vorgesehen.

- Das Gleiche gilt für sonstiges abschreibungsfähiges Anlagevermögen, wobei hier insbesondere für spezielle Neuanschaffungen (z.B. IT- und Sicherheitsanlagen, zusätzliche Fahrzeuge, hochwertige Ausstattungen – zumeist Anschaffungen über 1000 €) die Zustimmungspflicht besteht. Für die seit 2010 überwiegend von den Einrichtungsträgern in Pools zusammengefassten Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert zwischen 150 € und 1000 € wird dem Landkreis empfohlen, kreisintern allgemeine Richtwerte zu den jährlichen Aufwendungen für die Abschreibungshöhe je Platz nach seinen Erfahrungswerten zu bilden. Dies gilt auch für geringwertige Wirtschaftsgüter unter einem Anschaffungswert von 150 € (netto). Sind diese Richtwerte im Ausnahmefall nicht ausreichend, so bedarf es einer gesonderten Begründung des Trägers, die auch den konkreten zeitlichen Abschreibungsverlauf zu erfassen hat.
- Für Instandhaltungen/Instandsetzungen soll die Vergütung in einer Pauschale berücksichtigt werden. Die Pauschale muss in einem angemessenen Verhältnis zu den tatsächlichen Aufwendungen stehen. Sie ist einrichtungsbezogen konkret in der Entgeltvereinbarung festzulegen. Im Falle der Pauschalierung sind am Ende der jeweiligen Wirtschaftsperiode nicht verwendete Beträge (einschließlich Zinsen) zweckgebunden zurückzustellen (Anlage 2, Teil B zu RV LSA).
- Die Erhöhung von Mieten und Pachten bei Beachtung der ortsüblichen Höhe oder Leasinggebühren ist ebenfalls vom Träger bereits vorab anzuzeigen. Dies betrifft insbesondere auch Veränderungen in der Eigentumsstruktur des Trägers.
- Regelmäßig ist zu beachten, dass Förderungen der öffentlichen Hand anzurechnen sind.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass ein Zustimmungsverfahren zu den Erhöhungen der investitionsbedingten Ausgaben nach § 78c Abs. 2 SGB VIII durchgeführt wird.

5.3.6 Verbesserung der Verhandlung der Betriebskosten und betriebsnotwendigen Aufwendungen

1. Betriebskosten

Die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH und der Landkreis schrieben die Entgeltvereinbarungen langfristig fort. Der Träger erläuterte zu den Betriebskosten, dass er auf der Basis der Endabrechnungen 2003 die Kosten für Strom, Wasser und Brennstoffe kalkuliert und dabei nicht die Kostensteigerungen für den laufenden Kalkula

tionszeitraum berücksichtigt habe (Schreiben vom 18.11.2004). In einem späteren Schreiben ergänzte er, eine 7%-ige Steigerung der Energiekosten berücksichtigt zu haben. Er wies darauf hin, dass nach einer Studie des Statistischen Bundesamtes die Betriebs- bzw. Energiekosten um 7,25 % gestiegen seien. Nachweise in Form von Abrechnungen, die eine Basis für die Umrechnung der Kosten infolge veränderter Platzzahlen ermöglicht hätten, lagen jedoch zur Kalkulation nicht vor. Der Landkreis verglich die Mietnebenkosten lt. BSHG und errechnete dabei um ca. 4.800 € geringere Kosten. Er akzeptierte jedoch die Kalkulation des Trägers.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass es zur Entscheidung über die Entgelte nachvollziehbarer Kalkulationen auf der Basis z.B. von Verträgen (z.B. Mietverträge) oder Vorjahresabrechnungen (z.B. Betriebskosten) bedarf, wobei die geeignete, ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche Leistungserbringung für die Zukunft nachvollziehbar zu bewerten ist. Ändern sich Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung, ist grundsätzlich auf der Basis einer vollständig aktuellen Neukalkulation zu verhandeln.

2. Aufwendungen für Instandhaltungen/Instandsetzungen

Gemäß Anlage 2 Kap. B Nr. 3.5 RV LSA soll für Instandhaltungen/Instandsetzungen die Vergütung in einer Pauschale berücksichtigt werden, deren Höhe zwischen den Vereinbarungsparteien festgelegt wird. Im Falle der Pauschalierung sind am Ende der jeweiligen Wirtschaftsperiode nicht verwendete Beträge (einschließlich der erwirtschafteten Zinsen) zweckgebunden zurückzustellen. Dem öJHT muss demnach auch ermöglicht werden, diese Rückstellungen nachzuvollziehen, um daraus Entscheidungen für künftige Pauschalen treffen zu können.

Der Landkreis Jerichower Land prüfte die Pauschalvergütung der Kosten für Instandhaltungen/Instandsetzungen ebenso nicht wie die ggf. notwendige Bildung von Rückstellungen sowie deren Verwendung.

3. Aufwendungen für Abschreibungen

Für die sozialpädagogische Wohngruppe Stegelitz des ALEP e.V. wurden Aufwendungen für planmäßige Abschreibungen i.H.v. 31.431 € (10,29 €/Platz/Tag) kalkuliert. Ein Anlagenverzeichnis lag nicht vor. Daher war die Plausibilität der kalkulierten Kosten der Abschreibungen nicht prüfbar.

Für den Kalkulationszeitraum 2004 kalkulierte der Träger für die Mutter-Kind-Betreuung planmäßige Abschreibungen i.H.v. 8.400 € als Verwendungsnachweis der Investitionsrücklage gem. § 3 der Pflegesatzvereinbarung. Nach dem RV LSA

ist die Bildung von Investitionsrücklagen nicht vorgesehen. Aus einer Übersicht zum Soll 2004 war die Ermittlung der Höhe der Abschreibungen ebenfalls nicht nachvollziehbar. Es gingen daraus nicht die Anfangs- und Endbestände und der zeitliche Verlauf der Abschreibungen hervor. Damit konnte die Ordnungsmäßigkeit der Abschreibungen nicht nachvollzogen werden.

Für die Wohngruppen der Cornelius-Werk gGmbH wurden Abschreibungen für das Gut Löben i.H.v. 138.283,85 € veranschlagt. Es war nicht nachgewiesen, wie die Höhe der Abschreibungen ermittelt war. Die Abschreibungshöhe je Wohngruppe wurde anteilig nach der Platzzahl berechnet. Auch diese war rechnerisch nicht nachvollziehbar.

Für die Wohngruppe „Fiducia“ wurden zusätzlich Bauinvestitionen für einen Umbau i.H.v. 50.000 € über 10 Jahre abgeschrieben. Der Landesrechnungshof merkt an, dass der AFA-Satz (im außerbetrieblichen Bereich) für Gebäude steuerrechtlich grundsätzlich 1,5 % der Anschaffungskosten beträgt. Die Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten des Landes Sachsen-Anhalt (Bewertungsrichtlinie - BewertRL) legt folgende Nutzungsdauern fest:

Betreuungseinrichtungen	Kindergärten, Horte, Jugendhäuser, -clubs, sonstige Jugendeinrichtungen	60	Bis	80
Außenanlagen	Hof- und Wegebefestigungen, Umzäunungen, Außenbeleuchtungen, Fahrradständer	10	Bis	15

Der Landkreis sollte sich zur Gewährleistung leistungsgerechter Entgelte nachträglich die baulichen Aufwendungen zum Ausbau¹² und zu den Außenanlagen nachweisen lassen. In der Folge hat er festzustellen, ob und in welchem Umfang die baulichen Maßnahmen den Investitionen, Instandsetzungen oder Instandhaltungen i.S.d. HGB zuzuordnen waren, und diese somit auf ihre Abschreibungsfähigkeit zu prüfen.

Der Träger schrieb weiterhin nach der Kalkulation 2011 die Kosten der Einrichtung i.H.v. 26.755 € über 7 Jahre ab. Vollständige Abschreibungslisten lagen nicht zur Prüfung vor.

¹² Anm.: Die Notwendigkeit derart erheblicher Ausbaumaßnahmen mindert auch den erzielbaren Mietpreis.

Die Nutzungsdauer für Büromöbel und Kücheneinrichtungen u.ä. liegt nach der Bewertungsrichtlinie bei 14 bis 20 Jahren. Der Träger berücksichtigte einen Zeitraum von 5 Jahren.

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass für die Wahl der Nutzungsdauern keine Vorgaben nach dem RV LSA bestehen. Die vom Landkreis anerkannten Nutzungsdauern sind nach seiner Auffassung zu kurz, da vergleichbar der AFA-Tabellen für das Gesundheitswesen Möbel mit 15 Jahren oder der AFA des Gaststättenwesens mit 10 Jahren abgeschrieben werden.

Ab 2010 besteht zudem ein Wahlrecht für Abschreibungen von Wirtschaftsgütern zwischen 150 € und 1.000 €. Diese Wirtschaftsgüter können danach pro Jahr in einem Pool gebucht und der Pool über 5 Jahre abgeschrieben werden.

Der Träger hat keine Angaben zur Ermittlung der Abschreibungen getätigt. Die Plausibilität und Wirtschaftlichkeit war nicht nachgewiesen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, die Träger auf die Nutzungsdauern nach der Bewertungsrichtlinie bzw. den AFA-Richtlinien hinzuweisen und die Entgeltverhandlungen entsprechend zu führen.

5.3.7 Fortschreibung der Entgelte

Die Fortschreibung von Entgelten ist zu vereinbaren. Eine Fortschreibung von Entgelten kann nicht vereinbart werden, wenn eine Änderung der Betriebserlaubnis und/oder der Leistungsbeschreibung erfolgte.

Die Schultz-Hencke-Haus Berlin GmbH erhielt am 09.05.2001 eine Betriebserlaubnis für die „Schultz-Hencke-Haus Berlin Lernpsychotherapeutische Einrichtung Haus Kade“ (Haus Kade) auf der Basis des Konzepts/der Leistungsbeschreibung vom 30.04.2001 für 18 Plätze. Die vereinbarten Entgelte betragen ab 01.07.2001 120,77 €/BT/Platz und wurden jährlich fortgeschrieben. Ab dem Vereinbarungszeitraum vom 01.04.2004 bis 31.12.2004 betrug der Entgeltsatz 122,24 €/BT/Platz in Folge der angezeigten Erhöhung des Bekleidungsanteils. Dieser Entgeltsatz wurde bis zum Vereinbarungszeitraum vom 01.01.2006 bis 31.12.2006 durch Neuvereinbarung fortgeschrieben und seine Wirksamkeit verlängerte sich dann gem. § 78d Abs. 2 SGB VIII jährlich.

Grundlage der Entgeltermittlung ab 2001 war ein Kalkulationsblatt vom 31.10.2000, welches noch in DM-Angaben geführt wurde.

Nach diesem Kalkulationsblatt betrug die geplante Platzzahl im Kalenderjahr 2000 16 Plätze. Die Betreuungstage wurden mit einem Auslastungsgrad von 90% für 18 Plätze i.H.v. 5.913 Tagen berechnet.

Nach der Leistungsbeschreibung waren 4 Erzieher im Schichtdienst für die Betreuung von 2 Gruppen bis zu jeweils 9 Kindern zuständig. Ein konkreter Personalschlüssel für das pädagogische Personal war nicht ausgewiesen. Im schulischen Bereich arbeiteten danach 3 Diplompädagogen, der Leiter (Diplomlehrer), anteilig eine Psychologin, ein Hausmeister, eine Wirtschaftskraft und eine Sekretärin.

Die Leistungsbeschreibung ist gemäß den Ausführungen zu Pkt. 5.2 unvollständig und nicht ausreichend bestimmt.

Der Landesrechnungshof stellt zum vorliegenden Stellenplan fest, dass die kalkulierten Personalkosten innerhalb der jeweiligen Vergütungsgruppen, die in Anlehnung an den TVöD nachgewiesen wurden, erhebliche nicht begründete Differenzen bei gleicher Einstufung aufwiesen.

- Bei 3,0 VbE-Stellen für Lehrer (BAT-O VG III) bewegte sich das Jahresbruttogehalt zwischen 20.274 DM, 34.571 DM (Endstufe) und 54.610 DM (Endstufe).
- Die Erzieher waren durchgängig in der BAT-O VG Vb eingestuft, wobei die Zuordnung des Jahresbruttogehaltes zu den jeweils angegeben Stellenanteilen nicht nachvollziehbar war, da die Stellenanteile nicht mit der Anzahl der aufgeführten Erzieher übereinstimmte.

Beim Abschluss von Vereinbarungen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. Die Leistungsangebote müssen geeignet, ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein. Die Finanzierung der Personalaufwendungen nach dem Tarifwerk der kommunalen Arbeitgeber für den öffentlichen Dienst ist ein Anhaltspunkt für wirtschaftliches und sparsames Verhalten. Der Landesrechnungshof weist daher im Folgenden auf mögliche Prüfaspekte hin, aus denen sich Verhandlungsspielräume für den öJHT ergeben können.

Eine tarifliche Eingruppierung für die „Leitung/Träger“ mit 1/6 Stundenanteile einer VbE und für die Stelle der Sekretärin erfolgte nicht. Es sollte für die Feststellung der Plausibilität der Personalkosten für alle Funktionen ein Nachweis zur vergleichbaren Eingruppierung vorgelegt werden.

Eine Eingruppierung erfolgte für 0,5 VbE Hausleiter in der BAT-O VG IIa. Für Mitarbeiter, die in BAT-O VG IIa ohne direkte Aufstiegsmöglichkeit nach VG Ib vergütet wurden, war nach dem Außerkrafttreten des BAT/BAT-O die Entgeltgruppe 13 anzuwenden.

Die jeweiligen Häuser haben eine maximale Platzzahl von 24 Kindern und Jugendlichen. Beschäftigte als Leiterinnen/Leiter von Einrichtungen für Kinder oder Jugendliche mit wesentlichen Erziehungsschwierigkeiten können nach dem nunmehr gel-

tenden TVöD-BT-T¹³ daher nur in der Entgeltgruppe S 13 (vergleichbar der Entgeltgruppe E 9) bzw. als Leiterin/Leiter von Erziehungsheimen in der Entgeltgruppe S 15 (vergleichbar der Entgeltgruppe E 10) eingruppiert werden. Nach der Protokollklärung Nr. 10 zu Anlage C (VKA) zum TVöD sind Erziehungsheime Heime, in denen überwiegend behinderte Kinder oder Jugendliche im Sinne des § 2 SGB IX oder Kinder und Jugendliche mit wesentlichen Erziehungsschwierigkeiten ständig untergebracht sind. Eine Zuordnung der Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst in Entgeltgruppen ab der Entgeltgruppe E 13 sieht der TVöD (BT-T) nicht vor. Nach dem TVöD-BT-T ist die Entgeltstufe S 18 vergleichbar der E 12 als Höchststufe für Beschäftigte als Leiterinnen/Leiter von Erziehungsheimen mit einer Durchschnittsbelegung von mindestens 90 Plätzen tarifvertraglich anerkannt. Die maximale Platzzahl in den Häusern betrug nur 24.

Für die psychologische Begleitung wurden insgesamt 0,33 VbE ausgewiesen und in der Entgeltgruppe E 14 eingruppiert. Im Sozial- und Erziehungsdienst beschäftigte Kinder- und Jugendpsychotherapeuten mit staatlicher Anerkennung oder staatlich anerkannter Prüfung und entsprechender Tätigkeit sind tarifvertraglich der Entgeltgruppe S 17 zugeordnet und somit vergleichbar der Entgeltgruppe E 11.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Personalkosten nicht plausibel nachgewiesen waren. Insbesondere wurden Entwicklungen der Tarifverträge nicht berücksichtigt.

Das Kalkulationsblatt – welches nicht den Vorgaben des RV LSA entsprach - wies Aufwendungen für

- Mieten und Pachten im Umfang von 39.484 € aus. Dazu lag kein Miet- oder Pachtvertrag vor,
- laufende Instandhaltungen i.H.v. 5.139,50 € aus. Darunter befanden sich Ausgaben für Gebäudeinstandhaltungen. Sofern ein Mietvertragsverhältnis besteht, ist zu prüfen, ob diese Ausgaben vertragsgerecht sind. Regelmäßig sind Gebäudeinstandsetzungen durch den Vermieter durchzuführen oder es bestehen Auswirkungen auf eine Verringerung des Mietpreises,
- Anschaffungen für geringwertige Wirtschaftsgüter i.H.v. 26.907 € aus. Diese Ausgaben waren im Jahr 1999 angefallen und auch für das Jahr 2000 geplant. Die Position GWG wird von anderen ÖJHT regelmäßig i.H.v. 200 bis 250 € je Platz/BT kalkuliert. Danach wären für GWG 3.600 € bis 4.500 € jährlich zu ver-

¹³ Der neue Tarifvertrag „TVöD“ trat am 1. Oktober 2005 in Kraft und löste damit den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) ab; des Weiteren Änderungstarifvertrag Nr. 2 vom 27. Juli 2009 zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) - Besonderer Teil Pflege- und Betreuungseinrichtungen - (BT-B) -vom 1. August 2006

anschlagen. D.h. es wurden jährlich bis zu 20.000 € über den Durchschnittswerten finanziert,

- außerplanmäßige Abschreibungen i.H.v. 11.144 € aus. Außerplanmäßige Abschreibungen entstehen, wenn außergewöhnliche Wertminderungen eintreten. Sie sind entsprechend zu belegen. Man kann regelmäßig davon ausgehen, dass diese nicht jährlich auftreten,
- planmäßige Abschreibungen i.H.v. 13.476 € aus. Dazu lagen keine nachvollziehbaren und vollständigen Abschreibungslisten vor.

Die Kalkulation ging von einem Auslastungsquotienten von 90% aus. Eine Prüfung der Belegung der Einrichtung erfolgte nicht. Bei einem Auslastungsquotienten von 95% verringert sich das Entgelt um 6,20 €/Platz und Tag. Bei voller Belegung der Einrichtung konnte der Träger gegenüber einer Auslastung von 95% Mehreinnahmen i.H.v. jährlich mindestens 40.700 € erzielen.

Die mangelhaften Kalkulationsunterlagen des Jahres 2000 bildeten noch im Jahr 2014 die Grundlage der Entgeltermittlung des Trägers. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs entstand dem Träger aus der Kalkulation jährlich ein ausreichender finanzieller Spielraum, mit dem erhebliche Tariferhöhungen und Erhöhungen von Betriebskosten ausgeglichen werden konnten und ggf. Rücklagen über das notwendige Maß erwirtschaftet wurden. Des Weiteren kann eine derartige Wirtschaftsführung auf Dauer auch zur Finanzierungsunfähigkeit führen und damit zur Gefährdung des Wohls der betreuten Kinder und Jugendlichen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass auf der Basis einer nachvollziehbaren Kalkulation die Wirtschaftlichkeit der Einrichtung geprüft wird und neue Entgelte verhandelt werden.

Sofern die Vereinbarungsparteien pauschale Fortschreibungen der Entgelte oder einzelner Entgeltbestandteile zulassen wollen, müssen sie dies konkret vereinbaren. Dies setzt jedoch voraus, dass keine Veränderungen in den Leistungen im Fortschreibungszeitraum erfolgen (Anlage 2 Kap. A, Nr. 10 RV LSA). Der Landesrechnungshof fand zu pauschalen Fortschreibungen keine vereinbarten Anwendungsmerkmale vor. Derartige Fortschreibungen von Entgelten empfiehlt der Landesrechnungshof nur für einen begrenzten Zeitraum von ca. 5 Jahren zu vereinbaren. Nach diesem Zeitraum erachtet er eine Neuverhandlung von Entgelten sowie Indikatoren und Merkmalen der Qualitätsentwicklung unter den Maßgaben der Leistungsfähigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit für erforderlich.

5.3.8 Weitere Hinweise zu Entgeltverhandlung

Auslastungsquote

Die Auslastungsquote soll gemäß Anlage 2, Kap. A, Nr. 6 RV LSA bei 90 bis 95 % liegen.

Die Kalkulation für die Erziehungsfachstelle „Ritter“ der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH basierte für zwei Plätze auf einem Auslastungskoeffizienten von 92%. Der Landesrechnungshof empfiehlt die Belegung der Erziehungsfachstelle zu prüfen. Ist die Erziehungsfachstelle tatsächlich mit zwei Kindern belegt, sollte ein Auslastungskoeffizient von mindestens 95% oder mit 100% verhandelt werden, wenn Änderungen der Belegung nicht zu erwarten sind.

Die Kalkulation für die Schutz-Hencke-Haus GmbH ging von dem untersten Ansatz der Auslastungsquote nach dem RV LSA von 90% aus. Dieser Ansatz wurde über Jahre nicht auf seinen Realitätsbezug geprüft (siehe Pkt. 5.3.7).

Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für notwendig, die Auslastungsquoten aller Einrichtungen regelmäßig zu prüfen und entsprechend neue Verhandlungen anzustreben, sobald die durchschnittliche Auslastung über den kalkulierten Annahmen liegt.

Erlösabzüge

Zu der Ausgabenposition Erlösabzüge lagen in den vereinbarten Kalkulationsblättern überwiegend keine Angaben vor. Hierzu zählen u.a. Personalerstattungen (Erstattungen für private Telefongebühren, Essen, Personalwäsche etc.) und Erträge aus der Arbeit für Dritte (siehe auch RV LSA, Anlage 2, Anhang 1).

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die überwiegende Anzahl der Einrichtungen beispielsweise die zentrale Esseneinnahme ermöglicht. Die Träger haben bei Nutzung dieser Leistungen die Mitarbeiter zur Erstattung der Leistungen zu veranlassen.

Kosten für Leistungen an Dritte sind grundsätzlich in Abzug zu bringen.

Anwendung des Kalkulationsblattes nach dem RV LSA

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass oftmals ein Kalkulationsblatt verwendet wurde, welches vor dem Inkrafttreten des RV LSA zur Verfügung stand, jedoch nicht mit dem RV LSA vereinbart wurde.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, das vereinbarte Kalkulationsblatt nach dem RV LSA zu verwenden, wobei die Ermittlung der einzelnen Positionen zu erläutern ist. Der RV LSA ist als Grundlage der Entgeltvereinbarung verankert worden.

5.4. Fehlerhafte Finanzierung der SPFH - Fachleistungsstunden

Werden Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen, so sind Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben (§ 77 SGB VIII). Dies betrifft nicht die Einrichtungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII.

5.4.1 Vereinbarung zur Übertragung zum Auf- und Ausbau der SPFH

Der Landkreis schloss am 09.04.1996 mit der Cornelius-Werk Diakonische Dienstleistungen GmbH und dem Christlichen Jugenddorfwerk Deutschlands e.V. Vereinbarungen zum Auf- und Ausbau der „Sozialpädagogischen Familienhilfe“ als ambulante Hilfe gemäß § 31 KJHG.

Nach § 1 der Vereinbarung wurde aufgrund des Beschlusses des Kreistages vom 01.07.1993 das Leistungsangebot gemäß § 31 KJHG an die Träger übertragen. Zur inhaltlichen und umfänglichen Durchführung der SPFH, zu den Leistungsanforderungen und zur Gewährleistung der Leistung bestanden keine vertraglichen Bindungen.

Der Landkreis hat im Interesse des Kindeswohls und des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln dafür Sorge zu tragen, dass die Verpflichtung zu Inhalt und Umfang der Leistung in einer entsprechenden Qualität vertraglich gebunden wird.

Die §§ 2 und 3 der Vereinbarungen regeln die Finanzierung der Leistungen der SPFH. Nach § 2 Abs. 2 der Vereinbarung hatte der Landkreis an den Träger einen Zuschuss in Höhe des Fehlbedarfs lt. Finanzierungskonzept zu zahlen. Der Fehlbedarf war die Differenz zwischen den angemessenen Aufwendungen des Übernehmenden und den aus der Umsetzung der SPFH erzielten Einnahmen. Nach § 2 Abs. 4 und 6 der Vereinbarung sollte jeweils für ein Kalenderjahr zwischen den Parteien ein Festbetrag vereinbart werden. Dieser hatte sich an der nachweislichen Bedarfsentwicklung zu orientieren. Das Finanzierungskonzept des Trägers sollte im Kreistag beraten werden. Danach war die endgültige Höhe durch den Landkreis festzulegen. Über den Zuschuss hatte der Träger einen Rechnungsnachweis zu führen. Das Rechnungsprüfungsamt hatte Prüfrechte.

Nach der Aktenlage legten die Träger überwiegend jährlich einen Antrag für die Maßnahme der sozialpädagogischen Familienhilfe vor, der eine Kalkulation der Gesamtausgaben für das kommende Haushaltsjahr auf Basis des Vorjahres umfasste.

Der CJD e.V. legte beispielsweise für das Jahr 2012 am 29.04.2011 eine Kostenkalkulation i.H.v. insgesamt 101.190 € vor. Der Landkreis prüfte den Antrag und entschied nach überarbeiteter Antragstellung durch Zuwendungsbescheid vom 09.05.2012 über einen Zuschuss i.H.v. 98.060 €. Der öJHT übergab den am 24.04.2013 eingereichten Verwendungsnachweis an das Rechnungsprüfungsamt zur Belegprüfung und stellte Mehrausgaben des Trägers i.H.v. 23,47 € fest. Ein Ausgleich erfolgte durch den öJHT nicht, da es sich nach seiner Auffassung um eine Festbetragsfinanzierung handelte, die gemäß den AN-Best-P nicht auszugleichen sei. Für das Haushaltsjahr 2008 war durch den Landkreis beispielsweise eine Rückforderung i.H.v. 40,39 € geltend gemacht worden.

Der Landesrechnungshof stellt zunächst fest, dass die Finanzierung der SPFH grundsätzlich durch eine Vereinbarung nach § 77 SGB VIII sicherzustellen ist. In der Vereinbarung war keine Rechtsgrundlage benannt, es wurden jedoch Begrifflichkeiten wie Zuschuss, Fehlbetrag oder Festbetrag verwendet und ein Verfahren in Anlehnung an das Zuwendungsrecht nach dem SGB X bzw. nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht geführt. Die Finanzierungsform nach § 77 SGB VIII unterscheidet sich von der einseitigen Förderung durch Subventionierung gem. § 74 SGB VIII u. a. dadurch, dass sie die Finanzierung von Leistungen freier Träger sicherstellen soll, auf die die Kinder und Jugendlichen einen Anspruch haben. Die Leistungserbringung ist hier zwischen den Vereinbarungspartnern gleichrangig zu regeln. Gem. § 74 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen und fördern. Die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen der freien Träger, die individuell anspruchsberechtigte Leistungen nach dem SGB VIII betreffen und nicht im Anwendungsbereich des § 78a ff. SGB VIII liegen, ist über Vereinbarungen über die Höhe der Kosten nach § 77 SGB VIII zu finanzieren. Über die Kostentragung kann daher regelmäßig nicht durch Zuwendungsbescheid des Landkreises entschieden werden. Das Vertragswerk war zudem nicht geeignet, ein rechtssicheres Zuwendungsverfahren durchzuführen, da Verfahrensregelungen im Einklang mit den VV zu § 44 LHO und den ANBest-P fehlten.

Der Landesrechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass ein Nachweis zur Bedarfsentwicklung entgegen der Vereinbarung nicht in den Akten vorlag. Dieser ist jedoch eine entscheidende Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Festsetzung des notwendigen Personalbedarfs. Die Cornelius-Werk gGmbH erhielt neben der vereinbarten Leistung für die Durchführung der SPFH des Dienstes „Auf- und Ausbau der SPFH“ auch Fachleistungsstunden für die SPFH durch eine weitere Einrichtung „Flex-Jerichower Land“ gewährt. Die Auslastung der Einrichtung zum „Auf- und

Ausbau der SPFH“ war jedoch nicht nachgewiesen. Ein Sachbericht zum Verwendungsnachweis lag ebenfalls nicht vor. Nach der Aktenlage war somit die Erforderlichkeit der Dienstleistung nicht prüfbar und die Notwendigkeit der Finanzierung einer weiteren Einrichtung nicht plausibel.

Der Landesrechnungshof merkt im Rahmen der Prüfung der vorliegenden Akte – die Belege zum Verwendungsnachweis waren an den Träger nach Abschluss des Verfahrens zurückgegeben - weiterhin an, dass bei der Finanzierung des pflichtigen Dienstes auch die Notwendigkeit besteht, Abschreibungen auf Gebäude, andere investitionsbedingte Kosten oder ggf. Mieten zu finanzieren, da diese wesentlicher Bestandteil für die anzustrebende dauernde Wirtschaftlichkeit des Trägers sind. Der Landkreis sollte weiterhin im Rahmen des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebotes eine Prüfung der Personalkosten entsprechend dem Besserstellungsverbot vornehmen. Die Sozialarbeiter wurden in der Vergütungsgruppe des CJD e.V. A IV geführt. Stellenbeschreibungen und -bewertungen lagen nicht vor. Die Erfahrungen des Landesrechnungshofs aus der Prüfreihe zeigen, dass bei der Durchführung der SPFH oftmals geringer wertige Aufgabenstellungen zu bewältigen sind, für die es der Ausbildung und Tätigkeitsmerkmale eines Sozialpädagogen nicht bedarf. Die Träger sollten daher ein Angebot entsprechend den differenzierten Ansprüchen der SPFH vorhalten. Eine Vergleichsberechnung zu den gesondert ausgewiesenen Dienstalterszulagen nach dem TVöD lag ebenfalls nicht vor. Der Träger gewährte seinen Angestellten weiterhin monatlich Mietzuschüsse, die nach dem TVöD nicht vereinbart sind und daher gemäß dem Besserstellungsverbot nicht aus den öffentlichen Mitteln des Landkreises zu finanzieren sind.

Der Landkreis hat bei der Verhandlung der Kostenerstattung und seiner Prüfung der Mittelverwendung das Besserstellungsverbot zu beachten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis die bestehenden Vereinbarungen zur Finanzierung von pflichtigen Leistungen rechtssicher gestaltet und umsetzt. Er sollte aus praktikablen Gründen und unter Anwendung einheitlicher Grundsätze in Erwägung ziehen, die Vereinbarung nach § 77 SGB VIII nach den Anforderungen des § 78b SGB VIII zu gestalten, d.h. auch Leistung und Qualitätsentwicklung zu vereinbaren. Zur Entgeltverhandlung kann ggf. das bisherige kostenrechnende Verfahren gewählt werden. Die Leistungen und die Qualitätsentwicklung sind vertraglich zu binden, wobei die Prüfung der Leistungen durch den freien Träger zu gewährleisten ist.

5.4.2 Vereinbarung von Fachleistungsstunden

Eine Sozialpädagogin X legte dem Landkreis im Jahr 2011 ein Angebot mit Leistungsbeschreibung für die SPFH und den Erziehungsbeistand vor. Am 24.02.2014 beantragte sie die Erhöhung des Entgeltes für eine Fachleistungsstunde. Der Landkreis bestätigte das Entgelt für die Fachleistungsstunde für die Betreuung nach §§ 30 und 31 SGB VIII i.H.v. 35,17 €. Die Leistungsbeschreibung war nicht Inhalt der Vereinbarung.

Werden Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen, so sind Vereinbarungen über die Höhe der Kosten anzustreben (§ 77 SGB VIII). Die Entgeltvereinbarungen sowohl nach § 77 SGB VIII als auch nach § 78b Abs.1 SGB VIII stellen öffentlich-rechtliche Verträge gemäß § 53 SGB X dar. Sie bedürfen der Schriftform (§ 56 SGB X). Die Vereinbarung ist von beiden Vertragspartnern zu bestätigen. Daher ist eine einseitige Bestätigung des Entgeltsatzes nicht ausreichend für eine rechtssichere Vereinbarung.

Der Landesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass eine konkrete Leistung nicht vereinbart wurde. Im Rahmen der Leistungsvereinbarung bzw. gesondert sollten Qualitätsentwicklungskriterien beschrieben und entsprechend vereinbart werden.

Die Bestätigung enthielt weder Angaben zu den Abrechnungsmodalitäten der Fachleistungsstunden noch zur Prüfung der Durchführung der Leistung oder zu Kündigungs- und Wirksamkeitsklauseln. Der Landesrechnungshof fand zudem keine Befähigungsnachweise o.ä. vor, um die Einhaltung des Besserstellungsverbots prüfen zu können.

Die Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH legte für das Angebot des Psychologisch/Therapeutischen Dienstes nach § 27 Abs. 3 SGB VIII oder § 35a SGB VIII und für Ambulante Angebote (FLEX Jerichower Land) nach §§ 30, 31, 35, 35a und 41 SGB VIII Leistungsbeschreibungen und Kalkulationsblätter zur Ermittlung des Entgeltes für die jeweilige Fachleistungsstunde vor.

Der Landkreis bestätigte für Leistungen nach § 27 Abs. 3 SGB VIII das Entgelt i.H.v. 46,49 € je FLS ab dem 01.03.2014. § 27 Abs. 3 SGB VIII regelt, dass Hilfe zur Erziehung insbesondere die Gewährung pädagogischer Leistungen umfasst und diese mit therapeutischen Maßnahmen einhergehen können. Die therapeutischen Maßnahmen können jedoch nicht gelöst von pädagogischen Maßnahmen gewährt werden. Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass therapeutische Maßnahmen ausschließlich medizinischer Art von den Krankenkassen gemäß § 27 SGB V zu finanzieren sind und den Leistungen der Jugendhilfe gem. § 10 Abs. 1 SGB VIII vorgehen. Der Landesrechnungshof erachtet es nicht für ausreichend, die Leistung al-

leinig nach § 27 Abs. 3 SGB VIII auszurichten. Nach seiner Auffassung ist die konkrete Leistung zu vereinbaren, die aufgrund eines Hilfeplanes gewährt wird. Dies ist z.B. die aufsuchende systematische Familientherapie. Es handelt sich somit um Leistungen nach § 31 SGB VIII oder nach § 35a Abs. 2 Nr. 1, 2 (KiTa) oder 3 SGB VIII i.V.m. therapeutischen Leistungen nach § 27 Abs. 3 SGB VIII. Werden therapeutische Leistungen in eigenen Einrichtungen des Trägers z.B. nach § 19 SGB VIII, § 27 SGB VIII i.V.m. §§ 32, 34 SGB VIII; § 35a Abs. 2 Nr. 2 (Tagesgruppe) und 4 SGB VIII oder § 41 SGB VIII erbracht, ist zu beachten, dass die Fachleistungsstunden gesondert gemäß § 78a ff SGB VIII zu vereinbaren sind, da es sich hierbei nicht um ambulante, sondern um stationäre Leistungen handelt. Besondere Erziehungsleistungen (individuelle Sonderleistungen) sind somit zusätzlich zum Entgelt für leistungsspezifische Grundleistungen und zum Entgelt für investitionsbedingte Kosten zu vereinbaren. Grundlage ist auch hier die Festlegung der Leistungsmerkmale für die individuellen Sonderleistungen durch eine gesonderte Leistungsvereinbarung und die Vereinbarung der Qualitätsmerkmale. Daher ist es zur fachlichen Sicherung und rechtssicheren Vereinbarung der individuellen Sonderleistungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII nicht ausreichend, die Entgeltsätze formlos zu bestätigen.

Gem. § 5 Abs. 4 RV LSA ist das Entgelt für individuelle Sonderleistungen für Aufwendungen für besondere Erziehungsleistungen zusätzlich zu vereinbaren.

Der Landesrechnungshof stellte zu allen gewährten Fachleistungsstundensätzen fest, dass diese ausschließlich durch den Landkreis einseitig bestätigt waren. Er erwartet, dass die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen im Interesse der Rechtssicherheit sachlich, inhaltlich und kalkulatorisch vollständig (Vereinbarung von Leistungsbeschreibung, Kalkulationsblatt, Qualitätsentwicklung) abgeschlossen und durch beide Vertragspartner unterzeichnet werden. Die Verhandlungen sind zu dokumentieren.

5.4.3 Ermittlung der Nettojahresarbeitszeit

Grundlage der Ermittlung des Entgeltsatzes für eine Fachleistungsstunde ist die Nettojahresarbeitszeit einer Fachkraft. Gemäß Nr. 6 der Erläuterungen zum Kalkulationsblatt, Anhang 2 RV LSA, werden die Berechnungsstunden durch Multiplikation der Anzahl der Fachkräfte umgerechnet auf Vollzeitkräfte (VZK) mit der Nettojahresarbeitszeit ermittelt. Ein einheitliches Verfahren zur Ermittlung der Nettojahresarbeitszeit ist auf Landesebene nicht vereinbart.

Die freien Träger boten dem Landkreis sehr differenzierte Modelle zur Ermittlung der Nettojahresarbeitszeit an. Der Landesrechnungshof stellte dabei fest, dass bei einer Vielzahl von Vereinbarungen die Ermittlung der Nettojahresarbeitszeit nicht transparent und nachvollziehbar dargestellt war.

Für Frau H. waren mit der Entgeltbestätigung vom 26.02.2014 1.554 Stunden Nettojahresarbeitszeit anerkannt.

Für Frau F. waren es mit der Entgeltbestätigung vom 22.11.2011 1.698 Stunden Nettojahresarbeitszeit.

Für die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH galten für die mobile Betreuung und therapeutische Betreuung 1.408 Stunden Nettojahresarbeitszeit (aus 2004).

Der Fachbereichsleiter hatte die Dienstanweisung vom 03.11.2010 zur Berechnung und Anerkennung von FLS erstellt. Eine Unterscheidung nach der Anwendung für stationäre bzw. teilstationäre und ambulante Angebote erfolgte hierbei nicht.

Die Vorgaben für die Ermittlung der Jahresarbeitszeit enthielten den Stand KGSt. 2/2003 und 6/2005 für eine jährliche Arbeitszeit von 1.578 h bei 38,5 Wochenstunden. Das Formblatt enthielt keine konkreten Vorgaben für die Ermittlung der Jahresarbeitsstunden bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 40 h. Ausgangspunkt der Berechnung bilden somit regelmäßig die Gesamtarbeitsstunden pro Jahr i.H.v. 2.080 h (52 Wochen a`40 h). Davon abgezogen werden Urlaub (30 Tage), Feiertage (10 Tage), Fortbildung (5 Tage) und Krankheit/Freistellung (5 Tage), d.h. es erfolgt ein Abzug von 400 h zur Ermittlung der tatsächlichen Jahresarbeitszeit i.H.v. 1.680 h. Bei Abzug von 10% für berufsspezifische Minderzeiten, die der Landkreis annahm, ergäbe sich nach dem Formblatt eine ermittelte Nettojahresarbeitszeit i.H.v. 1.512 h. Unter den berufsspezifischen Minderzeiten werden fallübergreifende und allgemeine Aufgaben einer Fachkraft erfasst. Der Landesrechnungshof geht nach seinen Erfahrungen davon aus, dass die berufsspezifischen Minderzeiten über dem Durchschnitt abzugsfähig waren. Regelmäßig wurden nach seinen Erfahrungen berücksichtigt:

- 5 % der Nettojahresarbeitszeit nach Abzug von gesetzlichen Fehltagen (1.680 Arbeitstage – 2 h je 42 Wochen tatsächliche Jahresarbeitszeit) für die fallbezogenen bzw. fallübergreifenden Aufgaben und somit 84 h oder
- maximal 7,6 % der Jahresarbeitszeit, bei einer wöchentlichen Prognose von 3 h je 42 Wochen) und damit 129 h.

Fallspezifische Minderzeiten berücksichtigte der Berechnungsbogen nicht.

Nach dem Hilfeplan vom 02.12.2013 für eine Verhaltenstherapie für ein Kind in einer Tagesgruppe der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH erfolgte die Übernahme von Therapiekosten einmal wöchentlich für 45 min a` 46,61 €. D.h. fallspezifische, fall-

übergreifende und fallunspezifische Tätigkeiten einer Fachleistungsstunde wurden somit noch gesondert berücksichtigt. Für den Träger wurde bereits die Nettojahresarbeitszeit auf einem sehr viel geringeren Niveau als bei anderen Trägern berechnet. Auf Anfrage gab die Leiterin des ASD an, dass regelmäßig eine Abrechnung nach einer vollen fachlich geleisteten Fachleistungsstunde erfolgen würde. Damit ist eine erhebliche Ungleichbehandlung verbunden.

Der Landesrechnungshof regt an, eine einheitliche Lösung für die Berechnung der fallspezifischen, fallübergreifenden und fallunspezifischen Tätigkeiten durchzusetzen.

Der Landesrechnungshof weist weiterhin darauf hin, dass insbesondere Wegezeiten bei der Durchführung einer Fachleistungsstunde im stationären Bereich regelmäßig nur geringfügig auftreten. Dagegen können diese im ambulanten Bereich durch das Aufsuchen der Klienten - insbesondere bei Flächenkreisen - in erheblichem Maße anfallen.

Der Landkreis sollte die berufs- und fallspezifischen Minderzeiten in seinem Berechnungsmodell analysieren.

Die berufsspezifischen Minderzeiten sollten sich speziell auf den Zeitaufwand für Supervision und Teamberatungen unabhängig von den fallspezifischen und fallübergreifenden Leistungen beziehen. Die Leistungen für Dokumentation, Vor- und Nachbereitungszeit, Wegezeiten u.ä. sind gesondert zu betrachten.

Der Landkreis hat dafür Sorge zu tragen, dass die öffentlichen Jugendhilfeträger aus der jeweiligen Vereinbarung den konkret zu leistenden Fachanteil einer Leistungszeitstunde erfassen können. Dies lässt sich durch konkrete Angaben realisieren, nach denen beispielsweise geregelt wird, dass die Abrechnung einer Fachleistungsstunde mindestens einen nach der Höhe definierten fallspezifischen oder klientenzentrierten Anteil erfordert. Eine kalkulatorische Berücksichtigung dieser Zeitanteile darf dann wegen einer zu erwartenden Doppelfinanzierung nicht erfolgen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis - wie bereits begonnen - mit allen Trägern einheitliche Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Nettojahresarbeitsstunden für Fachleistungsstunden für ambulante und für stationäre/teilstationäre Leistungen zu verhandeln, da hierdurch eine bessere Vergleichbarkeit der Stundensätze als Verhandlungsbasis der Angebote gegeben ist.

Die Anerkennung einer Vielzahl von Ausnahme- und Sonderregelungen (z.B. Auslastungskoeffizienten) bei der Ermittlung der Nettojahresarbeitszeit, die jeweils für sich Ermessensspielräume in der Höhe ihres Ansatzes bilden, ist grundsätzlich zu vermeiden.

Die für die Berechnung der Personalkosten relevanten Kostenbestandteile wurden oftmals nicht im Einzelnen aufgeführt. Der Landesrechnungshof empfiehlt dazu, die Personalkosten gemäß dem RV LSA, Nr. 9 und 14 der Erläuterungen zum Kalkulationsblatt für individuelle Sonderleistungen, zu verhandeln, d.h. unter Beachtung der tatsächlichen Aufwendungen im zurückliegenden Vereinbarungszeitraum und der Einschätzung zu erwartender Personalkostensteigerungen und damit prospektiv.

5.5 Entgeltübernahme für Leistungspflichten nach anderen Gesetzen

Die Leistungen nach § 78 a Abs. 1 SGB VIII tangieren oftmals Leistungspflichten nach anderen Gesetzen, die nicht durch das örtlich zuständige Jugendamt zu tragen sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hat der öJHT im Interesse der Kostenminimierung auch zu prüfen, ob Leistungspflichten nach anderen Gesetzen ausreichend geprüft wurden. Aus den Akten konnte diesbezüglich der Leistungen nach dem Schulgesetz nicht umfänglich nachvollzogen werden.

Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

Nach der Leistungsbeschreibung der Schultz-Hencke-Haus Berlin GmbH für die „Lernpsychotherapeutische Einrichtung Haus Kade“ wurden die Hilfen nach den §§ 27, 32, 34, 35a und 41 SGB VIII gewährt. Im Fall der zu gewährenden Eingliederungshilfe richten sich Aufgaben und Ziel der Hilfe nach §§ 53 Abs. 3 und 4 Satz 1, 54, 56 und 57 SGB XII sowie nach der gewährten Art der Hilfe zur Erziehung (gemäß der Leistungsbeschreibung §§ 27, 32 und 34 SGB VIII). Gemäß § 56 SGB XII sind von den Leistungen der Eingliederungshilfe neben den Leistungen nach den §§ 26, 33, 41 und 55 SGB IX insbesondere

1. Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, insbesondere im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht und zum Besuch weiterführender Schulen einschließlich der Vorbereitung hierzu; die Bestimmungen über die Ermöglichung der Schulbildung im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht bleiben unberührt,
2. Hilfen zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule ...

umfasst.

Können schulpflichtige Kinder oder Jugendliche, denen Hilfe zur Erziehung in einer Einrichtung gewährt wird, aus erzieherischen Gründen weder einer öffentlichen Schule zugewiesen noch in eine genehmigte Ersatzschule aufgenommen werden, so hat das Jugendamt gem. § 28 KJHG LSA im Benehmen mit der zuständigen Schulaufsichtsbehörde dafür zu sorgen, dass diesen der erforderliche Schulunterricht anderweitig zuteil wird oder sie eine besondere pädagogische Förderung erhalten, die die Wiedereingliederung in die Schule möglich macht. Der Umfang des Lehrangebotes und die Qualifikation des Lehrpersonals müssen dem Bedarf der Kinder und Jugendlichen entsprechen und sollen sich an schulrechtlichen Vorschriften orientieren.

Gemäß Nr. 4.1.1.3 der Leistungsbeschreibung erfolgte die schulische Betreuung der jungen Menschen ausschließlich in der Einrichtung durch entsprechendes Fachpersonal mit dem Ziel, die Reintegration in die Regelschule zu erreichen bzw. die Schulabschlussprüfung abzulegen. In einem der Akte beiliegenden Informationsblatt für die Jugendämter mit Ergebnissen der Schuljahre 1995/1996 bis voraussichtlich 1996/1997 wurde als rechtliche Grundlage auf § 43 des Jugendfördergesetzes vom 05.02.1992 des Landes Schleswig-Holstein hingewiesen, nach dem der Unterricht in der Heimbildung der Sicherstellung des Schulunterrichts bei der Gewährung von Hilfe zur Erziehung dient. Zur integrativen Einzel- und Kleinstgruppenbildung von Kindern und Jugendlichen lag keine gesonderte Leistungsbeschreibung vor.

Gemäß § 39 Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (SchulG LSA) sind Schülerinnen und Schüler, die einer sonderpädagogischen Förderung bedürfen, zum Besuch einer für sie geeigneten Förderschule oder des für sie geeigneten Sonderunterrichts verpflichtet, wenn die entsprechende Förderung nicht in einer Schule einer anderen Schulform erfolgen kann. Die Schulbehörde entscheidet nach dem Ergebnis eines sonderpädagogischen Feststellungsverfahrens, ob die Verpflichtung nach Absatz 1 besteht.

Die Leistungsbeschreibung gab keine Auskunft über die Durchführung dieses Verfahrens als Grundlage der Beschulung in der Kinder- und Jugendeinrichtung. Der Landesrechnungshof konnte somit nicht nachvollziehen, ob der Landkreis sicherstellte, dass der Umfang des Lehrangebots und die Qualifikation des Lehrpersonals dem Bedarf der 18 Plätze der Einrichtung entsprachen.

Die Kalkulation erfasste Personalkosten für 3 Lehrer und die notwendigen Sachkosten sowie investiven Kosten für den Schulbetrieb. In der Kalkulation wurden Erlöse für Mieten und gesondert weiter berechnete Kosten i.H.v. insgesamt 45.576,85 DM genannt, nähere Aussagen zu deren Herkunft waren nicht enthalten.

Neben der Sicherstellung des gesetzlichen Auftrags und der Rahmenbedingungen haben das Jugendamt und der Träger auch darauf hinzuwirken, dass zur Umsetzung der Erfüllung der vorrangigen Schulpflicht die zuständigen Schulbehörden zügige Entscheidungen über das eventuelle Bestehen und die Deckung von sonderpädagogischem Förderbedarf fällen. Diese Entscheidung darf der Landkreis nicht inzident mit treffen. Entsprechend hat der Landkreis die Finanzierung von Lehrkräften für den Heimunterricht nur für die Fälle in die Vereinbarung aufzunehmen, in denen die zuständigen Schulbehörden einen entsprechenden sonderpädagogischen Förderbedarf festgestellt haben, der von staatlichen Lehrkräften nicht erfüllt werden kann.

5.6 Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

Voraussetzung für die Übernahme des Leistungsentgelts ist regelmäßig eine einrichtungsspezifische Vereinbarung über die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität des Leistungsangebotes sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung.

Gemäß § 6 sowie Anlage 3 RV LSA sind Vereinbarungen zur Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Struktur-, Prozess-, Ergebnisqualität) abzuschließen. Durch die Bewertung und die geeigneten Maßnahmen der Gewährleistung soll belegt werden, in welchem Umfang, nach welchen Standards und mit welchem Ergebnis die vereinbarten Leistungen erbracht werden. Gemäß Anlage 3 RV LSA ist es Aufgabe der Einrichtungsträger, Maßnahmen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung durchzuführen.

Die Anlage 3 zum RV LSA enthält jedoch keine vertiefenden Erläuterungen zu den Qualitätsmerkmalen und Indikatoren der Bewertung sowie zu deren fachlicher Diskussion zwischen den Vereinbarungspartnern. Die fachliche Umsetzung und detaillierte Beschreibung ist der jeweiligen einrichtungsbezogenen Qualitätsentwicklungsvereinbarung vorbehalten.¹⁴

Der Landkreis schloss Entgelt- und Leistungsvereinbarungen ab. Eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung wurde nicht abgeschlossen. Gemäß § 3 der Leistungsvereinbarungen hatten die Einrichtungsträger die Qualität durch Prüfungen entsprechend dem in der Leistungsbeschreibung angegebenen Umfang zu sichern.

¹⁴ Der Landesrechnungshof verweist hier auf die qualifizierten Anlagen zur QEV 2007 des Jugendamtes des Landkreises Wittenberg mit den freien Trägern, nach denen mit den vereinbarten Qualitätskriterien und Indikatoren der Struktur- und Prozessqualität sowie den erarbeiteten Fragebögen zur Befragung aller am Hilfeprozess Beteiligten (Ergebnisqualität) substantiierte und umfassende Grundlagen für den Abschluss individueller QEV und damit einrichtungsbezogener Dialoge der Vereinbarungspartner zur fachlichen Weiterentwicklung von gemeinsamen Qualitätsstandards vorliegen.

Die Leistungsbeschreibung für die „Lernpsychotherapeutische Einrichtung Haus Kade“ der Schultz-Hencke-Haus Berlin GmbH enthielt keine Forderungen zur Bewertung der Qualität der Leistung und deren Gewährleistung sowie zur Beschreibung der Qualitätsgrundsätze und zum Fortschreiben und Umsetzen eines Konzepts der Qualitätsentwicklung als permanente Aufgabe des Leistungsträgers. Es fehlten Angaben zur Dokumentation der internen Prüfung in geeigneter Form. Eine Selbstverpflichtung, Abweichungen von der Leistungsbeschreibung dem öffentlichen Jugendhilfeträger unverzüglich mitzuteilen, lag nicht vor.

Gemäß der Leistungsbeschreibung der Kleinsteinrichtung „Pension Kinderland“ der Häuser unserer Zukunft Erziehungsstellen GmbH war die Qualitätsentwicklung eine ständige Aufgabe, die sich auf konkrete Schwerpunkte des Erziehungsprozess- und Ressourcenmanagements bezog.

Die aktuellen Leistungsbeschreibungen der Cornelius-Werk gGmbH sahen Instrumente und Dokumentationserfordernisse für die Qualitätssicherung nach der Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität vor.

Die Forderung der Leistungsvereinbarung bezog sich jedoch auf die Sicherung der Qualität und nicht auf den Prozess der Qualitätsentwicklung. Konkrete Qualitätsentwicklungskonzepte wurden jedoch dadurch nicht vereinbart. Abgeschlossene Qualitätsentwicklungsvereinbarungen lagen somit in keinem geprüften Fall vor.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass Qualitätsentwicklungsvereinbarungen als Voraussetzung für die verpflichtende Übernahme des Entgelts zwischen den Einrichtungen und dem ÖJHT nicht vorlagen.

Maßnahmen zur Gewährleistung der fachlichen Qualität der Einrichtungen, wie insbesondere

- interne Beratung und Anleitung,
- Fortbildung und Supervision,
- regelmäßige Fallberatungen im Team,
- systematische Dokumentation der Entwicklung des jungen Menschen,
- Controlling und
- Qualitätsmanagement,

wurden regelmäßig in den Leistungsbeschreibungen aufgezählt. Konkrete Qualitätsgrundsätze für die Leistungsangebote, Konzepte der Qualitätsentwicklung und Leitlinien zur Bewertung der Qualität fehlten jedoch zumeist.

Zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität sind die Qualitätskriterien zu bezeichnen und ihnen prüffähige Indikatoren, Verantwortlichkeiten und Bewertungsmuster vorzugeben. Transparente Ziel- und Wirkungsvorgaben für die Qualitätsentwicklung der Hilfeplanverfahren und des pädagogischen Alltags tragen erheblich zu einer

entwicklungsorientierten Eigenprüfung der Einrichtungsträger, zur Beteiligung der Betroffenen und ihres Umkreises (Fragebögen) und des Jugendamtes bei.

Die Entwicklung der Qualität einer Einrichtung steht in enger Wechselwirkung zur Entwicklung der Qualität der öffentlichen Jugendhilfe. Die Qualitätsentwicklung der einzelnen Einrichtung, die Auswertung von Fragebögen und daraus folgende Maßnahmen sind zu dokumentieren und die Ergebnisse turnusmäßig gemeinsam mit allen Beteiligten auszuwerten. Einrichtungsträger und öffentlicher Jugendhilfeträger klären wechselseitig ihr Verständnis von Qualität und führen dazu den erforderlichen Dialog. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung hat dies konkret für die jeweilige Einrichtung zu sichern. Erst hierdurch wird die Zielstellung einer leistungs- und entgeltbezogenen Darstellung der Qualitätsentwicklung des Leistungsangebots und eines leistungsbezogenen Dialogs zwischen dem Einrichtungsträger und dem Landkreis zur Reflexion der Zielerreichung und, falls erforderlich, zur Änderung der Leistungserbringung konkretisiert. Die Vereinbarungspartner können auch Spitzenverbände, das Landesjugendamt in seiner Aufgabenwahrnehmung gemäß § 85 Abs. 2 Nr. 5 und 6 SGB VIII sowie ggf. die Hauptbeleger beteiligen.

Der Landesrechnungshof regt des Weiteren eine Dialoggemeinschaft des ÖJHT und der freien Träger an, die ebenso einen breiten Erfahrungsaustausch des wechselseitigen Verständnisses von Qualität unterstützen kann.

Der Landkreis hat dafür Sorge zu tragen, dass einrichtungsspezifische Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abrechnungsfähig Ziele und Maßstäbe, Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität und damit verbundene Qualitätsmerkmale und Indikatoren definieren und der Dialog zur Einschätzung der genannten Kriterien zwischen der Einrichtung und dem Jugendamt für die jeweilige Einrichtung geführt und dokumentiert sowie ggf. die Qualitätsentwicklungsvereinbarung fortgeschrieben wird.

Prüfverfahren gemäß Anlage 3 RV LSA

Der RV LSA regelt in § 6 sowie Anlage 3 das besondere Prüfrecht, sobald Qualitätsabweichungen bekannt werden. Insbesondere die Nrn. 3 - 8 der Anlage 3 zum RV LSA legen das Prüfverfahren fest. Auf dieses Verfahren ist aus Rechtssicherheitsgründen in der LQE konkret zu verweisen.

Der Landkreis Jerichower Land hat dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfung der Einrichtungen bei Qualitätsabweichungen rechtssicher vereinbart wird.

Die Vereinbarungen des Landkreises verwiesen nicht auf das generelle Prüfrecht (Anlage 3, Nr. 3 RV LSA), welches den Landkreis berechtigt, Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung zu überprüfen. Dem Landkreis als öffentlichem Jugendhilfeträger ist in seiner Gesamtverantwortung für die Aufgaben nach dem SGB VIII dieses Prüfrecht einzuräumen und darauf insbesondere in der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung hinzuweisen. Regelmäßig steht dabei die Kontrolle der Dokumentationen im Mittelpunkt.

Auf Nachfrage des Landesrechnungshofs teilte das Jugendamt mit, dass bislang noch keine Einrichtung auf die Einhaltung von Qualitätsstandards geprüft wurde. Das Jugendamt nehme an den Vorortterminen des Landesjugendamtes teil.

Es ist zunächst eine permanente Aufgabe der Einrichtungsträger, die Qualität der Leistungen zu gewährleisten und zu bewerten. Dabei ist es nicht ausreichend, auf die halbjährlichen Hilfeplangespräche nach § 36 SGB VIII zu verweisen, da diese sich auf einzelne Hilfefälle beziehen und nicht umfassend die Leistung und Qualität der Gesamteinrichtung (transparente Struktur, Rahmenbedingungen, Personal- und Beschwerdemanagement, Krisenmanagement usw.) beleuchten.

Der öJHT kann über fachlich substantiierte Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung wesentlich dazu beitragen, dass die Eigenevaluierung der Einrichtungsträger die wesentlichen Qualitätskriterien der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität umfasst sowie deren Umsetzung und Bewertung inhaltlich und organisatorisch nachvollzogen werden kann.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, in den einrichtungsbezogenen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen festzuhalten, dass ein kontinuierlicher Dialog zu führen und zu dokumentieren ist. Der Dialog sollte mindestens vor dem Abschluss neuer Leistungs- und Entgeltvereinbarungen geführt werden. Er sollte von der Einrichtung dokumentiert, Ergebnisse und vereinbarte Maßnahmen zusammengefasst und dem öJHT mitgeteilt werden.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass mindestens vor dem Abschluss neuer Entgelt- und Leistungsvereinbarungen der Qualitätsdialog geführt und eine ordnungsgemäße Qualitätsentwicklungsvereinbarung auch unter Berücksichtigung aktueller Ergebnisse vom Einrichtungsträger vorgelegt wird.

6. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII

6.1 Vorbemerkungen

§ 1 SGB VIII regelt Folgendes: "Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

Dabei soll die Jugendhilfe zur Verwirklichung des Rechts insbesondere:

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

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

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

Der Landesrechnungshof hat diesbezüglich eine nach dem Zufallsprinzip ausgewählte umfassende Prüfung der sozialpädagogischen Leistungs- und der Wirtschaftsakten hinsichtlich einer gesetzmäßigen und nachvollziehbaren Leistungsbeurteilung durchgeführt. Informative Einzelfeststellungen sind in diesem Bericht aufgezeigt.

Alle geprüften Fallakten sind während der örtlichen Erhebungen mit den verantwortlichen Mitarbeitern/innen ausgewertet worden. Entsprechende Beachtung fanden

die Hinweise des Landesrechnungshofs bereits bei der laufenden Leistungsbearbeitung/-gewährung durch die Mitarbeiter.

6.2 HzE in Form SPFH nach § 31 SGB VIII

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

Diese Hilfe ist die intensivste Form der ambulanten Hilfe, weil sie – meist über längere Zeit (mindestens 1 Jahr, höchstens 2,5 Jahre) – in der Familie stattfindet und häufig mit Schwierigkeiten und Problemen sowohl der Kinder als auch der Elternteile konfrontiert wird. Durch den rechtzeitigen Einsatz dieser Hilfe kann in vielen Fällen das Selbsthilfepotential einer Familie gestärkt werden. Die Hilfe kommt dann in Betracht, wenn ein junger Mensch oder eine Familie die erzieherischen persönlichen und sozialen Schwierigkeiten von sich aus nicht bewältigt, die ambulanten Hilfen der sozialen Dienste und der Beratungsstellen nicht ausreichen und Erziehungshilfe in der Pflegefamilie oder im Heim nicht oder nicht mehr erforderlich ist.

Für diese Aufgaben kommen Sozialarbeiter/innen, Sozialpädagogen/innen u.ä. Fachkräfte in Frage. Ein Kostenbeitrag wird für diese Jugendhilfe nach § 91 SGB VIII gegenüber den Personensorgeberechtigten nicht erhoben.

Der Landkreis des Jerichower Land hatte im Jahr 2013 durchschnittlich 99 Familien betreut und hierfür Haushaltsmittel in Höhe von 974.000 € aufgewendet.

Der Landesrechnungshof hatte insgesamt 11 Einzelfallakten dieser Leistungsart geprüft. Im Ergebnis der Prüfung wurden Feststellungen getroffen, die sich auf eine nicht ordnungsgemäße Aktenführung und eine nicht korrekt nachweisliche Leistungsabrechnung und -gewährung beziehen.

Grundsätzlich werden in der wirtschaftlichen Jugendhilfe keine Einzelfallakten mit Unterlagen für eine detaillierte und nachweisbare Leistungsabrechnung geführt. Der öJHT bediente sich in den meisten Fällen der einfachen Abrechnungsmethode, der Finanzierung und Abrechnung auf der Grundlage einer Pauschalvereinbarung mit dem freien Jugendhilfeträger. Einzelnachweise über erbrachte FLS forderte der öJHT von den Leistungserbringern bisher nicht ab. Die Zahlungen durch den öJHT erfolgen monatlich pauschal vertragsregulär.

In allen geprüften Fällen waren Einzelnachweise über erbrachte FLS mit Angaben über Umfang und Inhalt für eine korrekte und nachvollziehbare Leistungsberechnung und -zahlung demnach auch nicht vorhanden.

Nach den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofs stellt die Pauschalabrechnung der FLS eine sehr vereinfachte und nicht kontrollierbare Abrechnungsmethode dar, da eine zielorientierte und abrechenbare Hilfeleistung durch den öJHT für den Einzelfall hier nicht mehr gewährleistet werden kann.

In allen aufgezeigten Einzelfällen wurden Mängel in der Aktenführung festgestellt, die sich insbesondere auf eine nicht zeitnahe Bescheiderteilung an die Hilfeempfänger, auf unvollständige Angaben zum Hilfezeitraum, zu persönlichen Daten der beteiligten Personen und Einrichtungen sowie auf z.T. nicht chronologisch geführte und nummerierte Unterlagen in der Akte beziehen.

In keinem der geprüften Fälle waren die Hilfepläne oder Teamberatungsprotokolle mit einer Kostenplanung verknüpft.

Informative Feststellung an Fallbeispielen:

Fall: 1

Das Kind wurde im Rahmen einer Inobhutnahme vom 11.11.2011 bis 31.12.2011 in einer Pflegestelle betreut. Auf Bitten beider, jedoch nicht zusammenlebenden, sorgeberechtigten Elternteile hat das Familiengericht im Ergebnis einer gerichtlichen Anhörung am 15.12.2011 die Inobhutnahme zum 01.01.2012 beendet und das Kind in den Haushalt des leiblichen Vaters entlassen. Eine Umgangsregelung für die Kindesmutter wurde vereinbart. Seit dem 01.11.2013 lebte das Kind wieder bei der Kindesmutter. Im November 2013 wandte sich die Kindesmutter an das Jugendamt mit der Bitte um Hilfe in Erziehungsfragen. Im Ergebnis der Teamberatung im Dezember 2013 wurde beschlossen, Hilfe in Form einer SPFH in die Familie zu integrieren. Die Hilfe begann am 17.12.2013. Im Hilfeplan fehlten Angaben über die Anzahl der FLS und über die Dauer der Hilfe. Mit Schreiben vom 13.12.2013 erteilte der öJHT dem Leistungsträger eine Kostenzusicherung über 36 FLS pro Monat ab dem 17.12.2013 ohne Angabe der Höhe des Kostensatzes und der Leistungsdauer. Auf Nachfrage zum Sachverhalt gab die SGL'in an, dass sich der Kostensatz aus der Leistungsvereinbarung mit dem freien Träger der Jugendhilfe ergebe und der Leistungszeitraum jeweils nach Auswertung der regelmäßigen Berichterstattungen durch den Leistungserbringer und der anschließenden Prüfung durch den ASD auf weitere Erforderlichkeit und Geeignetheit der Hilfemaßnahme im Einzelfall variere.

Die Prüferin konnte aus dem weiteren Aktenverlauf weder feststellen, wie viel FLS monatlich erforderlich waren, noch wie lange die Leistungen in der Familie erbracht werden sollten.

Der freie Jugendhelfer stellte seine Leistungen dem öJHT monatlich, ohne detaillierte Angabe über die erbrachte Leistungsstunde, in Rechnung. Die in der Akte befindlichen Rechnungen waren mit handschriftlichen Anmerkungen der Sachbearbeiter, wie „26 h bewilligt...?“ versehen. Es waren jedoch keine weiteren Prüfungen hinsichtlich der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Angaben dokumentiert. In der Akte befand sich eine Rechnung vom 31.1.2014 für den Leistungszeitraum vom 01.01.2014 bis 31.01.2014, die bereits mit einem Erledigungsvermerk, datiert vom **26. Februar 2015**, versehen war. Die Einzelfallakte enthielt Unterlagen, die dem besonderen Schutz von Sozialdaten unterliegen und getrennt von der Arbeitsplatzakte zu verwalten sind.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Mängel bei der Leistungsbearbeitung mit auf eine fehlende Dienst- und Fachaufsicht zurückzuführen sind. Es war zu erfahren, dass in den Fachbereichen der wirtschaftlichen Jugendhilfe und des allgemeinen sozialen Dienstes darüber hinaus krankheitsbedingt Personal über einen längeren Zeitraum für den laufenden Verwaltungsbetrieb nicht zur Verfügung stand. Forderungen und Verbindlichkeiten wurden über einen längeren Zeitraum nicht fristgemäß bearbeitet.

Fall: 2

Diese Fallakte enthielt Dokumente, wie Vaterschaftsanerkennungsurkunde, diverse gerichtliche Unterlagen u.a., die dem besonderen Schutz von Sozialdaten unterliegen und getrennt von der Arbeitsplatzakte zu verwalten sind.

Zur Verhinderung einer möglichen Kindeswohlgefährdung entschied das Team der Sozialarbeiter/innen, ab 11.09.2013 Hilfe in Form der SPFH mit 22 FLS pro Monat in der Familie zu integrieren. Im Bewilligungsbescheid an die personensorgeberechtigte Mutter und in der Kostenzusicherung an den Leistungsträger, das Jugendwerk Rolandmühle, jeweils vom 06.10.2013, wurden statt 22 FLS 24 FLS pro Monat bewilligt. Dieser Fehler wurde bis zur Auswertung der Fallakte nicht bemerkt. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Daten bereits im Fachbereich des ASD in das LogoData Leistungszuordnungsblatt eingepflegt werden, bevor die wirtschaftliche Jugendhilfe die Leistungen bearbeitet. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf die Feststellungen unter dem Punkt: 4.2 in diesem Bericht hin.

Für den Leistungszeitraum von vier Monaten wurde das Bewilligungsbudget in diesem Fall um ca. 310 € überschritten.

Fall: 3

Die Prüfung ergab, dass die Unterlagen aus der Wirtschaftsakte und aus der sozialpädagogischen Akte desselben Vorgangs (sachlich und zeitlich) unterschiedliche Daten beinhalteten.

Beispiel:

- Wirtschaftsakte: Auszug aus dem Teambeschluss (Kopie) „Hilfebeginn: 20.05.2011 bis voraussichtlich 30.11.12. Es werden 32 FLS angesetzt.
- Sozialakte: Teambeschluss vom 16.05.2011, Hilfebeginn: 20.05.2011 bis voraussichtlich 30.06.2011. Es werden 20 FLS/Monat bewilligt. Beratung des Teams am 16.05.2011 – hier wurde nochmals entschieden, dass die Hilfe nun erst am 23.05.2011 beginnt. Es werden 20 FLS monatlich bewilligt.

Der Hilfeverlauf war aus der Akte nicht nachvollziehbar. Es fehlten konkrete Nachweise über die Leistungen durch den freien Träger des Cornelius Werkes GmbH und CJD e.V. und Hinweise zum zwischenzeitlich stattgefundenen Trägerwechsel. Der Akte lag lediglich eine Leistungsvereinbarung bei.

Die Rechnungslegungen der Leistungserbringer enthielten z.T. formelle und rechnerische Fehler. Detaillierte Leistungsnachweise wurden durch den öJHT vom Leistungserbringer nicht abgefordert.

Beispiele:

Rechn.nr.10/12 v.01.05.12	Leistungen für April 2012	10 FLS	Leistungen wurden für eine andere Betreuungsperson gestellt (Leon F.)
Rechn.nr.1/13 v.12.12.12	Leistungen für Januar 2013	32 FLS	Rechnung wurde bereits für noch nicht erbrachte Leistungen im Januar 2013 gestellt
Rechn.nr. 6/13 v.28.02.2013	Zusätzliche Leistungen im Januar 2013	4 FLS	Zusätzliche FLS wurden entgegen der Vereinbarung nicht vorab beantragt.

Die Rechnungen wurden durch den öJHT bezahlt.

Nach dem Hilfeplan vom 18.01.2012 sollte die SPFH bis 30.06.2012 weitergeführt und der Hilfeplan am 30.09.2012 fortgeschrieben werden. In der Akte befanden sich keine weiteren Unterlagen, die Aussagen über den Bedarf, die Geeignetheit und Notwendigkeit der Hilfe, das Ziel der Hilfe einschließlich eines Zeitplanes zur Erreichung des Zieles sowie die zwischen den Beteiligten getroffenen Arbeitsabsprachen und erteilten Aufträge enthalten. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die SPFH in der Familie noch integriert.

In den weiteren geprüften Fällen 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 und 12 wurden vergleichbare Feststellungen wie oben angeführt getroffen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, zur Gewährleistung einer zum Wohle der Kinder und Jugendlichen zielorientierten Jugendhilfe, die Fachleistungsstunden durch den Leistungserbringer in Form von Einzelnachweisen mit Angaben über Tag, zeitlichen Aufwand und Inhalt der Aufgaben mit der Rechnungslegung abzufordern.

Der öJHT sollte künftig auf eine sichere und auf den Hilfeverlauf ausgerichtete kontinuierliche Aktenführung achten. Dabei ist es unabdingbar, im Rahmen eines ordnungsgemäßen Hilfeplanverfahrens Unterlagen in den Akten vorzuhalten, die uneingeschränkt für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe und zielgerichtete Leistungsbearbeitung nutzbar sind. In jedem Fall sollten die Hilfepläne mit einer Kostenplanung verknüpft und regelmäßig überprüft werden. Gemäß § 36 Abs. 2 SGB VIII i.V.m. § 18 KJHG-LSA sind die Hilfepläne durch alle Beteiligten dahingehend zu prüfen, ob die gewährte Hilfe weiterhin geeignet und notwendig ist. Das Ergebnis ist zu dokumentieren und von allen Beteiligten zu bestätigen.

6.3 HzE in Form der Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII

Die Hilfe zur Erziehung in einer Tagesgruppe wird teilstationär geleistet. Sie hat das Ziel, den Verbleib in der Familie zu sichern und damit eine stationäre Hilfe zu vermeiden. Einerseits können die personellen und fachlichen Möglichkeiten einer Einrichtung genutzt werden, andererseits wird das Kind oder der/die Jugendliche nicht aus seiner/ihrer Familie und aus seinem/ihrer sonstigen sozialen Umfeld herausgenommen. Die Hilfe kommt in Betracht für junge Menschen, die

- nicht ausreichend versorgt sind, Verhaltensauffälligkeiten aufweisen und einer familienergänzenden Betreuung bedürfen und
- deren Eltern in der Lage sind, die Erziehung selbst zu übernehmen, jedoch dabei Unterstützung benötigen.

Die Arbeit in einer Gruppe beinhaltet schwerpunktmäßig soziales Lernen, Hausaufgabenbetreuung, Zusammenarbeit mit den Eltern und der Schule sowie Einbeziehung des Lebensumfeldes des jungen Menschen. Die Intensität der Förderung liegt zwischen den offenen Angeboten der Jugendarbeit und den Beratungsstellen sowie der Hortbetreuung.

Für diese Art der Hilfe zur Erziehung ist gemäß § 91 Abs. 2 SGB VIII eine Kostenbeteiligung vorgeschrieben.

Der Landkreis Jerichower Land hatte 2013 durchschnittlich 30 Kinder und Jugendliche in Tagesgruppen betreut und dafür 553.000 € Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt (Angaben über Fallzahlen und Haushaltsmittel für das Haushaltsjahr 2014 standen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht zur Verfügung).

Im Ergebnis der stichprobenweisen Einzelfallprüfung wurden Feststellungen getroffen, die sich auf

- eine nicht einheitliche Aktenführung und einen nicht in jedem Fall nachvollziehbaren Hilfeverlauf sowie
- geringe Fehler bei der Leistungsberechnung und -abrechnung hinsichtlich eines detaillierten Leistungsnachweises durch den Leistungserbringer

beschränkten.

Die Feststellungen beziehen sich auf folgende geprüfte Einzelfälle:

13, 14, 15, 16 und 17.

Im Fall 14 hatte die Prüferin bei Sichtung der Unterlagen für eine Leistungsberechnung festgestellt, dass die Klientel fehlerhafte Angaben zur Bedarfsgemeinschaft gegenüber dem Jobcenter gemacht hatte. Aus der weiteren Aktenlage war nicht nachweisbar dokumentiert, ob der öJHT seiner Verantwortung zum Datenaustausch zwischen Sozialträgern untereinander bei Verdacht auf Sozialleistungsmissbrauch nachgekommen ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, künftig auf eine einheitliche und ordnungsgemäße Aktenführung unter Beachtung des Schutzes von Sozialdaten zu achten. Der öJHT hat seine Verantwortung zum Datenaustausch zwischen den Sozialträgern untereinander bei Verdacht auf Sozialleistungsmissbrauch wahrzunehmen.

6.4 HzE in Form der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

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

Vor Aufnahme des jungen Menschen und während der Dauer der Pflege haben die Pflegepersonen Anspruch auf Beratung und Unterstützung durch den öJHT. Dabei soll das Jugendamt an Ort und Stelle überprüfen, ob die Pflegepersonen den Erfordernissen des Einzelfalls entsprechend eine dem Wohl des jungen Menschen förderliche Erziehung gewährleisten. Gemäß § 20 Abs. 2 KJHG-LSA soll der öJHT bei jeder Unterbringung in einer Pflegestelle auf den Abschluss eines schriftlichen Pflegevertrages hinwirken, der die Rechte und Pflichten der Vertragspartner regelt.

Gemäß der KJH-PfIG-VO hat der öJHT während der Hilfestellung neben den Kosten der Erziehung außerhalb des Elternhauses auch den notwendigen Unterhalt des jungen Menschen sicherzustellen.

Im Landkreis Jerichower Land waren mit Stand 31.07.2014 durchschnittlich 78 junge Menschen in Vollzeitpflege. Im Jahr 2013 wurden durchschnittlich 85 junge Menschen in einer Pflegefamilie betreut. Hierfür wurden Haushaltsmittel von rd. 734 Tsd. € aufgewendet.

Anmerkungen

Unsere Erfahrungen aus vorangegangenen Prüfungen ergaben, dass der als positiv zu beurteilende Trend der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien statt in der Heimerziehung nicht anhalten wird. Bereits aktive Pflegepersonen werden älter und damit eines Tages nicht mehr zur Verfügung stehen. Jüngere Familien können wahrscheinlich – nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung – nicht im gleichen Umfang geworben werden. Außerdem ist eine Zunahme komplizierter Hilfefälle, teilweise mit Mehrfachstörungen, zu verzeichnen, die nicht in herkömmliche Pflegefamilien vermittelt werden können. Hier sind Sonder- und Heilpädagogische Pflegestellen erforderlich.

Im Landkreis Jerichower Land stellt sich nach eigener Einschätzung des öJHT dieser positiv zu beurteilende Trend der Unterbringung von jungen Menschen in Pflegefamilien auch künftig als realisierbar dar. Der öJHT arbeitet mit verschiedenen Kinder- und Jugendnetzwerken zusammen und versucht, durch die Thematisierung der Vollzeitpflege geeignete Pflegeeltern/-personen zu mobilisieren.

Gegenwärtig haben 61 aktive Pflegeeltern mindestens ein Kind oder einen Jugendlichen in ihrem Haushalt zur Pflege aufgenommen. Weitere 8 Pflegeeltern/-personen stehen dem Jugendamt für die Aufnahme eines jungen Menschen zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hat nicht geprüft, ob die Eignung der Pflegepersonen, die nicht einer Erlaubnis nach § 44 Abs. 1 SGB VIII bedürfen, durch die Fachbereichs-

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

Das Team des PKD des öJHT führte nachweislich regelmäßige Pflegeelternschulungen durch. Der öJHT hat mit jeder Pflegeperson, bei der ein Kind aufgenommen wurde, eine Pflegevereinbarung/-vertrag abgeschlossen. Damit entsprach der öJHT den Empfehlungen des Gesetzgebers nach § 20 Abs. 2 Satz 3 KJHG-LSA.

Die in den Einzelfallakten abgelegten Pflegevereinbarungen hat der Landesrechnungshof eingesehen und festgestellt, dass die Vereinbarungen/Verträge in fast allen Fällen einheitlich standardisiert waren. Der Inhalt der Verträge entsprach grundsätzlich den rechtlichen Vorgaben.

Gemäß § 33 SGB i.V.m. § 27 Abs. 3 SGB VIII kann Vollzeitpflege auch im Haushalt unterhaltspflichtiger Personen (in gerader Linie mit dem Kind verwandte Person = Groß- oder Urgroßeltern) gewährt werden. Voraussetzung ist, dass die HzE außerhalb des Elternhauses notwendig und die unterhaltspflichtige Person bereit und geeignet ist, die Betreuung des Kindes zu übernehmen und den Hilfebedarf in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt nach Maßgabe der §§ 36 und 37 SGB VIII zu decken.

Der notwendige Unterhalt umfasst sowohl die Kosten für den Sachaufwand als auch für die Pflege und Erziehung des jungen Menschen. Ist eine Pflegeperson in gerader Linie mit dem jungen Menschen verwandt und kann sie diesem unter Berücksichtigung ihrer sonstigen Verpflichtungen und ohne Gefährdung ihres eigenen angemessenen Lebensunterhaltes Unterhalt gewähren, so gilt:

„Der Teil des monatlichen Pauschalbetrags, der die Kosten für den Sachaufwand des jungen Menschen betrifft, kann angemessen gekürzt werden. (§ 39 Abs. 4 Satz 4 SGB VIII). Demnach muss bei unterhaltspflichtigen Verwandten geprüft werden, ob es angemessen ist, das Pflegegeld zu kürzen, hier nur den Kostenanteil für den Sachaufwand des jungen Menschen. Die Leistungen für Pflege und Erziehung sind auch Verwandten gemäß § 39 SGB VIII in voller Höhe zu gewähren. Wenn keine HzE gewährt wird, sind die Pflegepersonen auf andere Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung hinzuweisen, um den Unterhalt des Kindes zu sichern.“

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. empfiehlt in seinen Veröffentlichungen (DV 26/13), wenn kein besonderer Anlass dazu besteht, auf eine Einzelfallprüfung durch den zuständigen Sozialhilfeträger zu verzichten. Stattdessen sollte sich an den von den zuständigen Behörden auf Landesebene festgesetzten Pauschalbeträgen für die Vollzeitpflege nach §§ 33, 39 SGB VIII orientiert werden.

Weitere Sozialleistungen können nach § 1688 Abs. 1 Satz 2 BGB auch von den Verwandten selbst geltend gemacht werden, da es sich um Sozialleistungen für das Kind handelt. In jedem Fall gilt es zu prüfen, inwieweit Unterhaltsansprüche des Kindes gegen Dritte bestehen und ob ein Anspruch der Pflegepersonen auf Kindergeld oder Kinderzuschlag besteht.

Der öJHT des LK Jerichower Land führt keine Übersicht über die bestehenden Verwandtenpflegefälle. Sozialpädagogisch als auch wirtschaftlich wurden alle Vollzeitpflegefälle einschließlich der Verwandtenpflegefälle nach dem gleichen Leistungs- und Bearbeitungsverfahren abgehandelt. Der öJHT hat keine Regelungen getroffen, die eine vereinfachte Bearbeitung für die Gewährung der Unterhaltsleistungen an Verwandtenpflegepersonen nach § 39 SGB VIII i.V.m. der PflG-VO LSA beinhaltet. Grundsätzlich gewährt der öJHT Unterhaltsleistungen nach § 39 SGB VIII ohne Beachtung der besonderen Berechnung der Leistungen bei Verwandtenpflege und ohne Prüfung der persönlichen und wirtschaftlichen Umstände der Verwandtenpflegepersonen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, unter Beachtung der o.g. Hinweise des LRH und der Empfehlungen des Deutschen Vereins e.V. künftig auf eine rechtssichere und auf den Verfahrensablauf gerichtete Jugendhilfeleistung bei der Gewährung von Pflegegeldleistungen an Verwandtenpflegepersonen zu achten. Dabei ist es unabdingbar, alle Verwandtenpflegefälle gesondert zu registrieren. Für eine vereinfachte Leistungsgewährung empfiehlt der LRH dem öJHT, den Empfehlungen des Deutschen Vereins e.V. nachzukommen und eine Regelung zu treffen.

Der allgemeine soziale Dienst des öJHT des LK begleitet das Kind oder den Jugendlichen bis maximal 2 Jahre in der Pflegefamilie, bevor der Pflegekinderdienst über eine Dauerpflege in der Pflegestelle entscheidet.

Der Landesrechnungshof hat 5 Pflegekinderakten geprüft und geringe Mängel, insbesondere bei einer einheitlichen und ordnungsgemäßen Aktenführung und nachvollziehbarem Leistungsverlauf, festgestellt. Insbesondere betrifft es die Führung oder fortlaufende Führung des Akteninhalts und der Datenaktualisierung sowie die Aktenverwaltung unter Beachtung des Sozialdatenschutzes.

Das betrifft die Fälle 18, 19, 20 und 21.

Der Landesrechnungshof sieht es für notwendig an, dass der öJHT künftig auf eine sichere und auf den Verfahrensablauf gerichtete kontinuierliche ordnungsgemäße Aktenführung unter Einhaltung des Sozialdatenschutzes achtet.

6.5 HzE in Form der Heimerziehung oder sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

Die Erziehung in einem Heim ist ein tiefgreifender Einschnitt im Leben eines jungen Menschen. Bevor ein Kind oder Jugendlicher in einem Heim untergebracht wird, werden in der Regel sonstige Jugendhilfeleistungen unter Würdigung des Einzelfalls bewilligt. Beispielsweise erfolgt zunächst eine Beratung der Personensorgeberechtigten, der Kinder und der Jugendlichen über andere Möglichkeiten der Hilfe, wie Erziehungsbeistand, SPFH, Tagesgruppen u.a. Die Heimerziehung ist ein vollstationäres Angebot. Die Verweildauer des jungen Menschen ist abhängig vom Aufnahmegrund und vom Hilfeverlauf sowie davon, ob eine Perspektive im Elternhaus gemeinsam erarbeitet werden kann.

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

Im Landkreis Jerichower Land waren im Jahr 2013 durchschnittlich 71 und mit Stand 31.07.2014 durchschnittlich 78 junge Menschen in Heimen oder in anderen Wohnformen untergebracht. Hierfür hat der öJHT 2013 Haushaltsmittel in Höhe von rd. 2.749.000 € zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof hat 7 Fälle dieser Leistungsart geprüft. Für die Prüfung standen jeweils die Sozialdienstakte und die Wirtschaftsakte für den Einzelfall zur Verfügung. Es wurden Feststellungen getroffen, die mit den im vorhergehenden Berichtsteil zu den einzelnen Leistungsarten aufgezeigten Beanstandungen vergleich-

bar sind. Die Fallakten 22, 23, 24, 25, 26, 27 und 28 waren nicht einheitlich, vollständig und ordnungsgemäß geführt. Es fehlten teilweise Unterlagen für einen nachvollziehbaren Hilfeverlauf. Angaben über die Höhe der Kosten für Leistungen im Hilfebescheid stimmten in einem Fall nicht mit den Angaben in der Kostenzusicherung an den Leistungserbringer überein. Des Weiteren wurden die Mitteilungen über Annex-Leistungen, hier Beihilfen, nicht rechtssicher formuliert. In keinem der geprüften Fälle waren die Hilfepläne oder Teamberatungsprotokolle mit einer Kostenplanung verknüpft. Alle Prüfsakten wurden mit den verantwortlichen Sachbearbeitern zeitnah ausgewertet.

Der öJHT sollte künftig auf eine sichere und auf den Hilfeverlauf ausgerichtete kontinuierliche Aktenführung achten. Dabei ist unabdingbar, im Rahmen eines ordnungsgemäßen Hilfeplanverfahrens Unterlagen in den Akten vorzuhalten, die uneingeschränkt für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe und zielgerichtete Leistungsbearbeitung nutzbar sind.

In jedem Fall sollten die Hilfepläne mit einer Kostenplanung verknüpft und zeitnah überprüft werden.

6.6 Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendlichen nach § 35a SGB VIII

Seelisch behinderte Kinder und Jugendlichen haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, der für den Umfang der Hilfe auf § 54 SGB XII verweist, der wiederum auf § 36 SGB IX weiter verweist. Der öJHT ist zugleich Rehabilitationsträger nach § 6 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX. Die Eingliederungshilfe ist unabhängig vom Vorliegen der Voraussetzungen einer Hilfe zur Erziehung nach § 27 Abs. 1 SGB VIII, die zusätzlich geleistet werden kann.¹⁵

Im Unterschied zur Hilfe zur Erziehung haben die jungen Menschen selbst den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe und nicht die Personensorgeberechtigten, weil diese Hilfe nicht mit Einschränkungen des elterlichen Erziehungsrechts verbunden ist. Zum Inhalt dieser Hilfe zählen ambulante Hilfe, Hilfe in Kindertageseinrichtungen oder in anderen teilstationären Einrichtungen, in stationären Einrichtungen und bei geeigneten Pflegepersonen. § 53 Abs. 1 SGB X bestimmt den leistungsberechtigten Personenkreis. Danach sind Personen leistungsberechtigt, wenn sie durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 SGB IX wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt sind. Das gleiche gilt,

¹⁵ § 35a Abs. 4 SGB VIII

wenn eine wesentliche Beeinträchtigung der Teilhabe einzutreten droht. Die EHVO konkretisiert dies:

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

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

Im Ergebnis vorangegangener Prüfung bei verschiedenen öJHT des Landes Sachsen-Anhalt und auch der Teilnahme an Seminaren zum Thema Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sowie Erfahrungsaustauschen mit anderen öJHT anderer Bundesländer kann der Landesrechnungshof auf nachfolgende positive Resultate bei der Gewährung dieser Hilfeart verweisen:

- Für eine sachgerechte und bedarfsorientierte Fallsteuerung sind standardisierte Antrags- und Hilfeplanverfahren unerlässlich.
- Angesichts der rechtlichen und inhaltlichen Komplexität der Hilfestellung, die zudem eng mit der Sozialhilfe und mit dem schulischen Bereich verflochten ist, hat sich eine Spezialisierung des Personals auf diese besondere Thematik als zweckmäßig erwiesen. Dabei spricht sich der Landesrechnungshof zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung für eine Zentralisierung der Hilfestellung unter Beteiligung des sozialpädagogischen und medizinischen Fachwissens aus.
- Zur Minderung bestehender Abgrenzungsprobleme zwischen Eingliederungshilfeleistungen der Jugendhilfe sowohl zur Sozialhilfe als auch zum Schulwesen haben sich schriftlich fixierte Zuständigkeitsabgrenzungen und Verfahrensabsprachen zwischen den jeweils zuständigen Organisationseinheiten als zielführend erwiesen.

Die finanziellen Auswirkungen ergeben sich auch hier aus den entsprechenden Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen.

Beim öJHT des Landkreises Jerichower Land ist die Hilfestellung mit konkreten Zuständigkeitsabgrenzungen und Verfahrensabsprachen bisher nicht zentralisiert. Die Fallbearbeitung obliegt dem Sozialpädagogen, in dessen Zuständigkeitsbereich der Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII besteht.

Durch den öJHT des Landkreises Jerichower Land wurden im Jahr 2013 durchschnittlich 13 junge Menschen stationär und durchschnittlich 12 junge Menschen

ambulant betreut. Mit Stand 31.07.2014 hatte der öJHT durchschnittlich 16 Kinder und Jugendliche jeweils stationär und ambulant betreut. Hierfür hat der öJHT im Jahr 2013 insgesamt 756.000 € an Haushaltsmitteln aufgewendet.

Der Landesrechnungshof hat 8 Einzelfälle dieser Hilfeart geprüft und in allen Fällen Feststellungen getroffen, die sich auf nachfolgende Aufzählung beschränkte:

- keine einheitlichen Aktenführung,
- Nichtbeachtung des Sozialdatenschutzes,
- fehlende sachverhaltsrelevante Unterlagen zum Hilfeverlauf, wie Teambesprechungsprotokolle, Angaben über den Leistungsumfang und Leistungsdauer, Vereinbarungen über zusätzliche Leistungsgewährungen,
- fehlende Leistungsnachweise für eine korrekte Leistungsberechnung und -gewährung.

Dies betrifft die Einzelfälle 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 und 36.

Um Wiederholungen zu vermeiden, weist der Landesrechnungshof hinsichtlich der o.g. Feststellungen auf die Hinweise und Empfehlungen bezüglich einer einheitlichen und ordnungsgemäßen Aktenführung und korrekten Leistungsbearbeitung und -abrechnung unter Pkt. 4.3 und 6 ff in diesem Bericht hin.

7. Hilfeplanverfahren

Der Hilfeplan nach § 36 SGB VIII stellt das zentrale Instrument dar, um die Hilfeleistungen zu steuern. Er soll die Planung und Entscheidung über die zu erbringende Leistung dokumentieren. Der Hilfeplan beschreibt die Aufgaben der Leistungserbringer und bestimmt die Verfahren der Überprüfung und Weiterentwicklung der Leistung. Außerdem dient er zur Abrechnung, ob die Ziele der gewährten Leistung erreicht wurden.

Die Analyse der geprüften Hilfepläne ausgewählter Einzelfälle zeigte, dass sie in unterschiedlichem Ausmaß standardisiert waren. Nicht in jedem Fall waren die Hilfepläne für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe nutzbar. Es fehlten z.T. konkret formulierte Ziele. Die Merkmale zur Überprüfung der Zielerreichung waren nicht in jedem Fall ausdrücklich benannt. In kaum einen Fall waren die Hilfepläne mit einer Kostenplanung verknüpft.

Im Hilfeplanverfahren soll auch regelmäßig geprüft werden, ob die gewährte Hilfe weiterhin geeignet und erforderlich ist. Demzufolge ist der Hilfeplan ständig zu überprüfen und regelmäßig fortzuschreiben. Turnus und Termine für die Fortschreibung des Hilfeplans sind fallbezogen mit allen Beteiligten zu vereinbaren. In einigen geprüften Fällen wurde festgestellt, dass die Hilfepläne nach § 36 Abs. 2 SGB VIII i.V.m. § 18 KJHG-LSA nicht regelmäßig durch alle Beteiligten dahingehend überprüft wurden, ob die gewährte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist.

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

Fortschreibungsberichte zu den Hilfeplangesprächen waren in kaum einem Fall von allen am Hilfeplangespräch beteiligten Personen unterschrieben worden. Der Landesrechnungshof hatte auch in keinem Fall feststellen können, dass ein Beteiligter am Hilfeplangespräch von der Möglichkeit, schriftlich oder zur Niederschrift im Jugendamt Äußerungen, Anmerkungen, Änderungen o.ä. zum Inhalt des Hilfeplans vorzutragen, Gebrauch gemacht hatte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Hilfepläne nach folgendem Grundschema zu standardisieren:

- **die aktuelle Situation und den Anlass der Hilfe aus Sicht der Beteiligten beschreiben,**
- **die vereinbarte Hilfe und das konkrete Ziel der Hilfe benennen,**
- **die Merkmale zur Überprüfung der Zielerreichung aufzuführen,**
- **einen Zeitraum für die Zielerreichung darstellen,**
- **Vereinbarungen über die Aufgabenverteilung treffen sowie**
- **eine Kostenplanung vorsehen.**

Bei der Überprüfung und Fortschreibung der Hilfepläne sollte mit messbaren Ergebnissen dargestellt werden, ob und wie die Ziele erreicht wurden. Gründe für ein eventuelles Nichterreichen der Ziele sind aufzuführen. Ferner sollte herausgearbeitet werden, ob andere/weitere Maßnahmen notwendig werden und welche Absprachen bis zum nächsten Hilfeplangespräch zu treffen sind. Die Ergebnisse der Überprüfung müssen lückenlos und zeitnah in das Berichtswesen zu jeder Hilfeart aufgenommen und von allen Beteiligten am Hilfeplangespräch bestätigt werden.

8. Jugendpauschale

8.1 Allgemeines

Der Landkreis Jerichower Land erhielt bis zum Haushaltsjahr 2012 vom Land Sachsen-Anhalt nach dem FAG¹⁶ gemäß Sonderzuweisungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse für die Mitfinanzierung der Aufgaben der §§ 11 bis 14 SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, die sog. Jugendpauschale. Die Aufteilung auf die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte richtete sich nach der Einwohnerzahl. Ab dem Haushaltsjahr 2013 wurde die Jugendpauschale durch Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes¹⁷ aus Mitteln des Ministeriums für Arbeit und Soziales gewährt.

Der Landkreis Jerichower Land wies die Höhe und die geplante Verwendung der Mittel zur Finanzierung der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes an Hand der Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses zur Förderung der Jugendarbeit nach.

Jahr	Einnahme aus der Jugendpauschale	Rechnungsergebnis Gesamtausgaben sonst. Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII)
2009	271.651 €	369.496,43 €
2010	272.991 €	386.920,28 €
2011	274.524 €	400.216,91 €
2012	274.768 €	402.576,37 €
2013	275.100 €	lag noch nicht vor ¹⁸

Die Gesamtausgaben für die Förderung der Jugendarbeit des Landkreises stiegen von 2009 bis 2012 um 8,9 %. Die Zuweisungen des Landes erhöhten sich im genannten Zeitraum dabei nur um 1,1 %.

Der Anteil der Jugendpauschale an der Förderung der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII betrug 2009 73,52 % und sank 2012 auf 68,25 %. Der Landkreis erhöhte seinen Eigenanteil, um die erreichte Qualität und Quantität der Jugendarbeit beizubehalten.

Die Jugendpauschale trug somit wesentlich zur Aufrechterhaltung und Qualifizierung der Jugendarbeit im Landkreis Jerichower Land bei.

¹⁶ §§ 1, 2 Abs. 2, 15 FAG in der bis zum 31.12.2009 geltenden Fassung bzw. §§ 1, 2 Abs. 2, 9 FAG in der ab 01.01.2010 geltenden Fassung

¹⁷ für das Haushaltsjahr 2013 Zuwendungsbescheid vom 21.02.2013

¹⁸ Haushaltsplan 2013 (Doppik), Teilergebnisplan Jugend sind Aufwendungen für die sonstige Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII nicht gesondert dargestellt

Der Landkreis Jerichower Land vergab die Mittel aus der Jugendpauschale überwiegend an freie, aber auch an kommunale Träger der Jugendhilfe entsprechend den Richtlinien zur Förderung der Jugendarbeit des Landkreises Jerichower Land in der jeweiligen Fassung der Fortschreibungen. Für den geprüften Zeitraum 2009 bis 2013 galten die Fortschreibungen in der 9. Fassung (BV 03/111/08 vom 04.12.2008), deren Ergänzungen durch Beschluss vom 03.06.2010 - Fortschreibung 10. Fassung (BV 03/212/10) und durch Beschluss vom 21.07.2012 - Fortschreibung, 11. Fassung (BV 03/331/12).

Der Jugendhilfeausschuss fasste jährlich die Beschlüsse zur Vergabe von finanziellen Mitteln nach den o.g. Richtlinien des Landkreises. Im Landkreis wurden die Zuwendungen für die Jugendarbeit jährlich durch ca. 35 - 50 Zuwendungsbescheide, 4 Förderverträge sowie für durchschnittlich 20 Einzelanträge für mehrtägige Freizeitmaßnahmen für sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche vergeben.

Der Landesrechnungshof führte seine Prüfung stichprobenhaft durch. Beispielhaft fasst er an Hand der in der Anlage 5 - Zuwendungen des Landkreises für ausgewählte Vorhaben und Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit – aufgeführten Zuwendungsvorgänge seine Feststellungen, Hinweise und Empfehlungen im Folgenden zusammen:

8.2 Richtlinien

Die Richtlinien galten für die Förderung von Maßnahmen der Jugendarbeit nach den §§ 11 – 14 SGB VIII im Landkreis Jerichower Land.

Nach den Richtlinien war die Verteilung der Mittel auf drei Förderschwerpunkte konzentriert und die Grundlage des Verfahrens bildeten die §§ 7, 23 und 44 LHO und die Jugendhilfeplanung, Teilplan Förderung der Jugendarbeit.

8.2.1 Hinweise zum Zuwendungsverfahren

Nach den Nrn. 9. -13. der Richtlinien wurden im Einzelnen die Anforderungen geregelt an

- das Antragsverfahren,
- die Zuwendungsbescheide,
- die Verwendungsnachweise,
- die Mitteilungspflichten und
- Rückzahlung, Rückforderung und Verzinsung.

Nach Nr. 10.1 der Richtlinien sollte die Ausreichung der Zuwendungen ausschließlich über Zuwendungsbescheide erfolgen. Unter Nr. 11.2 der Richtlinien wurden jedoch Aussagen zur Verwendungsnachweisprüfung für vertragliche Vereinbarungen getroffen.

In der Praxis lagen neben den Zuwendungsbescheiden auch Zuwendungsverträge für die Förderung von Leistungen nach den §§ 11-14 SGB VIII vor. Daher bestand ein Widerspruch im und zum Regelwerk. Für Zuwendungsverträge waren lediglich landkreiseigene Vorschriften für die Verwendungsnachweisprüfung getroffen. (siehe Pkt. 8.8)

Der Landkreis hatte sich im Rahmen der Richtlinie ordnungsgemäß an eine Förderung der Jugendarbeit nach den Rechtsvorschriften der §§ 7, 23 und 44 LHO gebunden. Für die Vergabe von Zuwendungen besteht der Gleichbehandlungsgrundsatz des § 74 Abs. 5 SGB VIII. Der Landkreis konnte dementsprechend die Förderung durch Zuwendungsbescheid oder Fördervertrag organisieren. Er hat jedoch bei der Durchführung des Verfahrens für beide Fördermöglichkeiten auch die jeweiligen Verwaltungsvorschriften einschließlich der ANBest-P bzw. ANBest-I vollständig anzuwenden. Der Landesrechnungshof weist für die Verfahren ab 2013 weiterhin darauf hin, dass die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid zur Förderung der Jugendarbeit des Landesverwaltungsamtes einzuhalten sind. Danach ist nur die Projektförderung zuwendungsfähig und die Verfahrensvorschriften gelten gleichermaßen für Zuwendungsbescheide und Zuwendungsverträge.

Der Landesrechnungshof erwartet für eine zeitnah durchzuführende Fortschreibung der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, dass der Landkreis die verfahrensrechtlichen Anweisungen zur Vergabe der Zuwendungen gleichermaßen für Zuwendungsbescheide und für Zuwendungsverträge nach den Anforderungen der §§ 7, 23 und 44 LHO gestaltet.

Zum Antragsverfahren waren unter Nr. 9 der Richtlinien die entsprechenden Regelungen aufgeführt. Zur rechtssicheren Durchführung des Verfahrens durch die Verwaltung ist jedoch zu ergänzen, dass das Ergebnis der Antragsprüfung unter Beachtung von VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO zu vermerken ist. Des Weiteren fehlt für die Projektförderung der Hinweis auf die Notwendigkeit einer Erklärung des Antragstellers, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden ist. Ergänzt werden sollte folglich auch, dass ein Antrag auf die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns beim Landkreis gestellt werden kann.

Die Regelungen zu den Prüfrechten differierten nach Nrn. 10.2, 7. Anstrich und 11.4 der Richtlinien. Grundsätzlich ist im Zuwendungsbescheid bzw. -vertrag nunmehr auf die Prüfrechte des Landesverwaltungsamtes und des Landesrechnungshofs hinzuweisen.

Der Jugendhilfeausschluss beschloss, ab 2012 grundsätzlich im Wege der Festbetragsfinanzierung zu fördern. Zuvor war die Finanzierungsart der Fehlbedarfsfinanzierung festgelegt worden. Die Finanzierung von Festbeträgen vereinfacht das Verwaltungsverfahren. Der Landkreis bestimmte für den Regelfall, dass der kreiseigene Anteil der Zuwendung an den Gesamtausgaben der Projekte bis zu maximal 50 % betragen sollte (Nr. 5.1.2 der Richtlinien). Dies erfordert von den freien und kommunalen Trägern erhebliche Aktivitäten des Akquirierens von Eigen- und Drittmitteln. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung eine Überschreitung des erforderlichen Kreisanteils bei sinkenden Gesamtausgaben oder hinzukommenden Mitteln möglich ist und damit ein Verstoß gegen die Richtlinie die Folge sein kann. Dem kann regelmäßig durch eine zusätzliche Anteilregelung begegnet werden. (siehe Pkt. 8.7.3)

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass der Landkreis sich bei der Vergabe der Zuwendungen an das Verwaltungsverfahren der LHO anlehnte. Die Anwendung der Landesvorschriften dient der Vereinheitlichung und der rechtlichen Sicherheit der Zuwendungsverfahren. Der Landesrechnungshof verweist auf § 29 Abs. 3 GemHVO Doppik zur Anwendung der Landesvorschriften bei der Vergabe von Zuwendungen. Danach sind oberhalb einer von der Vertretung festgelegten Wertgrenze die §§ 23 und 44 LHO des Landes Sachsen-Anhalt entsprechend anzuwenden. Legt der Landkreis keine Wertgrenze fest, ist das Verfahren nach den §§ 23 und 44 LHO durchzuführen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt aus Rechtssicherheitsgründen zu den Anweisungen zum Verfahren klarzustellen, dass neben den spezifischen Verfahrensregelungen grundsätzlich die VV zu § 44 LHO und die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides des Landesverwaltungsamtes Anwendung finden.

8.2.2 Hinweise zu den Maßnahmearten

Der Landkreis förderte nach Nr. 5.2 der Richtlinien die folgenden drei Maßnahmearten:

1. Förderschwerpunkte nach der Jugendhilfeplanung - Einrichtungsförderung,
2. Förderung mehrtägiger Freizeitmaßnahmen für benachteiligte Kinder und Jugendliche und
3. Förderung der Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit (i.d.R. bis Maximalförderung i.H.v. 1.000 € je Projekt).

8.2.2.1 Förderung nach der Jugendhilfeplanung

Gemäß Nr. 5.2.1 der Richtlinien waren als Förderschwerpunkt die „Maßnahmen der Förderung nach der Jugendhilfeplanung, Teilplan Förderung der Jugendarbeit und die dort festgehaltenen Förderschwerpunkte und dazugehörigen Zuwendungssummen“ aufgeführt.

Der Jugendhilfeausschuss beschloss die Jugendhilfeplanung, Teilplan Förderung der Jugendarbeit mit Beschluss des Jugendhilfeausschusses vom 29.01.2009, BV 03/119/09. Die Jugendhilfeplanung beinhaltet die Empfehlungen zu den Förderschwerpunkten nach Einrichtungen, jedoch nicht die dazugehörige Festsetzung der geplanten Höhe der Zuwendung. Eine Fortschreibung des Teilplanes erfolgte seit 2009 nicht. Der Jugendhilfeausschuss beschloss die Mittelvergabe ab 2009 zur Förderung der Jugendarbeit lt. den Empfehlungen der Jugendhilfeplanung und der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit ebenfalls am 29.01.2009, jedoch im Rahmen der Beschlussvorlage 03/120/09 und somit nicht als Bestandteil der Jugendhilfeplanung. Der Beschluss richtete sich konkret auf eine Mindestvergabe von Mitteln ab 2009 für in Planungsräumen nach der Jugendhilfeplanung festgelegte Einrichtungen. Die Verwaltung hatte dazu aus Vergleichsberechnungen Ausgaben für das mindestens erforderliche Fachpersonal und grundlegende Angebote vor Ort und damit eine Basisfinanzierung ermittelt. Der Beschluss sah die Möglichkeit der Aufstockung der Förderbeträge auf Antrag und durch Zuwendungsbescheid nach der Förderrichtlinie vor. Die Beschlussfassung zur jeweiligen Höhe der Fördermittelausreichung erfolgte jährlich neu.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass in der Jugendhilfeplanung nicht die Höhe der Förderung festgelegt wurde, sondern Empfehlungen für die Struktur der Einrichtungsförderung verankert sind. Die Festlegung zum finanziellen Umfang der Förderungen in Nr. 5.2.1 der Richtlinien ist entsprechend dem tatsächlichen Verlauf der Festsetzung zu korrigieren.

Nach der Jugendhilfeplanung des Landkreises Jerichower Land, Teilplan Förderung der Jugendarbeit (Neufassung Januar 2009) wurden basierend auf einer gründlichen Sozialraumanalyse der Jugend- und Jugendsozialarbeit (Sozialraumbeschreibung, Bestandserhebung, Bedarfsermittlung und Maßnahmeplanung) zuwendungsfähige Einrichtungen mit der Empfehlung für eine Förderung durch längerfristigen Zuwendungsvertrag oder nach jährlichem Maßnahmeantrag und somit durch Zuwendungsbescheid herausgearbeitet. Die Jugendhilfeplanung legte allgemeine Mindeststandards entsprechend der formellen Förderfähigkeit der Maßnahme nach den Richtlinien zur Förderung der Jugendarbeit und den maßgeblichen Kategorisierungskriterien fest. Es wurde in der Richtlinie geregelt, dass die Förderhöhe durch Landkreismittel (einschließlich Jugendpauschale) im Regelfall einen Anteil von bis zu 50 % der geplanten jeweiligen Gesamtkosten betragen sollte. In besonderem Bedarfsfall konnte ausnahmsweise eine höhere anteilige Förderung erfolgen (Begründungspflicht, Ermessensentscheidung bei besonderem Landkreisinteresse). Ebenfalls festgelegt wurden personelle (persönliche Eignung, Ausbildungsvoraussetzungen) und räumliche Mindeststandards für Jugendfreizeiteinrichtungen und sonstige Objekte, Anforderungen an den Träger sowie inhaltliche Mindestvoraussetzungen. Eine spezielle Mindestvoraussetzung für den Abschluss eines Fördervertrages war die ausdrückliche Empfehlung innerhalb des gültigen Teilplanes der Jugendhilfeplanung. Die Empfehlungen wurden unter Nr. 6.2. des Teilplanes festgelegt. Die Jugendhilfeplanung gab Umsetzungsempfehlungen für die Einrichtungsförderung und unterschied die Zuwendungsfähigkeit nach Kostenarten je Einrichtung im Wesentlichen wie folgt:

- a. pauschalierte Personalkostenförderung, pauschalierte Sach- und Betriebskostenförderung und pauschalierte Maßnahmeförderung,
- b. pauschalierte Personalkostenförderung und pauschalierte Sach- und Betriebskostenförderung,
- c. Personal- und Betriebskostenförderung und
- d. Projektförderung.

Dazu wurden Förderverträge in Aussicht gestellt oder die Förderung sollte auf Antrag erfolgen. Dies stellte sich beispielsweise wie folgt dar:

- Für das Soziokulturelle Zentrum in Burg wurde der Abschluss eines Fördervertrages mit folgendem Vertragsinhalt in Aussicht gestellt: pauschalierte Personalkostenförderung, pauschalierte Sach- und Betriebskostenförderung und pauschalierte Maßnahmeförderung.

- Für das Jugendhaus „Thomas Morus“ wurde der Abschluss eines Fördervertrages in Aussicht gestellt für eine pauschalierte Personalkostenförderung und pauschalierte Sach- und Betriebskostenförderung.
- Für das Kinder- und Jugendfreizeitzentrum des DRK RV Magdeburg-Jerichower Land e.V. sollte die Förderung von Personal- und Betriebskosten jährlich auf Antrag erfolgen. Bei Weiterentwicklung der Außenwirkung und Ausstrahlung der Jugendarbeit auf das Umland sowie des Nachweises der speziellen personellen Mindestvoraussetzung für die Förderung auf vertraglicher Basis könnte der Abschluss eines Fördervertrages in Aussicht gestellt werden.
- Für den Jugendclub Ferchland war die Förderung von Personal- und Betriebskosten jährlich auf Antrag/Projektförderung vorgesehen, wobei vor einer weiteren Förderung Eigen- bzw. Drittmittel für die Herstellung eines baulich zufriedenstellenden Zustandes eingesetzt werden sollten.
- Für Jugendeinrichtungen in Hohenwarthe, Königsborn, Körbelitz, Lostau, Gerwisch war die Projektförderung in Abhängigkeit der Erfüllung der Mindeststandards (insbes. Öffnungszeiten und Erfüllung inhaltlicher Mindeststandards) in Aussicht gestellt worden.
- Zu den Einrichtungen Sportplatz am Flämingturm und zur Begegnungsstätte Siedlung Ost war die in Aussichtstellung von Fördermitteln an den Nachweis der Erfüllung der Mindeststandards gebunden. In der Jugendhilfeplanung war ein Änderungsvorschlag zum Einsatz ½ Stelle förderfähige Fachkraft angegeben.

Der Landesrechnungshof verglich die in Aussicht gestellten Förderungen mit der Förderpraxis und stellte fest, dass regelmäßig Abweichungen von den Empfehlungen zur Einrichtungsförderung auftraten.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass diese sich u.a. auf Abweichungen innerhalb der zuwendungsfähigen Kostenarten bezogen. Es bestand beispielsweise keine inhaltliche Abgrenzung der Richtlinie oder der Jugendhilfeplanung nach der Anrechnung von Ausgaben zu den Betriebskosten bzw. zu den Sachkosten. Vielfach waren Sachkosten zusätzlich zuwendungsfähig, ohne dass dies begründet wurde.

Weiterhin erwies sich eine Zuordnung von Ausgaben zu den Sachkosten bzw. den Maßnahmekosten als schwierig, da insbesondere keine klare Abgrenzung der Ausgaben für eine Maßnahme oder für das Tagesgeschäft einer Einrichtung dargelegt wurde. Einrichtungen, für die Ausgaben für Maßnahmen gefördert wurden, mussten somit auch einen konkreten Maßnahmenumfang planen und abrechnen. Dies erfolgte regelmäßig nicht. Die Förderung von Ausgaben für Maßnahmen ist im Interesse der Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes auch in Einklang zu bringen mit der

Einhaltung der Modalitäten zur Förderung nach Nr. 5.2.3 der Richtlinien, d.h. den Projekten in Sport, Spiel und Geselligkeit.

Zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes empfiehlt der Landesrechnungshof in den Richtlinien auszuführen, welche Ausgaben den einzelnen zuwendungsfähigen Kostenarten zuzurechnen sind. Aus Praktikabilitätsgründen sollten die Richtlinien dahin gehend geändert werden, dass die Differenzierung der konkreten Förderung nach Kostenarten den jährlichen Anträgen aufgrund der vorhandenen Ausgaben- und Finanzierungsentwicklungen vorbehalten bleibt.

Der Landesrechnungshof fand in den Richtlinien keine konkreten Maßstäbe für die Förderung der sozialpädagogischen Fachkräfte (Voll- oder Teilzeitkräfte) der Jugendarbeit vor. Es war nicht dargelegt, welche weiteren Ausgaben (Verwaltungskostenumlage, Fortbildungskosten, Supervision oder Fahrtkosten) neben den Personalkosten (tarifbedingte Personalausgaben) zuwendungsfähig sind.

Der Landesrechnungshof hält es zudem für notwendig, dass der Landkreis auf die Einhaltung des Besserstellungsverbot hinweist. Hierzu ist die Vorlage von Arbeitsverträgen, Stellenbeschreibungen und -bewertungen erforderlich. Diese Nachweise sind insbesondere vor Stellennachbesetzungen vorzulegen, um den Struktur- und Qualitätskriterien der Jugendhilfeplanung fortlaufend zu entsprechen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt im Interesse der Vereinheitlichung der Maßstäbe und des Bestimmtheitsgebotes, in den Richtlinien die zuwendungsfähigen Personal- und Sachausgaben konkret zu benennen und auf die Einhaltung des Besserstellungsverbot hinzuweisen.

8.2.2.2 Förderung mehrtägiger Ferienfreizeiten

Der Landkreis förderte unter bestimmten Bedingungen Ferienfreizeiten für Kinder, deren Sorgeberechtigten Leistungen nach § 28 Abs. 7 SGB II oder § 34 Abs. 7 SGB XII gewährt wurden. Durch die Förderung nach dem Bildungs- und Teilhabepaket kam es zu Überschneidungen der Förderung der beiden Zuwendungsmaßnahmen im Landkreis. Der Landkreis änderte die Voraussetzungen mit der 11. Fortschreibung dahingehend, dass nicht mehr die Sorgeberechtigten, sondern die Träger antragspflichtig waren. Der Träger hatte somit die Nachweispflicht zur Leistungsgewährung an die Sorgeberechtigten.

Der Landesrechnungshof sah die Zuwendungsakte für einen Antrag zur Förderung von 2 Teilnehmern einer Freizeit ein. Nach Aussage der Jugendamtsmitarbeiterin wurde nur dieser Fall gefördert. Darin war kein Nachweis zu einer Leistungsgewährung nach § 28 Abs. 7 SGB II oder § 34 Abs. 7 SGB XII enthalten und es lag auch kein Verwendungsnachweis vor. Das Verfahren war unvollständig geführt und die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben nicht nachgewiesen worden.

Es sollte daher beim Landkreis geprüft werden, ob die Finanzierung der Teilnahme an Freizeiten von freien Trägern nach § 28 Abs. 7 SGB II gewährleistet werden kann. Danach können auch weitere tatsächliche Aufwendungen berücksichtigt werden, wenn sie im Zusammenhang mit der Teilnahme an Aktivitäten nach Satz 1 Nummer 1 bis 3 zu § 28 Abs. 7 SGB II und somit auch für Freizeiten entstehen und es den Leistungsberechtigten im begründeten Ausnahmefall nicht zugemutet werden kann, diese aus dem Regelbedarf zu bestreiten. Dies gilt auch gemäß § 34 Abs. 7 SGB XII.

Der Landesrechnungshof empfiehlt wegen der Möglichkeiten der Zuwendungen aus anderen Sozialgesetzbüchern und auch aus datenschutzrechtlichen Gründen die Einstellung der Förderung von Freizeiten für sozial Benachteiligte. Die Förderung hat sich auf eine ausnahmebedingte personengebundene Einzelfallförderung der Jugendsozialarbeit reduziert und sollte daher als allgemeingültige Fördermaßnahme nach der Richtlinie eingestellt werden. Doppelförderungen sind grundsätzlich auszuschließen.

8.3 Ungenügende Beachtung des Zuwendungsbescheides des Jugendamtes

Die Jugendpauschale wurde im Zuwendungsjahr 2013 durch Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 21.02.2013 und für das Zuwendungsjahr 2014 durch Zuwendungsbescheid vom 19.02.2014 an den Landkreis Jerichower Land ausgereicht.

Die Weiterleitung an freie und kommunale Träger war nach Nr. 2 der Nebenbestimmungen des Landesverwaltungsamtes zulässig, wenn dies auf der Grundlage eines Zuwendungsbescheides oder -vertrages zur Förderung von Maßnahmen nach §§ 11 bis 14 SGB VIII und unter Beachtung der §§ 23 und 44 LHO und den ANBest-P/Gk erfolgt. Das Landesverwaltungsamt gab dazu einen Mindestregelungsumfang vor. Der Landesrechnungshof prüfte die Einhaltung des Mindestumfangs. Dabei stellte er insbesondere zu den Förderverträgen für Kinder- und Jugendeinrichtungen fest, dass die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides nicht bzw. nicht in

ausreichendem Maße beachtet wurden. (zu den Förderverträgen siehe auch Pkt. 8.8)

Der Landkreis argumentierte, den Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes berücksichtigt zu haben, indem er die Förderungen mit institutionellem Charakter aus eigenen Mitteln vorgenommen hätte. **Einen entsprechenden zahlenmäßigen Nachweis legte die Verwaltung auf Nachfrage der Prüferin jedoch nicht vor.**

Der Jugendhilfeausschuss beschloss am 23.04.2013 für das Haushaltsjahr 2013 auf der Grundlage der Jugendhilfeplanung und der Richtlinie¹⁹ für die Jugendarbeit Mittel i.H.v. 425.139 € einzusetzen, davon aus der Jugendpauschale 275.139 € und eigene Landkreismittel i.H.v. 150.000 €. Die Förderhöhen für ausgewählte Förderungen bestimmten sich wie folgt:

Gesamtmittel für die Jugendarbeit	425.139,00 €	
dav. Jugendpauschale	275.139,00 €	
Eigene Mittel des Landkreises	150.000,00 €	
ausgewählte Förderkomplexe:		
.....Kompetenzagentur		35.940,00 €
Förderverträge		144.940,33 €
.....Ergänzung zu den Förderverträgen		36.893,11 €
.....Verkehrswacht e.V.		18.000,00 €
<i>Vorgriff auf Förderverträge und Ergänzungen</i>		88.313,00 €

Die Tabelle zeigt, dass der Landkreis - nach der Zusage der Mittel für die ESF-Kofinanzierung der Kompetenzagentur - die Jugendpauschale zumindest anteilig auch für die anderen genannten ausgewählten Förderkomplexe einsetzen musste. Ebenfalls gilt dies, wenn man von der Zusage der Förderung durch die Förderverträge ausgeht.

Der Landesrechnungshof zeigt im Folgenden Mängel bei der Umsetzung des Zuwendungsbescheides des Landesverwaltungsamtes auf:

Förderverträge

Der Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes zur Jugendpauschale lässt ausschließlich die Weiterleitung i.F.d. Projektförderung (VV Nr. 2 zu § 23 LHO) zu.

Bei der Projektförderung dienen die Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne Vorhaben, die fachlich, inhaltlich und finanziell abgrenzbar sind. Der Antrag ist mit einer Zusammenstellung aller mit dem Zuwendungszweck zusammenhängender Ausgaben und dem Finanzierungsplan vorzulegen.

¹⁹ Vorbehaltlich der Haushaltsatzung

Bei der institutionellen Förderung sind die Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers zu verwenden. Nach VV Nr. 3.4 zu § 23 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung erst veranschlagt werden, wenn der Zuwendungsempfänger einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorgelegt hat. Der Plan muss alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben sowie einen Organisationsplan und eine Stellenübersicht oder einen Bedarfsnachweis enthalten. Es ist eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sowie über die voraussichtlich einzugehenden Verpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre als Anlage beizufügen, soweit sich dies nicht aus den Bilanzen oder dem Haushalts- oder Wirtschaftsplan ergibt.

Der Landkreis Jerichower Land schloss Fördervereinbarungen für 4 Kinder- und Jugendeinrichtungen auf unbestimmte Zeit ab. Die Durchführung der Förderung nach den Förderverträgen lässt weder auf eine konsequente Anwendung der Zuwendungsregelungen für eine Projektförderung noch für eine institutionelle Förderung schließen. Nach den Förderverträgen bestanden keine Regelungen

- zur Finanzierungsart,
- zur Form der Zuwendung als nicht rückzahlbarer Zuschuss/Zuweisung,
- zur Berechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben,
- zum Bewilligungszeitraum,
- zu den Informations- und Dokumentationspflichten oder
- zu den Prüfrechten.

Die Kosten- und Finanzierungspläne wurden nicht jährlich neu vereinbart, obwohl die Zuwendungsempfänger Anpassungen und Änderungen anzeigten. Der Landkreis stimmte den geänderten Kosten- und Finanzierungsplänen auch nicht zu, obwohl die Zustimmung zur Änderung ausdrücklich beantragt war.

Der Zuwendungsvertrag beinhaltete keine Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Durchführung des Zuwendungsverfahrens, wie z.B. zur Antragstellung und Anforderung (Vorlage Haushalts- und Wirtschaftsplan, Kosten- und Finanzierungsplan), zu den Mitteilungspflichten, zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung gemäß ANBest-P oder ANBest-I, zur Rückforderung und zur Verzinsung von Erstattungsansprüchen.

Da der Landkreis Jerichower Land vertragliche Bindungen mit längerfristiger Zielstellung und dem Ziel einer Basisförderung der Einrichtungen einging, hat die Förderung im Ergebnis einen institutionellen Charakter. Im Fördervertrag war die Art der Förderung nicht definiert.

Nach Nr. 6 der Förderverträge bestand eine Kündigungsfrist von 6 Monaten zum Schluss eines Kalendervierteljahres. Eine außerordentliche Kündigung konnte danach erfolgen, wenn ein schwerwiegender Verstoß einer der beiden Vertragsparteien gegen wesentliche Bestimmungen des Fördervertrages vorlag. Nach Nr. 2 der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides für die Jugendpauschale ist die Kündigung aus wichtigem Grunde zuzulassen. Dies zielt insbesondere darauf ab, dass durch den Vertrag eine Bereitstellung von Förderungen für Folgejahre nicht garantiert ist. (VV Nr. 5.4 zu § 44 LHO)

Nach der Strukturierung der Förderung erhielten drei der vertraglich geförderten Einrichtungen Ergänzungsförderungen nach der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, d.h. der Landkreis unterschied seine Förderung der Jugendarbeit intern nach Förderungen nach Fördervertrag (Basisförderung) und nach den Richtlinien als Vergabeinstrument der Mittel aus der Jugendpauschale. Dadurch sollte eine Abgrenzung von Basisförderung als institutioneller Förderung und der Projektförderung nach den Richtlinien erfolgen.

Die Ergänzungsförderung erfolgte über einen Zuwendungsbescheid für „Sach-, Betriebs-, Personal- und Maßnahmekosten zur fachgerechten Umsetzung der Maßnahmekosten der geförderten Einrichtung“ als Projektförderung in Form der Festbetragsfinanzierung. Der Kosten- und Finanzierungsplan des Antrages umfasste jedoch jeweils die gesamte Einrichtung entsprechend dem Kosten- und Finanzierungsplan des Fördervertrages. Ein gesondert abgegrenztes Projekt des Trägers wurde daher nicht zusätzlich zu den Ausgaben der Basisförderung dargestellt. Die Vergabe der Fördermittel erfolgte zwar nach den Verfahrensregelungen einer Projektförderung, jedoch war sie weder finanziell noch sachlich getrennt oder differenziert dargestellt und somit nicht an eine konkrete Maßnahme oder ein konkretes Projekt gebunden. Die gewährte Ergänzungsförderung stellt zudem die gezielte Dauerförderung des Landkreises in Frage, denn ohne die Ergänzungsförderung ist die Gesamtfinanzierung und damit die Gewährleistung des Zwecks und Erfolgs der längerfristigen Aufgabenerfüllung nach der vereinbarten Leistungsbeschreibung nicht gesichert. Im Fall der Förderung des Jugendzentrums in Parey betrug der Anteil der Ergänzungsfinanzierung an der Gesamtfinanzierung 23 % bei einem Gesamtfinanzierungsanteil des Landkreises i.H.v. 62,8 %.

Die Träger haben den Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel projektbezogen zu führen. Da kein konkretes Projekt für die Ergänzungsförderung beschrieben wurde, konnte regelmäßig kein projektbezogener Verwendungsnachweis außerhalb der institutionellen Finanzierung erstellt werden. Der Landkreis ist durch die Zielstellungen der vertraglich gebundenen Leistungsbeschreibungen der

institutionellen Förderungen weitgehend gezwungen, die Ergänzungsförderung ebenfalls dauerhaft anzulegen. Daher bildet die Ergänzungsförderung nach Auffassung des Landesrechnungshofs einen Bestandteil der institutionellen Förderung (so genannte „verdeckte institutionelle Förderung“).

Der Landkreis förderte zwei weitere Einrichtungen (KJFZ Genthin, Jugendzentrum „Alte Seilerei“) durch Zuwendungsbescheid. Für beide Einrichtungen erfolgte die Förderung durch Zuwendungsbescheid mit einer Zuwendung als „Vorgriff“ auf einen Fördervertrag und einer weiteren Fördersumme als Ergänzung zum Fördervertrag²⁰. Der Landesrechnungshof erkennt auch in der geplanten Dauerförderung und der Zusatzförderung ohne eine gesonderte Projektbeschreibung nur einen Zuwendungszweck. Auf der Grundlage der nicht projektbezogenen Teilung der Gesamtzuwendung kann keine spezifische Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt werden. (siehe auch Pkt. 8.8)

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der Landkreis Zuwendungen aus der Jugendpauschale nicht immer im Rahmen einer Projektförderung vergab und damit teilweise gegen den Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes verstoßen hat. Er empfiehlt dem Landkreis, für die zuwendungsfähigen Einrichtungen nach der Jugendhilfeplanung, Teil Jugendarbeit zweckgebunden eine Projektförderung ohne Trennung nach Basis- und Zusatzförderung durchzusetzen. Aufgrund der jährlichen Auswertung der Sachberichte bzw. des Leistungscontrollings sowie der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten sollte die Förderhöhe in einer Summe bestimmt werden. Es besteht auch die Möglichkeit, die Förderung nach abgrenzbaren Projekten umzugestalten.

Der Landkreis hat künftig für die Vergabe durch Zuwendungsverträge die VV zu §§ 23 und 44 LHO einschließlich der Verwaltungsvorschriften und Allgemeinen Nebenbestimmungen anzuwenden. Ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund ist vorzubehalten.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass im Zuwendungsrecht grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen auf eine weitere Subventionierung gegeben ist, auch wenn Antragsteller über Jahre hinweg im Wege einer institutionellen Förderung oder auf Grund öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen nach den Maßstäben der Projektförderung jugendhilferechtlich bezuschusst worden sind. Nicht anders als im allgemeinen Subventionsrecht gilt im Jugendhilferecht der Grundsatz, dass ein Zuwendungsempfänger stets mit dem künftigen teilweisen oder sogar völligen Wegfall der Subvention rechnen muss.²¹ Die Letztempfänger der Zuwendungen sind unabhän-

²⁰ Siehe Info für JHA zur Förderung der Jugendarbeit 2013 als Anlage zur JHA-Beschlussvorlage Nr.03/384/13 vom 24.04.13

²¹ OVG Lüneburg, Beschluss vom 17.05.2006, Az. 12 ME 93/05

gig von der Förderung durch Vertrag oder Bescheid darauf hinzuweisen. (auch VV Nr. 5.4 zu § 44 LHO)

Verkehrswacht Jerichower Land e.V.

Der Landkreis förderte laufend und so auch im Haushaltsjahr 2013 den Verkehrswacht Jerichower Land e.V. Dieser erhielt durch Zuwendungsbescheid vom 02.05.2013 Fördermittel für das Projekt „Förderung Verkehrserziehung“ i.H.v. 13.350 € für Sach-, Betriebs-, Personal- und Maßnahmekosten. Dem Antrag lag der Haushaltsplan der Verkehrswacht Jerichower Land e.V. für das Haushaltsjahr 2013 mit einer beantragten Zuwendungssumme i.H.v. 18.000 € zu Grunde. Erfolgt die Vergabe einer Zuwendung auf der Basis des vollständigen Haushalts- oder Wirtschaftsplanes, ist dies ein Indiz für eine institutionelle Förderung. Ein vollständiger Organisations- bzw. Stellenplan sowie Übersichten über das Vermögen und die Schulden sowie über die voraussichtlich einzugehenden Verpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre waren jedoch nicht als Anlage beigefügt.

Der Verein führt gemäß der Beschreibung auf seiner Internetseite Aufgaben verschiedener Bereiche der Verkehrserziehung durch:

- Verkehrserziehung in den Kindertagesstätten, Grundschulen, Sekundarschulen, Gymnasien, Förderschulen,
- Durchführung von Fahrradturnieren, Informationsveranstaltungen in Jugendclubs, Fahrradcodierung, Seniorenschulungen, Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen (Aktion Junger Fahrer; Mobil bleiben, aber sicher; Fahr Rad aber sicher; Dorf- und Firmenfeste) und Bereitstellung des Vereinsgeländes für PKW- Fahrübungen.

Das Aufgabenspektrum des Vereins geht somit über die zuwendungsfähige Arbeit der Verkehrserziehung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 7-26 Jahren hinaus. Der Haushaltsplan spiegelt jedoch alle Ausgaben und Einnahmen des Vereins wider. Eine Ermittlung der Projektkosten für die Jugendarbeit erfolgte nicht. Damit war ein detaillierter Kosten- und Finanzierungsplan für das förderfähige Projekt nicht aufgestellt. Dem Verein war es bereits mit dem Verwendungsnachweis 2010 nicht gelungen, die Ausgaben und die Finanzierung für ein Projekt Jugendverkehrsarbeit darzustellen. Die Angaben führten zu einer Überfinanzierung i.H.v. ca. 9.400 €. Der Verwendungsnachweis wurde dann unter Hinzuziehung des Gesamthaushaltes und der danach abgerechneten Mehrausgaben i.H.v. ca. 5.400 € aufgestellt. Der Landkreis bestätigte die zweckentsprechende Verwendung, obwohl zunächst eine Überfinanzierung des Projektes der Jugendhilfe nachgewiesen worden war.

Aus dem Antrag für das Zuwendungsjahr 2013 ging die Berechnung der Personalausgaben für eine Mitarbeiterin hervor. Nach dem Antrag sollten Fördermittel auch für einen zweiten Mitarbeiter eingesetzt werden. Aussagen zur Einstellung (Arbeitsvertrag), Stellenbeschreibung und Stellenbewertung und Berechnung der Personalausgaben lagen in der Akte nicht vor. Ein Nachweis über die Einhaltung des Beserstellungsverbotes ging aus dem Antragsprüfungsvermerk nicht hervor.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass das Zuwendungsverfahren zur Förderung des Verkehrswacht Jerichower Land e.V. mangelhaft war und ein nicht zweckentsprechender Einsatz von Mitteln aus der Jugendpauschale in diesem Fall nicht ausgeschlossen war. Der Landkreis hat die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes bei der Weiterleitung von Mitteln aus der Jugendpauschale umfänglich zu beachten.

Kompetenzagenturen

Der Landkreis förderte aus den o.g. Mitteln der Jugendarbeit die Umsetzung der Kooperationsprojekte „Kompetenzagentur Verbund Jerichower Land (Süd)“ und „Kompetenzagentur Verbund Jerichower Land (Nord)“ durch Vereinbarung mit den betreffenden freien Trägern. Die Kompetenzagenturen haben das Ziel umzusetzen, eine „maßgeschneiderte“ Abfolge von differenzierten Hilfen aus unterschiedlichen Bereichen des Bildungssystems, der Jugendhilfe, der Arbeitsförderung und der sozialen Arbeit zu organisieren und zu begleiten. Die Mittel des Landkreises wurden nach Beschluss des Jugendhilfeausschusses bereitgestellt. Der Landesrechnungshof konnte jedoch bei seiner Prüfung nicht den konkreten Anteil der Ausgaben für die Aufgaben nach den §§ 11 – 14 SGB VIII nachvollziehen. Ein diese Aufgabenstellungen detailliert berücksichtigender Kosten- und Finanzierungsplan lag nicht vor. Soll eine Förderung aus der Jugendpauschale erfolgen, muss der Nachweis erbracht werden, dass diese Mittel ausschließlich für Aufgaben nach §§ 11-14 SGB VIII eingesetzt wurden. Dieser Nachweis lag nicht vor.

Zuwendungsbescheide

Nach den Zuwendungsbescheiden des Landkreises waren die Kosten- und Finanzierungspläne der Antragstellung Bestandteil des Zuwendungsbescheides und damit verbindlich.

In einigen geprüften Fällen erfolgte jedoch eine Kürzung gegenüber der beantragten Förderung. Dies betraf z.B. 2013 die Förderung des Verkehrswacht Jerichower Land e.V. Für den Jugendclub Biederitz erfolgte die Bewilligung ebenfalls nicht ent-

sprechend dem Zuwendungsantrag. Die Kürzungen wurden regelmäßig nicht begründet und die Finanzierungspläne nicht geändert.

Der Landkreis hat dafür Sorge zu tragen, dass ausgeglichene Kosten- und Finanzierungspläne Bestandteil des Zuwendungsbescheides werden, da die gesicherte Gesamtfinanzierung Voraussetzung der Förderfähigkeit der Maßnahmen ist. Gemäß VV Nr. 4.1 zu § 44 LHO ist im Zuwendungsbescheid erforderlichenfalls zu begründen, soweit dem Antrag des Zuwendungsempfängers nicht entsprochen wurde. Um dem Augenschein der Willkürlichkeit der Förderung zu begegnen, sollte der Landkreis Jerichower Land Ablehnungen und Kürzungen der beantragten Förderung sowie Abweichungen von der Förderrichtlinie ausführlich im Zuwendungsbescheid begründen.

Verzinsung von Erstattungsansprüchen

Gemäß dem Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes war die Verzinsung von Erstattungsansprüchen bei der Weiterleitung an den Letztempfänger zu regeln.

Die Zuwendungsbescheide oder -verträge enthielten keine entsprechenden Regelungen.

Auch bei der Form der Festbetragsfinanzierung kann es in Ausnahmefällen zu Erstattungsansprüchen kommen. Übersteigt die bewilligte Förderung die zuwendungsfähigen Ausgaben, würde bei der Festbetragsfinanzierung eine Überfinanzierung im Sinne der zuwendungsrechtlichen Vorschriften eintreten, die zu einer anteiligen Rückforderung von Zuwendungen führt. Hintergrund kann z.B. die Nichtbesetzung von Stellen oder der Ausfall einer Maßnahme sein. Gemäß dem Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes war die Verzinsung von Erstattungsansprüchen bei der Weiterleitung an den Letztempfänger zu regeln.

Verwendungsnachweisprüfung

Die Verwendungsnachweisprüfung für das Haushaltsjahr 2013 war zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofs noch nicht abgeschlossen. Daher können keine Aussagen zur Umsetzung der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides des Landesjugendamtes zum Verwendungsnachweis getroffen werden.

Beachtung des Besserstellungsverbot

Nach Nr. 3 der Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid für die Jugendpau-schale ist bei der Förderung von Personalausgaben das Besserstellungsverbot gemäß § 2 Abs. 2 HG 2012/2013 i.V.m. Nr. 1.3 ANBest-P (Anlage zu § 44 LHO) zu

beachten. Bei einer festgestellten Tarifgebundenheit ist die Höhe der zuwendungsfähigen Ausgaben aus wirtschaftlichen Gründen an die Höhe der an vergleichbare Landesbedienstete gewährten Leistungen zu begrenzen. Dies gilt für unmittelbare Personalausgaben sowie für personenbezogene Personalausgaben.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass bei der Antragsprüfung grundsätzlich kein Vergleich der gewährten Leistungen nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) dokumentiert wurde. Dies gilt sowohl für nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst für den Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD- VKA) tariflich gebundene Stellen als auch für die Personalausgaben der freien Träger.

Zu den Förderverträgen lagen Stellenbeschreibungen und Stelleneinstufungen aus dem Jahr 2009 vor. Für die Förderung des Jugendhauses „Thomas Morus“ waren diese nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT/BAT-O) ausgewiesen, der bereits am 1. Oktober 2005 durch den in Kraft getretenen TVöD-VKA bzw. für den Besonderen Teil Pflege- und Betreuungseinrichtungen vom 1. August 2006 (TVöD-BT-B) ersetzt war. Eine Vergleichsberechnung gemäß den neuen Einstufungsmodalitäten nach dem TVöD nahm der Landkreis nicht vor. Ein Nachweis zur Prüfung des Besserstellungsverbot gegenüber dem TV-L oder TV-L S war ebenfalls nicht in den betreffenden Zuwendungsakten. Eine Vergleichsrechnung zu dem in Sachsen-Anhalt gültigen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder hat grundsätzlich Bestandteil des Antragsprüfungsvermerkes zu sein. Für Zuwendungen nach Förderverträgen erfolgte somit keine Prüfung des Besserstellungsverbot im Antragsverfahren bzw. im jährlichen Controlling.

Diese Feststellung betrifft auch die Förderung von Personalausgaben durch Zuwendungsbescheide. Zum Antrag der Gemeinde Biederitz lagen beispielsweise Stellenbeschreibungen mit einer Bewertung für die Eingruppierung der Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst vor. Diese Einstufungen waren jedoch nicht durch den Landkreis geprüft. Die Berechnung der Bruttopersonalkosten war nicht nachvollziehbar. Insbesondere bei nach Tarifverträgen finanzierten Fachkräften sind im Antrag Angaben zum Tarifvertrag, zur tariflichen Einstufung und somit zur Entgeltgruppe und Entwicklungsstufe notwendig, um das Besserstellungsverbot zum TV-L prüfen zu können.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis Jerichower Land gemäß Nr. 2 der Nebenbestimmungen und Nr. 3 zum Besserstellungsverbot des Zuwendungsbescheides die Berechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben im Zuwendungsbescheid/Zuwendungsvertrag an den Letztempfänger konkret darstellt. Dazu sollte das Folgende festgesetzt werden:

- die Zuwendung erfolgt (anteilig) für die Stelle/Stellen von Frau/Herrn..... mit der Tätigkeit als ;
- die Personalausgaben für die jeweilige Stelle mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von ... Stunden und maximal vergleichbar in der Entgeltgruppe E ... TV-L, Entgeltstufe ... (zum Zeitpunkt der Antragstellung) sind zuwendungsfähig und
- Höhe und Zusammensetzung der zuwendungsfähigen Personalausgaben einschließlich der Angabe, für welche beantragten Umlagen und Beiträge die Zuwendungsfähigkeit besteht.

Im Zuwendungsbescheid ist auf das Besserstellungsverbot hinzuweisen und damit insbesondere auf die Anwendung des TV-L (siehe oben). Ebenfalls sollte auf Mitteilungspflichten bei beabsichtigten Veränderungen hinsichtlich Stellenbesetzung und damit verbundenen Veränderungen der Entgeltgruppe hingewiesen werden.

Die Zuwendungsbescheide/Zuwendungsverträge des Landkreises sind im Interesse der Zuwendungsfähigkeit von Personalausgaben entsprechend den Anforderungen zur Sicherstellung des Besserstellungsverbot zu präzisieren.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der Landkreis den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides des Landesverwaltungsamtes nach Nr. 2 (Inhalt Zuwendungsbescheid/Zuwendungsvertrag) und Nr. 3 (Besserstellungsverbot) nicht allumfänglich entsprach. Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass eine Umstellung des bisherigen Fördersystems von vielfach durchgeführter und geplanter institutioneller Förderung – welches durch die Zuwendungen nach dem FAG ermöglicht war – auf eine Projektförderung erheblichen Abstimmungsbedarf mit den freien und kommunalen Trägern erfordert. Der Landesrechnungshof erwartet jedoch, dass der Landkreis unverzüglich Maßnahmen einleitet zur Einhaltung der Nebenbestimmungen und zur ordnungsgemäßen Vergabe der Mittel der Jugendpauschale und des Landkreises auf der Grundlage der Richtlinie und damit der §§ 7, 23 und 44 LHO LSA.

8.4 Nichtbeteiligung des Kreisausschusses beim Abschluss von Zuwendungsverträgen

Gemäß der Hauptsatzung des Landkreises sind für Angelegenheiten im Sinne des § 45 Abs. 2 Nr. 7 und 10 KVG LSA die Vertretung, Ausschüsse oder der Hauptverwaltungsbeamte im Rahmen einer allgemein festgelegten Wertgrenze zu ständig.

Der Jugendhilfeausschuss beschloss die Mittelvergabe zur Förderung der Jugendarbeit lt. den Empfehlungen der Jugendhilfeplanung und der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit im Rahmen der Beschlussvorlage 03/120/09 vom 29.01.2009.

Der Beschluss des Jugendhilfeausschusses und der Abschluss der in der Folge zeitlich unbegrenzten Förderverträge hatten mittel- und längerfristige Auswirkungen auf den Haushalt des Landkreises. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hat der Jugendhilfeausschuss eine Entscheidung nach § 45 Abs. 2 Nr. 7 KVG LSA getroffen, indem er die Verwaltung ermächtigte, Verträge mit einer zeitlichen unbegrenzten Förderung im Umfang von 230.220 € abzuschließen. Gemäß der Hauptsatzung des Landkreises ist der Kreisausschuss des Landkreises für Rechtsgeschäfte im Sinne des § 45 Abs. 2 Nr. 7 und 10 KVG LSA mit einem Vermögenswert von über 30.000 € bis einschließlich 250.000 € zuständig. Bei zwei im Jahr 2010 abgeschlossenen Förderverträgen ging der finanzielle Umfang der Förderung zudem über 30.000 € hinaus.

Der Jugendhilfeausschuss hat es versäumt, gemäß der Hauptsatzung des Landkreises, eine Zustimmung des Kreisausschusses für den Abschluss der Zuwendungsverträge einzuholen. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Anpassung der Hauptsatzung dahingehend, dass der Jugendhilfeausschuss für derartige Entscheidungen ausschließlich zuständig ist.

8.5 Hinweise zum Antragsverfahren

8.5.1 Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind (VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO).

Beispiel 1

Der Landkreis bewilligte am 09.07.2010 der Einheitsgemeinde Stadt Jerichow für Projekte für Sport, Spiel und Geselligkeit im Ortsteil Brettin einen Zuschuss i.H.v. 199,43 € für die Verwendung im Zeitraum vom 09.07.2010 bis 13.08.2010. Die Einheitsgemeinde hatte nach ihrem Antrag vom 01.07.2010 Zuwendungen für Maßnahmen im Durchführungszeitraum vom 24.06.2010 bis 08.08.2010 beantragt.

Beispiel 2

Der Jugendhilfeausschuss beschloss am 29.01.2009, dass durch die Verwaltung Förderverträge für Basisfinanzierungen für 9 Einrichtungen abzuschließen seien. Dazu waren im Jugendhilfeplan, Teilplan Förderung der Jugendhilfe Mindeststandards als Voraussetzung der Förderung beschlossen worden. Der Abschluss der

Förderverträge kam jedoch für das Jahr 2009 nicht zu Stande. Der Landkreis gewährte im Vorgriff auf die geplanten Förderverträge Abschlagszahlungen durch Bescheid vom 05.06.2009. Im Rahmen der Abschlagszahlungen wurden Fördermittel im Umfang von 230.200 € vergeben. Die endgültigen Zuwendungsbescheide ergingen im Dezember 2009. Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns wurden nach der vorgefundenen Aktenlage in keinem Fall zugelassen.

Förderverträge wurden im März 2010 mit 4 Einrichtungsträgern rückwirkend zum 01.01.2010 abgeschlossen.

Der Landkreis erteilte für bereits begonnene Maßnahmen bzw. abgeschlossene Maßnahmen begünstigende Zuwendungsbescheide bzw. schloss Zuwendungsverträge ab. Beginnt ein Zuwendungsempfänger vor der Bewilligung der Projektförderung eine Maßnahme, muss er davon ausgehen, dass er diese ohne Zuwendung finanzieren kann, da er keinerlei Vertrauensschutz auf den Erhalt der Zuwendung hat. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass für einen Zuschuss des Landkreises kein Bedarf bestand, da der Landkreis grundsätzlich nur nachrangig entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip Zuwendungen bewilligen soll. Daher bedarf es vor Beginn der Maßnahme einer Bewilligung bzw. einer Ausnahmegenehmigung in Schriftform.

Eine Refinanzierung von Maßnahmen ist unzulässig und haushaltswirtschaftlich nicht vertretbar. Es ist daher unverzichtbar, dass der Landkreis Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns in der Förderrichtlinie regelt und deren Anwendung sicherstellt. In der Zustimmung ist auf die Einhaltung von Nebenbestimmungen (ANBest-P zu § 44 LHO) hinzuweisen.

8.5.2 Mängel der Antragsprüfung

Der Antragsprüfvermerk ist eine entscheidende Grundlage für das gesamte Zuwendungsverfahren und lässt für den Prüfer wesentliche Schlussfolgerungen zum rechtmäßigen Verlauf des jeweiligen Verfahrensvorgangs zu. Im Antragsprüfvermerk ist gemäß VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO insbesondere die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung, die Ermittlung der Zuwendung, der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, die Wahl der Finanzierungsart und die Sicherung der Gesamtfinanzierung zu vermerken. Das Ergebnis der Antragsprüfung ist zu vermerken.

Zur Antragsprüfung lagen ab 2012 überwiegend Vermerke zur Begründung der Zuwendungsbescheide vor.

Im Vermerk des Landkreises war zu bestätigen, dass ein detaillierter Kosten- und Finanzierungsplan mit Angaben zu Eigenanteilen und andere Einnahmen vorlag.

Die Gemeinde Biederitz beantragte nach dem Kosten- und Finanzierungsplan für 2013 Zuwendungen des Landkreises i.H.v. 22.400 € aus einem Fördervertrag und 16.855 € nach den Richtlinien für die Jugendarbeit. Der Landkreis bewilligte eine Zuwendung i.H.v. 28.050 €. Die Ermittlung der Zuwendung, der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben und die Sicherung der Gesamtfinanzierung waren aus dem Vermerk nicht nachvollziehbar. Durch die Kürzung der vom Träger geplanten Zuwendung war eine Finanzierungslücke entstanden und somit die Finanzierung der Gesamtausgaben nicht gedeckt. Des Weiteren war die Finanzierungsart im Vermerk nicht ausgewiesen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Zuwendungsgeber auch die Gesamtfinanzierung der Einrichtung entsprechend dem bewilligten Zuwendungsaufkommen darstellt. Ggf. ist die Antragstellung auf Verlangen des Landkreises anzupassen. Ist die Gesamtfinanzierung nicht sichergestellt, ist der Erfolg der Maßnahme nicht absehbar und das Projekt nicht zuwendungsfähig.

Der Landesrechnungshof stellte z.B. bei der Förderung der offenen Kinder- und Jugendarbeit in Burg des Kreis-, Kinder- und Jugendring (KKJR) Jerichower Land e.V. fest, dass in keinem Fall Absprachen mit anderen Fördermittelgebern unter Berücksichtigung der VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO dokumentiert wurden.

Gemäß dem Antrag des Evangelischen Kirchspiel Loburg-Leitzkau wurde für 2013 eine Finanzierung der Maßnahme des Jugendzentrums beantragt, die den nachgewiesenen Bedarf um 600 € überstieg. Der Landkreis kürzte die Förderung nicht und handelte daher entgegen dem Subsidiaritätsprinzip.

Der Landkreis hat in Anlehnung an die VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO künftig das Ergebnis der Antragsprüfung vollständig zu vermerken und insbesondere die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung und eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen zu prüfen und zu belegen.

Die Förderfähigkeit des Antrages der Jugendeinrichtung in Biederitz wurde nach dem Antragsprüfungsvermerk nicht bestätigt. Die Zuwendung wurde jedoch am 02.05.2013 bewilligt.

Der Landkreis hat durchzusetzen, dass die Förderung auf der Basis zuwendungsfähiger Anträge erfolgt.

Bei der Antragsprüfung ist das Besserstellungsverbot zu prüfen.

Zum Nachweis der Zuwendungsfähigkeit von Personalkosten sollten von den Trägern Arbeitsverträge, Ausbildungsnachweise und Stellenbeschreibungen vorgelegt werden. Durch den Landkreis sind die Stellen zu bewerten sowie Vergleichsrechnungen zum TVÖD bzw. ab 2013 zum TV-L zu dokumentieren.

Der Landkreis förderte Personalkosten im Rahmen des Projekts „Offene Kinder- und Jugendarbeit in Burg“ des KKJR Jerichower Land e.V. im Vorgriff auf einen Fördervertrag. Dazu lag kein Antrag vor.

Nach der vorgefundenen Aktenlage erfolgte für das Zuwendungsjahr 2012 auch keine Prüfung des Besserstellungsverbotes. Die o.g. Nachweise lagen nicht in der Akte vor. Es war nicht nachvollziehbar, welche Stellenbewertung oder Arbeitszeitan-teile der Förderung zu Grunde lagen.

Im Vermerk zur Antragsprüfung soll insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung eingegangen werden. Dies erfordert eine Prüfung des Besserstellungsverbotes.

Der Träger KKJR Jerichower Land e.V. plante Gesamtpersonalausgaben i.H.v. 26.786 €. Die Förderung betrug 15.600 € und erfüllte damit die Anforderungen an einen 50%igen Eigen- und Drittmittelanteil nach Nr. 5.1.2 der Richtlinie nicht. Eine Begründung lag dazu in der Akte nicht vor. Der Träger hatte weiterhin eine Zuwendung für das Projekt einer Netzwerkjugendeinrichtung als Zuschuss zu den Sach-, Betriebs- und Personalkosten i.H.v. 12.500 € beantragt. Auch für diese Förderung lag die Zuwendung über den Anforderungen der Richtlinie. Die Einrichtung wurde nach dem Zuwendungsbescheid zu 81,3 % durch den Landkreis finanziert.

Im Vergleich zu den überörtlichen Prüfungen bei anderen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten wird insgesamt ein überdurchschnittlich hoher Eigen- bzw. Drittmittelanteil insbesondere durch die Heranziehung der kommunalen Träger gefordert und bereitgestellt. Der Landesrechnungshof begrüßt dieses Engagement; er erwartet jedoch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Träger, dass ein Abweichen von den Standards begründet wird.

8.6 Mängel bei der Bewilligung der Zuwendungen

8.6.1 Rückwirkende Bewilligung von Zuwendungen

Die nachträgliche Förderung bereits abgeschlossener Maßnahmen ist unzulässig. Die Einheitsgemeinde Stadt Jerichow beantragte am 11.02.2010 eine Zuwendung für die Durchführung des Projekts „Computerspielparty“ im Jugendclub der Stadt Jerichow. Ein Antrag auf Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns lag in der Akte nicht vor. Der Landkreis Jerichower Land bewilligte mit Zuwendungsbescheid vom 16.04.2010 eine Förderung i.H.v. 291 € für die Maßnahme im Bewilligungszeitraum vom 12.02.2010 – 16.04.2010.

Der Landkreis förderte rechtswidrig eine zum Zeitpunkt der Bewilligung bereits durchgeführte Maßnahme. Der Landkreis hat darauf hinzuwirken, dass Förderanträge rechtzeitig gestellt und bei Bedarf auch Ausnahmen vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns beantragt werden.

8.6.2 Zuwendungsbescheide

Für den Bereich der Landesverwaltung sind die Mindestinhalte eines Zuwendungsbescheides in den VV Nr. 4.2 zu § 44 LHO geregelt.

Der Landkreis hat darauf zu achten, dass eine ordnungsgemäße Bezeichnung des Zuwendungsempfängers einschließlich des Vertretungsberechtigten erfolgt. Zuwendungsempfänger muss eine rechtsfähige Person sein, z.B. der Betreiber einer Einrichtung. Daher ist die Angabe der Einrichtung (z.B. Jugendhaus „Thomas Morus“) als Adressat unzulässig. Des Weiteren wurde regelmäßig nicht die vertretungsberechtigte Person bei der Bezeichnung des Adressaten vermerkt, z.B. der Hauptverwaltungsbeamte einer Gemeinde oder der Vorstand eines Vereins. Der Adressat des Zuwendungsbescheides ist als eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für den Zuwendungsbescheid künftig ordnungsgemäß und vollständig zu bezeichnen.

Der Landesrechnungshof hat unter Pkt. 8.3. Hinweise zur Einhaltung der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides des Landesverwaltungsamtes zur Jugendpauschale zusammengefasst, die auch die ordnungsgemäße Erstellung der Zuwendungsbescheide betreffen.

8.6.3 Fehlendes Einvernehmen bei mehreren Zuwendungsgebern

Nach den VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO sollen für eine Einrichtung oder ein Vorhaben, für das von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Land als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts Zuwendungen bewilligt werden, die Bewilligung in geeigneten Fällen durch nur eine Behörde erfolgen. In jedem Fall sollen die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeiführen über

1.4.1 die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben,

1.4.2 die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen (Nr. 2),

1.4.3 Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid (Nr. 5),

1.4.5 den Verwendungsnachweis und seine Prüfung durch eine der beteiligten Verwaltungen nach Maßgabe der Nrn. 10 und 11. Unterschiedliche Finanzierungsarten der Zuwendungsgeber (siehe Nr. 1.4.2) sind möglichst auszuschließen. Kann nicht vermieden werden, dass neben einer Anteilfinanzierung eine Fehlbedarfsfinanzie-

zung vorgesehen wird, so ist im Hinblick auf eine mögliche Anspruchskonkurrenz zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit die vom Zuwendungsempfänger anzuwendenden Allgemeinen Nebenbestimmungen einer ergänzenden Regelung bedürfen.

Der Landesrechnungshof stellte eine mangelnde Beachtung der VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO fest und zeigt am Beispiel der Förderung des Soziokulturellen Zentrums der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH Auswirkungen fehlender Abstimmungen auf:

Der Landkreis erstellte im Dezember 2009 einen Zuwendungsbescheid zur Bewilligung i.H.v. 56.800 € für die Förderung der Sach-, Betriebs-, Personal- und Maßnahmekosten des Projektes "Offene Kinder- und Jugendarbeit im SKZ in Burg" im Wege der Projektförderung und als Fehlbedarfsfinanzierung unter Beachtung der §§ 23 und 44 LHO. Der Verwendungsnachweis war dem Landkreis fristgerecht gemäß Nr. 11 der Förderrichtlinie vorzulegen. Nach der Zuwendungsakte lag kein Antragsprüfungsvermerk für 2009 und kein Nachweis zu Absprachen mit anderen Fördermittelgebern gemäß VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO vor. Daher war auch nicht nachvollziehbar, nach welchen Finanzierungsarten andere Zuwendungsgeber finanzierten und ob ergänzende Regelungen für die Ermittlung der Förderung nach der Fehlbedarfsfinanzierung notwendig waren. Ein Kosten- und Finanzierungsplan für das Projekt wurde nicht verbindlich festgelegt.

Eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung war unter dem Aspekt der mangelhaften Absprachen mit den anderen Zuwendungsgebern und dem fehlenden verbindlichen Kosten- und Finanzierungsplan nicht möglich. Der Landkreis hatte keine Verwendungsnachweisprüfung für das Zuwendungsjahr 2009 durchgeführt.

Der Landesrechnungshof sah die Finanzierungsvereinbarung vom 19.02.2009 ein, welche mit dem ab 2010 geltenden Fördervertrag für das Soziokulturelle Zentrum für das Projekt „Offene Kinder- und Jugendarbeit in Burg“ vertraglich gebunden wurde. Der Finanzplan war wie folgt aufgestellt (in Klammern handschriftliche Anmerkungen des Trägers):

Lfd. Nr.	Herkunft der Mittel	Höhe
1	Teilnehmerbeiträge	0 €
2	Eigenmittel des Trägers	14.051 €
3	Zuwendungen der Gemeinde (Stadt Burg)	123.008 €
4	Sonstige Einnahmen (Hort nur Betriebskosten)	4.360 €
5	Zuwendungen des Landes (Tea-Treff)	28.300 €
6	Zuwendungen des Bundes (MGH, nur Betriebskosten)	4.380 €
7	Zuwendungen des Landkreises per Fördervertrag	56.800 €
8	Zuwendungen des Landkreises auf Antrag nach den Richtlinien für die Jugendarbeit	13.200 €
	Gesamtfinanzierung	244.099 €

Die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH bietet im Soziokulturellen Zentrum im Wesentlichen folgende Angebote und Projekte an:

- Frauen- und Mädchenkommunikationszentrum "TEA-Treff",
- Offene Kinder- und Jugendarbeit - Kinder- und Jugendtreff "U27",
- Mehrgenerationenhaus,
- Streetwork,
- Schulsozialarbeit und
- Kinderhort mit spezieller Ausrichtung.

Der Aufstellung des Kostenplanes lag die Konzeption für das Jugend- und Freizeithaus zu Grunde. Diese Konzeption enthielt jedoch nicht nur Leistungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit im Treff „U27“, sondern es wurden gleichzeitig Ausstattungs- und personelle Ressourcen anderer Leistungsbereiche in das Konzept einbezogen. Beispielsweise wurde die personelle Ausstattung des Jugend- und Freizeithauses mit 2 Bereichsleiter/innen (je 20 h) und 2 Sozialarbeiter/innen (je 40 h) angegeben. Zudem waren für 2009 Arbeitskräfte mit Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II bei der Bundesagentur für Arbeit beantragt. Nach den Erläuterungen zur Anlage 4 der Finanzierungsvereinbarung wurden die Personalkosten mit Arbeitgeberanteil jedoch für 4,9 Stellen pädagogisches Fachpersonal und 1,3 Stellen Wirtschafts- und technisches Personal mit Personalnebenkosten für Berufsgenossenschaft, DPWV-Beitrag, Betrieblicher Altersvorsorge, Fortbildung, Overheadkosten, Supervision, Steuerberater und Ausgleichsabgabe berücksichtigt. Eine detaillierte Aufstellung der Personalkosten war nicht vorhanden. Unter den Stellenbeschreibungen befand sich eine Stellenbeschreibung der Sozialpädagogin für das Mädchen- und Frauenkommunikationszentrum, deren Aufgaben nicht die Leistungen des Kinder- und Jugendzentrums betrafen. Der Fördervertrag umfasste somit über die offene Kinder- und Jugendarbeit hinausgehende Leistungen, die hier u.a. unter Berücksichtigung der Mittel der Landesförderung für Frauenkommunikationszentren abgerechnet wurden.

Ein Nachweis zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten der Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II wurde nicht gefordert. Eine anteilige Einbeziehung etwaiger Zuwendungen bzw. der Ausschluss von Doppelförderungen konnte nicht geprüft werden.

Die Einnahmen betrafen auch Betriebskosten des Mehrgenerationenhauses oder des Hortes. Daraus leitet sich ab, dass bei der Kalkulation der Betriebskosten von den Gesamtbetriebskosten des Soziokulturellen Zentrums ausgegangen wurde. Ei-

ne Aufschlüsselung nach Anteilen an den Betriebskosten beispielsweise nach einem Flächenanteilschlüssel lag nicht vor.

Der Landkreis förderte 2010 Sachkosten für den Streetworker in der Stadt Burg, der ebenfalls an das Soziokulturelle Zentrum angeschlossen war. Sein Aufgabenbereich betraf auch die Förderbereiche, für welche die Finanzierungsvereinbarung aufgestellt war. Nach dem zahlenmäßigen Verwendungsnachweis waren Bestandteil dieser gesonderten Förderung des Streetworkers u.a. eine Umlage für Leitung und Verwaltung, die Telefonkosten und Ausgaben für Lebensmittel. Die Kalkulation des Soziokulturellen Zentrums erfasste ebenso Telefon- und Internetkosten, Verwaltungskosten und auch Lebensmittel. Bei einer institutionellen Förderung hätten ordnungshalber der Gesamtaufwand der Wirtschafts- und Verwaltungskosten für das Soziokulturelle Zentrum dargestellt und darin auch die Sachkosten des Streetworkers zum Nachvollzug dieser Förderung getrennt angegeben werden müssen. Der Landesrechnungshof konnte aus dem Kosten- und Finanzierungsplan für das Soziokulturelle Zentrum keine gesonderte Darstellung nachvollziehen. Die Verwendungsnachweise für das Soziokulturelle Zentrum waren noch nicht geprüft, so dass keine aussagekräftige Antwort zur Frage des Gesamtumfangs der kalkulierten Kosten des Soziokulturellen Zentrums gegeben werden konnte.

Eine nicht vertraglich gebundene Gesamtkostenkalkulation vom 29.10.2012 zur Förderung 2013 enthielt eine neue Finanzierungsstruktur, d.h. es wurden keine Einnahmen des Bundes oder sonstige Einnahmen zur Kofinanzierung aufgeführt. Der Ausgleich erfolgte danach über Eigenmittel des Trägers. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass bei Veränderungen der Finanzierungsstruktur jährlich die Kosten- und Finanzierungspläne neu geprüft und vereinbart werden.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Finanzierungsvereinbarung nicht ausschließlich das Projekt der Offenen Kinder- und Jugendarbeit - Kinder- und Jugendtreff "U27" betraf, sondern eine Vielfalt der Leistungen des Soziokulturellen Zentrums. Ein Abstimmungsergebnis der Stadt Burg, des Landesverwaltungsamtes und des Landkreises zu den insgesamt erfassten zuwendungsfähigen Ausgaben und deren anteiliger Finanzierung war nicht dokumentiert. Nachweise zur Förderung weiterer Dritter, z.B. der Bundesagentur für Arbeit, wurden nicht verlangt. Der Kosten- und Finanzierungsplan war zum Nachweis der zuwendungsfähigen Ausgaben der Kinder- und Jugendarbeit nicht aussagekräftig und Doppelfinanzierungen konnten nicht ausgeschlossen werden.

Der Landkreis förderte die offene Kinder- und Jugendarbeit des Trägers ab 2010 durch einen Fördervertrag und durch eine Ergänzungsförderung. (siehe Pkt. 7.3)

Der Träger stellte am 20.12.2011 einen Antrag zur Förderung der zentralen Jugendeinrichtung SKZ/Leuchtturmprojekt in der Stadt Burg. Im formellen Antrag war ein detaillierter Kosten- und Finanzierungsplan für die Förderung des „SKZ/Tea-Treffs“ und somit offensichtlich für das Soziokulturelle Zentrum und das Frauenzentrum dargestellt. Der Zuwendungsantrag bezog sich auf die Ergänzungsförderung nach der Richtlinie für die Jugendarbeit i.H.v. 13.200 €. Nach dem Antrag waren im Jugend- und Freizeithaus 3 sozialpädagogische Mitarbeiter mit jeweils einer VbE beschäftigt. Die Finanzierung sollte neben dem Landkreis (56.800 € Fördervertrag/ 13.200 € Antrag) durch die Stadt Burg über eine Vereinbarung vom 01.05.1998 zu einem pauschalen Betriebs- und Sachkostenzuschuss und einen Nachtrag zur städtischen Vereinbarung für einen Personalkostenzuschuss vom 21.04.2004 erfolgen. Die Vereinbarungen befanden sich nicht in der Akte. Der Landkreis bewilligte die Förderung antragsgemäß. Zur Förderung ab 2012 lag in der Akte der Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 21.09.2012 für das Frauenzentrum Burg zur Förderung von Frauenzentren im Land Sachsen-Anhalt vor. Der darin festgesetzte Kosten- und Finanzierungsplan umfasste Personalausgaben i.H.v. 34.404,75 € und Sachausgaben i.H.v. 4.216,68 €. Die Finanzierung des Projektes erfolgte aus Landesmitteln i.H.v. 28.300 € und Zuschüssen des Landkreises i.H.v. 10.321,43 €.

Der Landesrechnungshof konnte aus der Vielzahl der Bezeichnungen des Fördergegenstandes keine klare Strukturierung der Förderung erkennen. Fehlende eindeutige Projektabgrenzungen führen regelmäßig zu Unklarheiten bei der Feststellung der Zuwendungsfähigkeit. Die unzureichenden Abgrenzungen manifestierten sich wie folgt bei der Förderung aus der Jugendpauschale und der Förderung des Frauenzentrums:

1. Nach der Leistungsbeschreibung des Trägers für das Frauenzentrum wurden 0,875 VbE (Anlage 1 zum Zuwendungsbescheid für 2012 und 2013) gefördert. Dagegen war nach den Stellenbeschreibungen zum Fördervertrag eine Stelle mit nur 0,5 VbE für das Mädchen- und Frauenkommunikationszentrum vorgesehen.

Für das Jahr 2013 lag eine Leistungsvereinbarung/Leistungsbeschreibung für das Soziokulturelle Zentrum – U 27 in der Akte vor, dessen Aufgabenspektrum nach Nr. 1 der Leistungsbeschreibung wiederum als Verbindung der Kinder- und Jugendarbeit U 27, des Mädchen- und Frauenkommunikationszentrums sowie von Streetwork und Schulsozialarbeit als Angebot nach §§ 11 -14

SGB VIII beschrieben war. Für den Offenen Bereich waren 2 Sozialpädagogen und Praktikanten ausgewiesen und für die Bereiche Beratung und Prävention (2.2.), kulturelle Bildung und Erziehung (2.3.) und erlebnispädagogische Projekte (2.4.) jeweils 4 Sozialpädagogen. Die Leistungsbeschreibung für das soziokulturelle Zentrum U 27 wich somit mindestens bezüglich der Anzahl der Stellen von der vereinbarten Leistungsbeschreibung ab. Stellenanteile waren nicht dargestellt. Außerdem lagen keine Tätigkeitsbeschreibungen nach den Leistungsbereichen vor. Nach dem Antrag vom 04.11.2012 für die Förderung 2013 wurden 3 Mitarbeiter beschäftigt. Die anhängende Kostenkalkulation für das Projekt Leuchtturm vom 29.10.2012 umfasste wiederum Personalausgaben für 4,9 Stellen pädagogisches Fachpersonal und 1,3 Stellen Wirtschafts- und technisches Personal. Der Landkreis prüfte die Schlüssigkeit des Antrags nicht und verzichtete auf die Vorlage einer detaillierten Fortschreibung der Personalausgaben zum Fördervertrag und zum Ergänzungsantrag.

Die Leistungen des Frauenkommunikationszentrums waren durch die Anlage 2 zum Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes und die dort dargestellten Ziele, Aufgaben und die Struktur- und Prozessqualität bestimmt. Der Stellenanteil betrug 0,875 VbE.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass durch diese Förderpraxis regelmäßig die Gefahr der Doppelfinanzierung von Zuwendungsempfängern besteht, da die Übersichtlichkeit zwischen Ausgaben und Einnahmen von Basis- und Projektförderung in einer Einrichtung nicht gewährleistet ist. Es ist weiterhin nicht ersichtlich, inwiefern der hohe Personalbestand auch die Streetwork (Fachkräfteprogramm) oder die Schulsozialarbeit nach entsprechenden Förderprogrammen integriert. Der Landkreis hat sich zur geänderten Personalstruktur und der daraus möglichen Änderung des Ausgabenumfangs weder mit dem Träger noch mit den anderen Zuwendungsgebern abgestimmt.

2. Der Träger gab bei der Beantragung der Förderung des Frauenzentrums an, die Kofinanzierung des Frauenzentrums (Tea-Treff) aus Mitteln des Landkreises vorzunehmen. Nach der Finanzierungsplanung für das SKZ/Tea-Treff und den Beschlüssen des Jugendhilfeausschusses stammten die Mittel des Landkreises ausschließlich aus der Jugendpauschale und eigenen haushaltsrechtlich der Kinder- und Jugendarbeit zuordenbaren Mitteln. Der Landesrechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass die Finanzierung einer Einrichtung „Frauenzentrum“ aus der Jugendpauschale nicht zweckentsprechend ist, da die Aufgaben und Ziele sowie der Betroffenenkreis über die Jugendarbeit

nach §§ 11 – 14 SGB VIII hinausgehen. Ein spezielles Mädchenprojekt war nicht im Leistungsumfang beschrieben. Im Rahmen der Haushaltsklarheit und -wahrheit hat der Landkreis die Förderung des Frauenzentrums aus dem Teilplan 05 Soziales (Produktgruppe soziale Einrichtungen) und nicht aus den im Teilplan 07 Jugend gebundenen Mitteln zu finanzieren. Der Landkreis sollte eine klare Zuständigkeitsregelung im Fachamt Jugend und Soziales treffen.

Aus den verschiedenen Förderanträgen konnten die Zuwendungsgeber nicht erkennen, dass die zur Kofinanzierung des Frauenzentrums eingesetzten Mittel aus der Jugendpauschale und eigenen Mitteln des Landkreises für die Jugendarbeit stammten. Dieser Mitteleinsatz war zweckwidrig. Eine Herstellung des Einvernehmens über die Gesamtfinanzierung hätte zur Feststellung des nicht zweckentsprechenden Einsatzes von Mitteln führen können.

Die Fördermittelgeber trafen kein Einvernehmen zu einem einheitlichen Finanzierungskonzept für die geförderte Maßnahme. Insbesondere der Landkreis beachtete nicht die Sicherstellung der Verwendung der Mittel der Jugendpauschale für die Jugendarbeit. Gemäß der Leistungsvereinbarung/Leistungsbeschreibung für das Soziokulturelle Zentrum – Kinder- und Jugendzentrum „U 27“ sollten daher ausschließlich dessen Ausgaben als Projekt nach den §§ 11 – 14 SGB VIII ermittelt und ein entsprechender Finanzierungsplan aufgestellt werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, mit dem Träger und den anderen Fördermittelgebern eine neue projektbezogene Förderung auf der Basis der vom Träger nachgewiesenen Gesamtkosten für das Soziokulturelle Zentrum zu erarbeiten. Der Landesrechnungshof hält deren Kontrolle für notwendig.

Die Zuwendungsgeber hatten weiterhin keine Absprachen zu einer einheitlichen Verwendungsnachweisprüfung getroffen.

Für das Soziokulturelle Zentrum, Bereich „Offene Kinder- und Jugendarbeit“ in Burg gingen die Verwendungsnachweise nach Vorprüfung durch die Stadt Burg überwiegend erst im Zeitraum der Prüfung des Landesrechnungshofs ein. Der Träger teilte dem Landkreis beispielsweise zum Verwendungsnachweis für 2012 am 30.05.2013 mit, dass er den Verwendungsnachweis der Stadt vorgelegt hätte und dieser von der Stadt nach der Prüfung an den Landkreis weitergeleitet würde. Der Landkreis mahnte am 18.02.2014 den Träger nochmals zur Vorlage beim Landkreis und drohte eine Rückforderung an.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Verwendungsnachweisprüfung durch einen öffentlichen Zuwendungsgeber durchführen zu lassen. Auf der Basis des Prüfvermerks des mit der Verwendungsnachweisprüfung Beauftragten kann dann ggf. eine eigene Prüfung erfolgen. Der Landkreis leitet im Rahmen des Zuwendungsvorganges Mittel des Landes weiter und ist daher in seiner Verwendungsnachweisprüfung terminlich gebunden, die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel aus der Jugendpauschale gegenüber dem Land nachzuweisen. Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass eine Förderung übersichtlicher und abgegrenzter Projekte auch eine zügige und nachvollziehbare Verwendungsnachweisprüfung gewährleistet.

Die Verwendungsnachweise lagen ungeprüft beim Landkreis vor und waren daher nicht vom Prüfungsauftrag des Landesrechnungshofs erfasst.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis künftig sorgfältige Abstimmungen mit anderen öffentlichen Zuwendungsgebern durchführt und dokumentiert. Für die Förderung der Offenen Jugendarbeit im „U 27“ erwartet er eine Umstrukturierung der Förderung unter Beachtung des Zuwendungsrechts des Landes und des Haushaltsrechts.

8.6.4 Unzureichende Berücksichtigung des Zweckes im Bewilligungsverfahren

Die geprüften Zuwendungen wurden anteilig aus der Jugendpauschale finanziert. Daher ist bei der Antragsprüfung und Bewilligung der Zuwendungen deren Zweckbestimmung nach den Richtlinien zur Förderung der Jugendarbeit, nach dem FAG bzw. dem Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes zu beachten. Bei sich regelmäßig wiederholenden Förderungen ist das Ergebnis zur zweckentsprechenden Verwendung der Prüfung des Verwendungsnachweises der Vorjahre zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof zeigte unter Pkt. 8.6.3 auf, dass der Nachweis des Einsatzes der Zuwendung für das Soziokulturelle Zentrum mit der Jugendeinrichtung „U27“ der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH für die Zwecke der Jugendarbeit nicht ausreichend dargestellt war. Die Verwendung der Mittel der Jugendpauschale für das Frauenzentrum und andere Einrichtungsbereiche war nicht ausgeschlossen.

Der Landkreis förderte regelmäßig ein Kabarettprojekt in Trägerschaft einer Evangelischen Kirchengemeinde in Burg. Die Zuwendungen wurden z.B. 2012 i.H.v. 399,20 € für die Öffentlichkeitsarbeit bereitgestellt, d.h. konkret für die Verteilung von Werbematerial im Raum Magdeburg, Stendal, Wolmirstedt, Haldensleben oder

Burg durch eine Vertriebsstelle. Nach dem Sachbericht lag die Besucherquote von jungen Menschen zwischen 14 und 27 Jahren bei 30 % der 1.500 Zuschauer.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs war nicht ausreichend dokumentiert, dass die Förderung der Öffentlichkeitsarbeit des Kabarettts der Zweckbindung des § 11 FAG entsprach. Grundsätzlich war die Gesamtbevölkerung der angesprochenen Region Adressat des Besuchs des Kabarettts. Es handelte sich um eine allgemein zugängliche Veranstaltung im Interesse des Veranstalters. Die Zuwendungen sind gem. § 11 Abs. 4 SGB VIII für Maßnahmen einzusetzen, bei denen ganz oder überwiegend die beteiligten Personen das 27. Lebensjahr noch nicht überschritten haben. Zudem betraf die Förderung Zielgruppen außerhalb des Einzugsgebietes des Landkreises Jerichower Land. Die Verwendung der Jugendpauschale ist territorial an überwiegend im Landkreis Jerichower Land lebende Einwohner gebunden (Nr. 4.3 Richtlinien).

Für das Projekt Verkehrserziehung des Verkehrswacht Jerichower Land e.V. hat der Landesrechnungshof unter Pkt. 8.7.3 aufgezeigt, dass eine Abgrenzung eines Projektes für die Kinder- und Jugendarbeit des Verkehrswacht e.V. ausgaben- und finanzierungsseitig nicht zweckbestimmt gestaltet wurde und somit die Förderung nicht zuwendungsfähiger Projekte von überwiegend Beteiligten der Kindergärten und im Erwachsenenalter über das 27. Lebensjahr hinaus nicht auszuschließen war.

Die Jugendpauschale ist für die Jugendarbeit nach §§ 11 - 14 SGB VIII im Landkreis einzusetzen. Daher hat der Landkreis eine eindeutige Abgrenzung der Projekte der Jugendarbeit im Ergebnis der konzeptionellen Prüfung darzustellen und zu dokumentieren. Überschneiden sich Projekthalte, ist zweifelsfrei und sorgfältig die Mittelverwendung dem jeweiligen Zuwendungszweck zuzuordnen.

Der Landkreis hat dafür Sorge zu tragen, dass bei der Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung konsequent der Zuwendungszweck berücksichtigt wird.

8.7 Verwendungsnachweisprüfung

8.7.1 Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung

Die Bewilligungsbehörde hat von dem Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendung entsprechend dem Zuwendungsbescheid (einschließlich der Nebenbestimmungen) zu verlangen. Die Bewilligungsbehörde, die nach VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO zuständige oder die sonst beauftragte Stelle hat regelmäßig innerhalb von

sechs Monaten nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt festzustellen, ob nach den Angaben im Nachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind (kursorische Prüfung). In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Die vertiefte Prüfung ist innerhalb von zwölf Monaten nach Eingang der Nachweise abzuschließen. (VV Nr. 11.1 zu § 44 LHO)

Der Landesrechnungshof stellte bei seiner stichprobenhaften Prüfung fest, dass teilweise Verwendungsnachweisprüfungen bis rückwirkend in das Jahr 2010 noch nicht begonnen bzw. nicht abgeschlossen waren.

Trotz Anfrage der Gemeinde Biederitz vom 09.10.2012 zur Verwendungsnachweisprüfung für das Jahr 2010 lag für die Förderung der dortigen Jugendeinrichtung kein Aktenvermerk zur Verwendungsnachweisprüfung für das Jahr 2010 vor.

Der Landkreis förderte 2010 für die Einheitsgemeinde Stadt Jerichow 7 Projekte im Freizeitbereich. Für alle Projekte stellte er Verstöße gegen Nebenbestimmungen fest und teilte dies der Einheitsgemeinde mit jeweils gesondertem Schreiben vom 04.10.2013 mit. In den vorgelegten Unterlagen waren keine Stellungnahmen der Gemeinde und keine Bescheide zur Rückforderung der nicht zweckgebunden eingesetzten Zuwendungen enthalten. Aus Rechtssicherheitsgründen sollten die Schreiben an die Zuwendungsempfänger künftig ausdrücklich als Anhörung nach § 24 Abs. 1 SGB X bezeichnet werden.

Der Landkreis mahnte im Februar 2014 verschiedene Träger zur Vorlage der Verwendungsnachweise. Dies betraf z.B. die Gemeinde Möser zur erteilten Förderung von Freizeitmaßnahmen der Zuwendungsjahre 2011 und 2012 oder den KKJR Jerichower Land e.V. für die Einrichtungsförderung 2012.

Der Landesrechnungshof fand für das Zuwendungsjahr 2012 bei 12 von 37 Zuwendungsakten keine Verwendungsnachweise bzw. keine Vermerke zu einer abgeschlossenen Verwendungsnachweisprüfung vor. Dies betraf überwiegend die zuwendungsintensive Einrichtungsförderung.

Für das Zuwendungsjahr 2013 war die Verwendungsnachweisprüfung für die Förderung der Freizeitmaßnahmen überwiegend abgeschlossen worden. Die Verwendungsnachweise der Gemeinde Möser und der Verkehrswacht Jerichower Land e.V. lagen jedoch nicht vor. Für die freien und kommunalen Träger, für die eine Förderung von Einrichtungen bewilligt bzw. vertraglich gebunden war, lagen keine Vermerke zur Verwendungsnachweisprüfung vor.

Der Landkreis hat dafür Sorge zu tragen, dass künftig eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung erfolgt. Der Landesrechnungshof erwartet, dass der

Landkreis den Mitarbeiterereinsatz so organisiert, dass eine ordnungsgemäße Zuwendungsvergabe gesichert ist.

Gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA hat der Landkreis Jerichower Land grundsätzlich Rückforderungen aus Zuwendungen zeitnah geltend zu machen. Rücknahme und Widerruf müssen unter den Bedingungen nach den VV Nr. 8.4 zu § 44 LHO innerhalb eines Jahres erfolgen.

8.7.2 Fehlende Prüfungsvermerke zur Verwendungsnachweisprüfung

Der Umfang und das Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk (Prüfungsvermerk) niederzulegen.

Der Landkreis teilte der Gemeinde Elbe-Parey mit Schreiben vom 19.07.2011 u.a. mit, dass die Prüfung des Verwendungsnachweises für das Zuwendungsjahr 2010 für das Jugendzentrum Parey keine Beanstandungen ergeben hätte, und gab die Belege zum Verwendungsnachweis zurück. Die Ordnungsmäßigkeit des Verwendungsnachweises zum Zuwendungsbescheid SBPMK²² Jugendzentrum Parey wurde ebenso für das Zuwendungsjahr 2011 bestätigt.

Der Landesrechnungshof fand in den Akten keinen Prüfungsvermerk vor, aus dem das Prüfungsergebnis sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich des Erfolgs nachvollziehbar war.

Der Landesrechnungshof konnte insbesondere die erhebliche Differenz i.H.v. ca. 9.400 € innerhalb der beantragten Personalausgaben zu den abgerechneten Personalausgaben der Förderung nach dem Zuwendungsbescheid im Jahr 2011 nicht nachvollziehen. Auch ein Prüfvermerk zur Verwendungsnachweisprüfung zum Fördervertrag für das Jugendzentrum Parey lag nicht vor. Bereits die Differenzen der jeweils zugrundeliegenden Kosten- und Finanzierungspläne für dieselbe Gesamtmaßnahme mit denselben Zuwendungsgebern ließen den Schluss auf die nicht abschließend geklärte Finanzierung von weggefallenen oder zusätzlichen Arbeitskräften gegenüber der Planung zum Fördervertrag zu.

Die Prüfung führte auch zu der Schlussfolgerung, dass das Jugendzentrum in Parey im Jahr 2011 zu über 50 % der Gesamtausgaben gefördert wurde. Der Verwendungsnachweis wich damit vom Zuwendungsziel des Fördervertrages ab. Der Landkreis hatte jedoch keine Regelung zur Form der Förderung getroffen, so dass er den übersteigenden Anteil zu tragen hatte.

Das Jugendamt sollte ein Muster zum Vermerk der Verwendungsnachweisprüfung erarbeiten und danach den Prüfungsablauf und -umfang dokumentieren.

²² Sach-, Betriebs-, Personal- und Maßnahmekosten

Auf der Basis aussagekräftiger Prüfungsvermerke des Jugendamts kann das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises die vorherige Prüfung gem. Nr. 8 des Zuwendungsbescheides des Landes zügig und nachvollziehbar vornehmen. Außerdem wird dadurch der hohe Verwaltungsaufwand für das Rechnungsprüfungsamt gemindert.

8.7.3 Nichtbeachtung der Finanzierungsart

Bei der Verwendungsnachweisprüfung ist die Finanzierungsart ordnungsgemäß zu berücksichtigen.

Beispiel 1

Der Landkreis bewilligte mit Zuwendungsbescheid vom 04.03.2010 dem KKJR Jerichower Land e.V. für Sach-, Betriebs-, Personal- und Maßnahmekosten für seine Jugendfreizeiteinrichtungen in Burg einen Zuschuss i.H.v. 12.500 € und für Personalkosten für eine halbe Stelle Fachkraft einen Zuschuss i.H.v. 15.600 €. Die Förderung erfolgte im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung.

Der Förderung lag ein Gesamtkosten- und Finanzierungsplan zu Grunde, nach dem die Gesamtausgaben 38.389 € (Personalkosten i.H.v. 28.289 € und Sachkosten i.H.v. 10.100 €) betragen. Der Finanzierungsplan bezog sich ebenfalls auf die Gesamtfinanzierung der inhaltlich getrennt bewilligten Zuwendungen.

Der Träger legte den Verwendungsnachweis nach Mahnung am 30.11.2012 vor. In seinem Prüfungsvermerk vom 10.09.2013 stellte der Landkreis fest, dass auf den Belegen die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit fehlte. Er teilte dies dem Träger mit und führte weiter aus, dass das Ergebnis der Prüfung von der Feststellung anderer Ergebnisse der Rechnungsprüfung unberührt bliebe und die Belege fünf Jahre nach Vorlage aufzubewahren seien.

Eine zuwendungsbezogene Prüfung des Verwendungsnachweises nach dem geförderten Personalkostenanteil einer halben Stelle Fachkraft und einem Anteil an Sach-, Betriebs-, Personal- und Maßnahmekosten (SBPM) war nicht dokumentiert. Die Förderung der Stelle betrug nach dem Kosten- und Finanzierungsplan 55,15 % und der Landkreis förderte auch einen weiteren Anteil an den Personalkosten der halben Stelle i.H.v. mindestens 2.400 €, da der Eigenanteil und die Beteiligung der Stadt – für die kein Nachweis vorlag - nicht für den Ausgleich der Personalausgaben der Stelle ausreichten. Der Landkreis förderte somit nach dem Kosten- und Finanzierungsplan zur Bewilligung höhere Personalausgaben als eine halbe Stelle. Eine Feststellung der Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben nach den bewilligten getrennten Zweckungen war somit nicht möglich. Der Landkreis förderte im Wege

der Fehlbedarfsfinanzierung. Dazu stellte der Landesrechnungshof folgende Berechnung an:

	Finanz- Kostenplan Antrag und Bewilligung	Kosten- und Finanzierungsplan VN	Prüfung Landkreis	Bearbeitung Landesrechnungshof Unbare Leistungen	Bearbeitung Landesrechnungshof Fehlbedarfsfinanzierung
Landkreis ½ Stelle	15.600 €	15.600,00 €	15.600,00 €	15.600,00 €	15.600,00 €
Landkreis SBPM	12.500 €	12.500,00 €	12.500,00 €	12.500,00 €	8.011,91 €
Stadt Burg	3.500 €	3.500,00 €	3.500,00 €	3.500,00 €	3.500,00 €
Eigenmittel	6.789,00 €	2.300,91 €	2.300,91 €	2.300,91 €	6.789,00 €
Finanzierung gesamt				33.900,91 €	33.900,91 €
Unbare Leistungen Stadt Burg		1.800 €	1.800 €	1.800,00 €	1.800,00 €
Gesamtfinanzierung	38.389 €	35.700,91€	35.700,91€	35.700,91€	35.700,91 €
Personalkosten	28.289 €	27.348,26 €	27.348,26 €	27.348,26 €	
Sachkosten	10.100 €	8.352,65 €	8.352,65 €	6.552,65 €	
zuwendungsfähige Ausgaben				33.900,91 €	
Unbare Leistungen Stadt				1.800,00 €	
Gesamtausgaben	38.389 €	35.700,91 €	35.700,91 €	35.700,91 €	

Bei der Fehlbedarfsfinanzierung hat der Träger zunächst die eigenen Mittel im geplanten Umfang einzusetzen. Der Träger wies mit dem Verwendungsnachweis unbare Leistungen der Stadt Burg nach, die kostenseitig i.H.v. 150 € monatlich den Betriebskostenvorauszahlungen zugeordnet wurden. Der Zweck wurde nicht benannt. Unbare Leistungen sind grundsätzlich außerhalb der finanzwirksamen zuwendungsfähigen Gesamtausgaben aufzuführen, da sie nicht in Geld gewandelt werden dürfen. Dies hat der Träger bereits bei der Aufstellung des Finanzierungsplanes zu beachten. Eine Änderung des Kosten- und Finanzierungsplanes kommt nur in Betracht, wenn der Träger seinen Mitteilungspflichten nach den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid nachkommt und die Bewilligungsbehörde ggf. die Änderungen des Finanzierungsplanes genehmigt. Der Träger hat weder die Änderung des Finanzierungsplanes hinsichtlich der Reduzierung seiner Eigenmittel noch die Änderung des Kostenplanes in der Position Betriebskostenvorauszahlung beantragt. Bei Letzterer wurde zudem nicht beachtet, dass nach den VV Nr. 5.1.2 zu § 44 LHO im Einzelfall nur Überschreitungen des Einzelansatzes um weniger als 20% möglich sind und Ausnahmen mitzuteilen sind. Das Eigenmittelaufkommen war somit entsprechend dem Finanzierungsplan vom Zuwendungsempfänger zu erwirtschaften. Der Landkreis hat dies nicht beachtet und keine Rückforderung vorgenommen. Er hat somit Mittel i.H.v. 4.488,09 € nicht ordnungsgemäß verausgabt.

Beispiel 2

Der Landkreis förderte mit Zuwendungsbescheid vom 29.06.2012 den Kultur- und Freizeitverein Süd e.V. für die Durchführung einer Maßnahme in Tangermünde am

31.07.2012 i.H.v. 270 € bei gesamtzuwendungsfähigen Ausgaben i.H.v. 555 €. Die Förderung erfolgte als Projektförderung in Form der Festbetragsfinanzierung. Nach dem Verwendungsnachweis vom 28.09.2012 entstanden tatsächliche Ausgaben i.H.v. 415,80 €. Der Landkreis teilte dem Verein mit Schreiben vom 03.12.2012 mit, dass die Belege nicht ordnungsgemäß eingereicht worden und das nicht verbrauchte Mittel i.H.v. 139,20 € zurückzuzahlen seien. Ein interner Prüfungsvermerk lag nicht vor.

Der Landesrechnungshof stellte zum Vorgang fest, dass

1. die Entscheidung zur Rückforderung der Mittel wegen des Fehlens eines Prüfvermerkes zur Verwendungsnachweisprüfung nicht nachvollziehbar war,
2. bei einer Förderung in Form der Festbetragsfinanzierung regelmäßig keine Erstattung der nicht verbrauchten Mittel zu erwarten ist, sofern die Zuwendungen nicht höher sind als die zuwendungsfähigen Aufwendungen. Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis die Träger zu diesem Sachverhalt ordnungsgemäß informiert,
3. die gewählte Festbetragsfinanzierung bei einer Minderung der gesamtzuwendungsfähigen Ausgaben gegenüber dem Kosten- und Finanzierungsplan nicht garantiert, dass die Zuwendung gemäß Nr. 5.1.2 der Richtlinie im Regelfall einen Anteil von bis zu 50 % der geplanten Gesamtkosten beträgt. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die Festbetragsfinanzierung regelmäßig an eine Maximalförderung i.H.v. 50 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben zu koppeln,
4. die Träger auf die Fehler bei der Vorlage von Belegen hingewiesen wurden. Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, dass die Träger strikt dazu ermahnt werden, dass eine künftige fehlerhafte Vorlage von Belegen zu einer Nichtanerkennung der Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben führt. Die Träger haben eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung zu belegen. Auf die Vorlage von Originalbelegen sollte zur Abwendung von Doppelfinanzierungen nicht verzichtet werden,
5. die Rückforderung der Zuwendung nicht rechtssicher erfolgte. Der Landkreis hat Erstattungen auf der Basis eines ordnungsgemäßen Verfahrens zur Rücknahme oder zum Widerruf gemäß VV Nr. 8.1. zu § 44 LHO nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrenrechts (insbesondere §§ 45, 47 und 50 SGB X) zu erwirken.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis Jerichower Land künftig die Gesamtfinanzierung vollständig und verbindlich festsetzt. Darüber hinaus sind die Träger zur Einhaltung der Mitteilungspflichten aufzufordern. Der

Landkreis hat ordnungsgemäß die Erstattungsbeträge bei der Fehlbedarfs- oder Festbetragsfinanzierung zu ermitteln.

8.7.4 Fehlende Differenzierung von Durchführungs- und Bewilligungszeitraum

Die Zuwendungsfähigkeit der Ausgaben ist auf den genehmigten Bewilligungszeitraum begrenzt.

Beispiel

Der Landkreis förderte 2010 beispielsweise für die Einheitsgemeinde Stadt Jerichow jugendgerechte Veranstaltungen im Ortsteil Kade und legte den Zeitraum zur Durchführung vom 09.07.2010 bis 13.08.2010 fest. Der Landkreis stellte fest, dass Ausgaben außerhalb des bewilligten Zeitraumes getätigt wurden, und führte eine Anhörung durch. Eine abschließende Entscheidung wurde nach der geprüften Zuwendungsakte nicht getroffen. (siehe Pkt.8.7.1)

Neben dem Zeitraum, in dem die geförderte Maßnahme durchzuführen ist (Maßnahme- oder Durchführungszeitraum), muss jeder Zuwendungsbescheid auch einen Bewilligungszeitraum ausweisen, der im Falle der Förderung von Veranstaltungen regelmäßig nicht mit dem Maßnahmezeitraum identisch ist. Unter dem Bewilligungszeitraum ist der Zeitraum zu verstehen, während dessen das zu fördernde Projekt materiell und finanziell abzuwickeln ist. D.h. die Auftragsvergabe und die Rechnungslegung müssen in diesen Zeitraum fallen. Die vom Landkreis getroffenen Entscheidungen führten somit dazu, dass z.B. Ausgaben während der Vor- und Nachbereitungszeit von Freizeiten vom Zuwendungszweck nicht umfasst und somit formell nicht zuwendungsfähig waren. Der Landesrechnungshof weist auch darauf hin, dass der Bewilligungszeitraum den Anspruch auf Auszahlung der gewährten Zuwendung zeitlich begrenzt.

Der Landkreis hat den Bewilligungs- und Durchführungszeitraum je nach dem Zweck des Einzelfalls im Zuwendungsbescheid festzusetzen. Dabei hat er Vor- und Nachbereitungszeiten von Maßnahmen zur Sicherung der Zweckbindung der Zuwendungen in den Angaben des Antrages zu prüfen.

8.7.5 Unzureichende oder fehlende Sachberichte - fehlende Erfolgskontrolle -

Gemäß den VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Dabei ist - soweit in Betracht kommend - eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. Ggf. sind Ergänzungen und Erläuterungen zu verlangen und örtliche Kontrollen vorzunehmen.

Der Landkreis bestätigte regelmäßig die zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus der Jugendpauschale jedoch ohne die Dokumentation einer Erfolgsprüfung.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in den abgeschlossenen Zuwendungsakten überwiegend Sachberichte geführt wurden.

Der Landesrechnungshof sah einzelne Sachberichte für Jugendeinrichtungen ein, die sich beispielhaft wie folgt darstellten:

- Der Sachbericht des KKJR Jerichower Land e.V. zur Förderung von Personalkosten einer halben Stelle und von SBPMK der geförderten Jugendfreizeiteinrichtungen in Burg für das Jahr 2010 gab an, dass die umfangreiche Leistungsbeschreibung umgesetzt worden sei. Der Träger erläuterte im 16zeiligen Sachbericht kurz, dass die Umsetzung im Rahmen der Schwerpunkte erfolgte, jedoch einzelne geplante Veranstaltungen nicht zielgerecht und insbesondere einnahmebezogen durchgeführt werden konnten.
- Der Sachbericht des DRK RV Magdeburg-Jerichower Land e.V. zur Förderung der KJFZ Genthin für das Jahr 2010 entsprach einem Statistikbogen zu den durchgeführten Veranstaltungen und Projekten und den damit erreichten Kindern und Jugendlichen. Änderungen in der Personalstruktur wurden mitgeteilt.

Für diese Einrichtungen hatte der Landkreis umfangreiche Prüfungen zur Aufnahme in die Jugendhilfeplanung durchgeführt und Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen vorbereitet, wobei es jedoch nicht zum Abschluss von Förderverträgen kam. Den Anträgen für das Jahr 2010 waren diese Grundlagen zugeordnet. Der Landesrechnungshof erwartet vom Landkreis, dass die Sachberichte nach den aufgestellten Struktur-, Prozess- und Ergebnismerkmalen geprüft werden und das Ergebnis dokumentiert wird. Dem Bericht des KKJR Jerichower Land e.V. war z.B. nicht zu entnehmen, wie viele Kinder und Jugendliche zu welchen Veranstaltungen und täglichen Maßnahmen erreicht wurden. Dazu sollte eine Statistik geführt werden. In den Sachberichten wurde nicht analysiert, ob den Qualitätsmerkmalen entsprochen wurde, d.h. ob vorgegebene allgemeine und spezifische Ziele erreicht wurden und Indikatoren, wie z.B. die Annahme der Angebote, Feedback, Besucherbefragungen oder Veröffentlichungen ausgewertet wurden. Der Sachbericht sollte Angaben zur Umsetzung methodischer Grundlagen und Prinzipien enthalten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, Formblätter zur Erstellung von Sachberichten zu nutzen. Darin sind spezifische Kriterien zur Bewertung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität darzustellen, die zur Gewährleistung der Aufgabenstellung, des Bedarfs und der Arbeitsweise der Einrichtung erheblich sind.

Die Erfolgskontrolle umfasst gem. VV Nr. 2.2. zu § 7 LHO grundsätzlich Untersuchungen zur Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaft-

lichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmewirtschaftlichkeit). Die Zielerreichungskontrolle und die Wirkungskontrolle sind die Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Im Gegensatz zur Wirtschaftlichkeitskontrolle lassen sie aber den Mitteleinsatz unberücksichtigt.

Die Sachberichte zu den Verwendungsnachweisen hat der Landkreis hinsichtlich der Qualität und des Erfolgs der Arbeit der Zuwendungsempfänger nicht im Prüfbericht zur Verwendungsnachweisprüfung bewertet. Mündlich erklärten die zuständigen Mitarbeiter, dass im überwiegenden Teil der Zuwendungsfälle eine gute Arbeit geleistet würde. Der Landesrechnungshof hält es jedoch für hilfreich, die Dokumentation der Erfolgsprüfung in einem entsprechend entwickelten Formblatt in den Prüfvermerk aufzunehmen.

Der Landkreis wies keine quantitative und qualitative Bewertung der Sachberichte im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nach. Der Landesrechnungshof erwartet eine nachvollziehbare Erfolgskontrolle zur Darstellung der Erreichung des Zuwendungszwecks.

8.7.6 Fehlende Verzinsung

Zuwendungsbescheide können gemäß VV Nr. 8.1. zu § 44 LHO nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrenrechts (insbesondere §§ 45, 47 und 50 SGB X) zurückgenommen oder widerrufen werden. Der Landkreis Jerichower Land hat in den Bewilligungsbescheiden darauf hingewiesen, dass für Rückforderungen Zinsen gemäß § 50 Abs. 2a SGB X erhoben werden. Bestandteil der Bewilligung der Zuwendungen waren die ANBest-P. Nach Nr. 7.4 ANBest-P ist der Erstattungsanspruch zu verzinsen.

Die Einheitsgemeinde Stadt Genthin erhielt mit Zuwendungsbescheid vom 09.03.2010 eine Förderung i.H.v. 17.000 €. Mit dem Widerrufs- und Erstattungsbescheid vom 16.06.2011 wurde eine Erstattung i.H.v. 1.529,73 € festgesetzt.

Der DRK-RV Magdeburg-Jerichower Land e.V. errechnete nach seinem Verwendungsnachweis zum Zuwendungsbescheid vom 04.03.2010 zu einer Förderung i.H.v. 17.088,54 € für die Fehlbetragsfinanzierung einen Erstattungsbetrag i.H.v. 3.069,69 €. Dieser wurde am 07.06.2011 kassenwirksam. Der Landkreis bestätigte in seinem Prüfvermerk an den Träger, dass die Prüfung des Verwendungsnachweises keine Beanstandungen ergeben hätte.

Der Landkreis wies in den Zuwendungsbescheiden darauf hin, dass eventuelle Forderungen von Erstattungen zu verzinsen sind. Er hat jedoch den Nachweis der Be-

rechnung und ggf. die Erhebung von Zinsen in den o.g. Fällen nicht aktenkundig belegt.

Auch wenn ein Zuwendungsempfänger selbständig und zügig Erstattungszahlungen vornimmt, ist aus Rechtssicherheitsgründen ein ordnungsgemäßes Verfahren zur Rückforderung durchzuführen und die Verzinsung des Erstattungsbetrages zu ermitteln und entsprechend zu erheben.

Gem. § 99 Abs. 2 KVG LSA sind alle für die Erfüllung kommunaler Aufgaben erforderlichen Einnahmen zu sichern und gem. § 25 GemHVO einzuziehen.

Erstattungsbeträge sind daher ordnungsgemäß festzusetzen und für die Vergangenheit zu verzinsen.

8.8 Fehlerhaftigkeit der Zuwendungsverträge

Mit der Aufstellung der Jugendhilfeplanung, Teilplan Förderung der Jugendarbeit, beschloss der Jugendhilfeausschuss 2009 die Strukturierung der künftigen Förderung von Einrichtungen der Jugendarbeit. Die Verwaltung des Jugendamtes setzte die Empfehlungen der Jugendhilfeplanung teilweise durch, indem sie im Jahr 2010 mit 2 Gemeinden und 2 freien Trägern Förderverträge für künftige Förderungen im Umfang von 144.940,33 € abschloss. Die Richtlinien zur Förderung der Jugendarbeit berücksichtigten verfahrensrechtliche Vorschriften zur Förderung durch Vertrag lediglich zur Sicherstellung der Verwendungsnachweisprüfung. Die Ausreichung von Zuwendungen war ausschließlich über Zuwendungsbescheide vorgesehen. (siehe Pkt. 8.2.1)

Nach den „Förderverträgen über Inhalt, Umfang und Qualität einer Leistung für Maßnahmen der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinderschutzes gemäß §§ 11-14 in Verbindung mit § 78a SGB VIII im Landkreis Jerichower Land“ wurde zu den nachfolgend kurz zusammengefassten Punkten eine Vereinbarung (einschließlich der Anlagen 1-4) getroffen:

1. eigenverantwortliche Erbringung des Leistungsangebotes nach Anlage 1 in Umfang und Qualität einschließlich der Vorhaltung der betriebsnotwendigen Anlagen,
2. Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben obliegt dem öJHT,
3. Verpflichtung der Partner zur Kooperation; Selbstbestimmungsrecht des Trägers bleibt gewahrt,
4. jährlich, jeweils zum 01.06. und 01.12., sind vom Leistungserbringer Leistungseinschätzungen vorzulegen,
5. jährlich, jeweils zum 01.12., ist dem Jugendamt schriftlich mitzuteilen, ob aus der Sicht des Leistungserbringers aufgrund des individuellen Controllings inhalt-

liche Steuerungen/ Veränderungen im Folgejahr erforderlich sind bzw. beabsichtigt werden,

6. der Fördervertrag wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und enthält eine Kündigungsklausel sowie
7. Änderungen, Ergänzungen, Nebenabreden des Fördervertrages müssen von beiden Vertragspartnern umgehend angezeigt werden und bedürfen der Schriftform.

Die Anlagen betrafen

Anlage 1 - Träger- und Entwicklungskonzeption,

Anlage 2 – Leistungsvereinbarung/Leistungsbeschreibung,

Anlage 3 – Qualitätsentwicklungsvereinbarung,

Anlage 4 – Finanzierungsvereinbarung.

In der Anlage 5 war eine gesonderte Vereinbarung zum Verfahren nach § 8a Abs. 2 SGB VIII zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren für ihr Wohl getroffen worden.

Der Landesrechnungshof hat folgende Feststellungen und Hinweise zum formellen Zuwendungsverfahren:

1. Die Vereinbarung basiert auf einer fehlerhaften Rechtsgrundlage.
Als Rechtsgrundlage des Fördervertrages wurde § 78a SGB VIII benannt, welcher den Geltungsbereich für die Regelungen der §§ 78b bis 78g SGB VIII abgrenzt. Der Geltungsbereich für Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung nach § 78a SGB VIII betrifft konkret benannte Leistungen mit individueller Anspruchsberechtigung in Einrichtungen, z.B. für Hilfen zur Erziehung, für die die Übernahme des Entgelts verpflichtend zu regeln ist. Die nach den Leistungsvereinbarungen vereinbarte Jugendarbeit in den Einrichtungen wird jedoch als freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe nach § 74 SGB VIII gefördert.²³
Die Mittel aus der Jugendpauschale und die eigenen Mittel des Landkreises werden mit dem Ziel der Förderung der Jugendarbeit eingesetzt. Daher ist Rechtsgrundlage für Vereinbarungen für Leistungen nach §§ 11-14 SGB VIII der § 74 SGB VIII zur Förderung der freien Jugendhilfe.

²³ Betrifft Leistungen nach §§ 11 – 14 SGB VIII mit der Ausnahme: gem. § 13 Abs. 3 SGB VIII kann jungen Menschen während der Teilnahme an schulischen oder beruflichen Bildungsmaßnahmen Unterkunft in sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen angeboten werden. Für diese Leistungen sind gem. § 78a SGB VIII die Regelungen für LQE gem. §§ 78b bis 78g SGB VIII anzuwenden.

2. Leistungsbeschreibung und Qualitätsentwicklung

Der Fördervertrag umfasst eine Leistungs- und eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben gemäß § 79a SGB VIII Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für den gesamten Aufgabenbereich nach § 2 SGB VIII weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen. Dem Landkreis ist es mit den Vereinbarungen grundsätzlich gut gelungen, diese Grundsätze und Maßstäbe festzulegen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, auch für die durch Zuwendungsbescheid geförderten Kinder- und Jugendeinrichtungen die Leistungsbeschreibung und Qualitätsentwicklung rechtssicher im Bescheid zu verankern.

Die Träger berichteten i.d.R. halbjährlich. Der Landesrechnungshof fand jedoch keine vom öJHT dokumentierte Auswertung der Berichte vor. So reagierte der Landkreis beispielsweise nicht auf angezeigte Änderungen im Personalbestand, d.h. seitens des Landkreises wurde der Änderung nicht schriftlich zugestimmt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis die Vereinbarungen einer regelmäßigen Prüfung und Weiterentwicklung unterzieht und so den erreichten Stand qualifizierter Vereinbarung von Qualitätsentwicklung einrichtungsbezogen fortschreibt. Im Zuwendungsverfahren sind die Sachberichte zu prüfen. Dies sollte auf der Basis der Berichte zur Umsetzung von Leistungsstandards und Qualitätsentwicklung erfolgen.

3. Fehlende textliche Vereinbarung zum Zuwendungsverfahren

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Fördervertrag in seinen Bestimmungen im Wesentlichen auf die Leistungserbringung gerichtet war. Zur Vereinbarung der Zuwendung nach ihrer Höhe und den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen gab es keine im Vertragstext verankerten Regelungen. Angaben zur Finanzierung waren ausschließlich der Anlage 4 zu entnehmen. Die Anlage enthielt eine Finanzierungsvereinbarung mit einem Kosten- und Finanzierungsplan und einer Regelung zum ordnungsgemäßen Nachweis der Verwendung. Sie war durch den jeweiligen rechtsverbindlich Unterschriftsberechtigten des Zuwendungsempfängers unterzeichnet. In einem zweiten Teil lag die Erklärung zur Sicherstellung der persönlichen Eignung gemäß § 72a SGB VIII durch den Träger der Maßnahme vor.

Zuwendungsverträge ermöglichen eine gegenüber der Vergabe von Zuwendungen durch Zuwendungsbescheid freiere Regelung des Zuwendungsverhältnisses. Sie müssen jedoch auch garantieren, dass die Zuwendung zweckentsprechend, wirt-

schaftlich und sparsam verwendet wird. Der Landkreis verpflichtete sich mit der Richtlinie zur Anwendung der §§ 23 und 44 LHO. Nach den VV Nr. 4.3 zu § 44 LHO gelten für einen Zuwendungsvertrag die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sinngemäß.²⁴

Der Landkreis hatte die Mindestbestandteile eines Zuwendungsbescheides nach den VV Nr. 4.2 zu § 44 LHO nur unzureichend im Fördervertrag geregelt, da keine Festlegungen zu folgenden Mindestinhalten erfolgten:

- zur Zuwendungsart und somit zur Entscheidung, ob eine Projekt- oder institutionelle Förderung vorliegt. Bei der Projektförderung besteht in der Regel kein faktischer Zwang für eine Anschlussbewilligung. Grundsätzlich fällt das Risiko der Finanzierung in den alleinigen Verantwortungsbereich des Zuwendungsempfängers. Da der Landkreis jedoch vertragliche Bindungen mit längerfristiger Zielstellung einging, lief die Förderung im Ergebnis auf eine institutionelle Förderung hinaus (so genannte „verdeckte institutionelle Förderung“), siehe auch Pkt. 8.3,
- zur Finanzierungsform (nicht rückzahlbarer Zuschuss),
- zur Finanzierungsart und somit, ob im Rahmen einer Anteil-, Fehlbedarfs-, Festbetrags- oder Vollfinanzierung gefördert wurde;
- zum festgestellten Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben,
- zum Bewilligungszeitraum,
- zur ausdrücklichen Benennung der Stelle, gegenüber der der Verwendungsnachweis zu erbringen ist, bei Förderung durch mehrere Stellen,
- zum Hinweis auf subventionserhebliche Tatsachen,
- zu den anzuwendenden Nebenbestimmungen (ANBest-P/ ANBest-I) und etwaige Abweichungen und
- zur Zusage, dass der Zuwendungsgeber alle Ansprüche des Zuwendungsgebers sicherzustellen hat.

Im Interesse der Rechtssicherheit ist es weiterhin erforderlich, die in den Bescheid aufzunehmenden Allgemeinen Nebenbestimmungen auf ihre Vollständigkeit zu prüfen. Rechtsgrundlage für die Vergabe der Zuwendungen sind gemäß den Richtlinien des Landkreises die VV zu § 44 LHO, mit denen der Landkreis auch die Allgemeinen Nebenbestimmungen eines Zuwendungsvertrages in Einklang zu bringen hat. Dies erfolgte durch die Vereinbarung nicht. Die Nebenbestimmungen zur ordnungsgemäßen Buchführung einschl. Belegführung, zu den Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers, zum Nachweis und zur Prüfung der Verwendung sowie zur Erstattung der Zuwendung und Verzinsung waren nicht Bestandteil des oder Anlage

²⁴ ebenfalls zu beachten § 29 GemHVO Doppik

zum Fördervertrag. Wesentliche Aussagen, z.B. zur nachträglichen Ermäßigung der Ausgaben oder Änderung der Finanzierung, fehlten ebenso.

Die Förderverträge entsprachen nicht allen maßgeblichen Vorschriften des Zuwendungsrechts und gewährleisteten daher keine rechtssichere und ordnungsgemäße Abwicklung der Förderung.

Bei einer institutionellen Förderung ist der vollständige Haushalts- oder Wirtschaftsplan und Organisations- bzw. Stellenplan der Einrichtungen einzureichen. Daraus ist die notwendige Zuwendung des Landkreises zu ermitteln. Anlage zum Fördervertrag war der für die Projektförderung übliche Kosten- und Finanzierungsplan. Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, dass dieser im Fördervertrag bei künftiger Vereinbarung der Projektförderung ausdrücklich für verbindlich erklärt wird. Die Finanzierungskonzeption sollte für einen jährlichen Bewilligungszeitraum für die laufende Bewirtschaftung und somit für die aufzubringenden Personal- und Sachkosten einschließlich der Projektkosten als Grundlage der Förderung aufgestellt, beantragt und vom Landkreis bestätigt werden. Die vereinbarte Zuschusssumme bildet dann die Höchstgrenze der jährlich vertraglich gebundenen Förderung.

Die Träger reichten i.d.R. bereits mit den Anträgen für die Ergänzungsförderungen jährlich neue Kosten- und Finanzierungspläne ein. Diese wurden regelmäßig nicht für eine Fortschreibung der Förderverträge berücksichtigt.

Die Gemeinde Elbe-Parey beantragte die Förderung für das Jahr 2011 anteilig für Gesamtaufwendungen i.H.v. 56.350 €. Nach der Finanzierungsvereinbarung zum Fördervertrag 2010 betragen die geplanten Gesamtaufwendungen 71.525,96 €. Der Landkreis hatte für das Jahr 2010 eine Förderung i.H.v. 50 % durch den Fördervertrag und die Ergänzungsförderung bestätigt. Für das Jahr 2011 lag die Förderung des Landkreises bereits bei 77 %. Die Änderungen waren auf die Personal- und Einrichtungsstruktur zurückzuführen. Eine Anpassung der Leistungsbeschreibung erfolgte nicht. Dies bedeutete, dass der Landkreis die Nichteinhaltung der Leistungsbeschreibung durch den Zuwendungsempfänger duldete und damit gegen eigene Förderbestimmungen der Richtlinien verstoßen hatte.

Auch die Stadt Jerichow teilte regelmäßig Änderungen zur Finanzierungsplanung und zur Leistungsbeschreibung zum Fördervertrag für die Jugendeinrichtung in Jerichow mit. Dazu nahm der Landkreis keine Stellung und vollzog keine Änderung der Finanzierungsvereinbarung.

Die Angaben zum Kosten- und Finanzierungsplan des Verwendungsnachweises für das Jahr 2011 stimmten auch im Fall des Fördervertrages für das Jugendhaus „Thomas Morus“ zahlenmäßig nicht mit der bestehenden Finanzierungsvereinba-

zung überein. Dazu war der Finanzierungsplan nicht gemäß der Finanzierungsvereinbarung untergliedert und die Einnahmen außerhalb der Zuwendungen der Kommune und des Landkreises nicht aufgeschlüsselt nach der Herkunft dargestellt. Der Zuwendungsbescheid bzw. –vertrag mit der Stadt Genthin lag nicht in der Akte vor, so dass die Zuwendungsbestimmungen der Förderung des Dritten nicht nachvollziehbar waren.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass unter den Maßgaben der Zuwendungsverträge regelmäßig keine nach den Grundsätzen des Verwaltungsrechts rechtmäßige und nachvollziehbare Verwendungsnachweisprüfung möglich war.

Die Verwendungsnachweisprüfung erfolgte durch den Landkreis – sofern Verwendungsnachweise vorlagen – durch Prüfung der Belege und auf der Basis einer Festbetragsfinanzierung. Die Belege waren mit dem Prüfvermerk zurückgegeben worden.

Prüfberichte des Landkreises zur Erfüllung des Zweckes und der Erfolgsprüfung lagen nicht vor. (siehe 8.7.2)

Der Landesrechnungshof stellte ein unzureichendes und nicht den Vorschriften des Zuwendungsrechts entsprechendes vertragsgebundenes Zuwendungsverfahren fest.

9. Fachkräfteprogramm

9.1 Rückgabe von Landesmitteln

Gemäß der jeweiligen geltenden Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Fachkräften in der Jugendarbeit (Fachkräfteprogramm) erhielten die Landkreise und kreisfreien Städte Zuwendungen für Arbeitsstellen hauptamtlicher Mitarbeiter bei öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe zur Sicherung einer kontinuierlichen Jugendarbeit bei Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der Familienarbeit und des Sports. Die örtlichen Jugendhilfeträger hatten sich mit 30 % an der Finanzierung der Gesamtheit der zuwendungsfähigen Personalausgaben zu beteiligen, wobei kreisangehörige Städte, Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden beteiligt werden konnten.

	Zuwendungsbescheid	abgeforderte Mittel	Nichtabforderung Differenz	abschließende Zuwendung Landesanteil	nicht in Anspruch genommene Landesmittel	
2008	143.570,42 €	143.570,42 €	0,00 €	139.651,97 €	3.918,45 €	2,73%
2009	143.570,42 €	133.089,44 €	10.480,98 €	132.662,53 €	10.907,89 €	8,20%
2010	143.570,42 €	122.608,47 €	20.961,95 €	120.393,04 €	23.177,38 €	18,90%
Gesamt	430.711,26 €	399.268,33 €	31.442,93 €	392.707,54 €	38.003,72 €	9,52%

Das Landesjugendamt bewilligte dem Landkreis Jerichower Land mit Zuwendungsbescheid vom 24.06.2008 (Az. 601-51779-141785-08-001) eine Zuwendung i.H.v. 430.711,26 €, die sich auf die Haushaltsjahre 2008-2010 i.H.v. jeweils 143.570,42 € verteilte: Der Landkreis hatte die vom Kreistag beschlossene Kofinanzierung von 30 % der zuwendungsfähigen Ausgaben i.H.v. insgesamt 184.590,54 € vorzunehmen.

Der Landesrechnungshof prüfte die Mittelverwendung für die Jahre 2008-2010 und stellte fest, dass der Landkreis Jerichower Land Landeszuwendungen i.H.v. 31.442,93 € nicht abforderte und Mittel i.H.v. 6.560,79 € zurückzahlte. Damit wurden Fördermittel i.H.v. 38.003,72 € nicht in Anspruch genommen. Dies entsprach 9,52 % der bewilligten Zuwendungen.

Der Landkreis Jerichower Land stellte zur anteiligen Finanzierung des Fachkräfteprogramms 2008-2010 entsprechend dem Verwendungsnachweis vom 15.06.2011 (RPA-Prüfvermerk vom 05.07.2011) eigene Haushaltsmittel i.H.v. insgesamt 171.072,50 € bereit und die Träger setzten Eigenmittel i.H.v. 62.938,67 € ein. Durch die Nichtbeanspruchung der Landeszuwendungen ermäßigte sich die vom Landkreis eingesetzte Summe danach um 13.518,04 €. Die tatsächlichen Gesamtkosten für den Einsatz der Fachkräfte hatten sich hingegen von der geplanten Höhe von 615.301,80 € auf 633.279,50 €, d.h. um 17.977,70 €, erhöht. Die Differenz trugen die freien und örtlichen Jugendhilfeträger. Dies belegt den Bedarf an den Fördermitteln für die Fachkräfte.

Durch die starre Bindung des Zuwendungs- und Jugendhilfeplanverfahrens an die jeweilige Fachkraft konnte keine einfache Umverteilung der Mittel z.B. über Stundenanteilerhöhungen anderer Fachkräfte erfolgen. Dies wirkt sich besonders dann aus, wenn in einzelnen Einrichtungen insbesondere wegen des Fachkräftemangels keine Nachfolger für nichtbesetzte Stellen gefunden werden können.

Mit Zuwendungsbescheid (AZ: 601-51779-141785-11-001) des Landesjugendamtes vom 18.03.2011 für das Fachkräfteprogramm in den Förderjahren 2011-2013 erhielt der Landkreis Jerichower Land Zuwendungen i.H.v. 361.089,87 €, d.h. je Haushaltsjahr Zuwendungen i.H.v. 120.363,29 €. Die Höhe der Zuwendung des Landes be-

trug max. 70 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Der örtliche Träger hatte auch hier mindestens den Anteil von 30,00 % (51.484,27 €) sicherzustellen.

	Zuwendungsbescheid	abgeforderte Mittel	Nichtabforderung Differenz	abschließende Zuwendung Landesanteil	nicht Inanspruchnahme von Landesmitteln	In %
2011	120.363,29 €	110.332,97 €	10.030,32 €	99.543,04 €	20.820,25 €	17,30%
2012	120.363,29 €	85.885,86 €	34.477,43 €	85.629,15 €	34.734,14 €	28,86%
2013	120.363,29 €	99.683,46 €	20.679,83 €			17,18%
Gesamt	361.089,87 €	295.902,29 €	31.442,93 €			

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Ermittlung der Zuwendungen nach dem Zwischenverwendungsnachweis 2012 an das Landesverwaltungsamt vom 16.07.2013 nicht nachvollziehbar war. Nach dem zahlenmäßigen Nachweis betragen die tatsächlichen Einnahmen aus der Landeszuwendung 85.885,86 € und es war ein Betrag i.H.v. 256,71 € zurückzuzahlen. Nach der Anlage 2 zum Verwendungsnachweis – Übersicht der Gesamtausgaben - betrug die Landeszuwendung 96.485,16 €. Der Landkreis hatte unter der Spalte Gesamtpersonalausgaben (zuwendungsfähig) die Ausgaben nach den einzelnen Zuwendungsverfahren aufgeführt und ins Verhältnis zur Förderung Land (70 %) und Landkreis/Dritte (30 %) gesetzt. Dabei hat er jedoch nicht zuwendungsfähige Ausgaben (z.B. Ausgaben, die über dem maximal förderfähigen Höchstbetrag nach dem Zuwendungsbescheid lagen) einbezogen und damit Ausgaben, die durch Dritte zu finanzieren waren.

Der Landesrechnungshof hält eine Korrektur des Zwischenverwendungsnachweises für das Haushaltsjahr 2012 für notwendig.

Nach den zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Zwischenverwendungsnachweisen zum Fachkräfteprogramm 2011 und 2012 an das Landesjugendamt kam es wiederum nicht zum vollständigen Abruf der Fördermittel. Ein freier Jugendhilfeträger konnte Stellenneubesetzungen nach Kündigung erst nach 9 Monaten vornehmen. Es ist dem Fördervolumen für 5 Stellen im Landkreis geschuldet, dass der Ausfall einer Stelle oder von Stellenanteilen zu einer Rückgabe der Zuwendungen i.H.v. 17 % bis nahezu 30 % führte.

Die Aufgaben der Jugendarbeit gehören zu den Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungsbereich und sind in angemessenem Umfang zu finanzieren. Gemäß Nr. 4.3 der Richtlinie über das Fachkräfteprogramm fanden die geförderten Stellen in der Jugendhilfeplanung Berücksichtigung.

9.2 Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher Vorschriften im Zuwendungsverfahren

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenartig Zuwendungsverfahren zum Fachkräfteprogramm und stellt Feststellungen und Hinweise an Beispielen zu den Zuwendungszeiträumen 2008-2010 sowie 2011-2013 dar.

Gemäß Nr. 4.1 der Richtlinie zum Fachkräfteprogramm haben sich die örtlichen Träger mit 30 % an der Finanzierung der Gesamtheit der zuwendungsfähigen Personalausgaben im Rahmen des Fachkräfteprogramms zu beteiligen. Der Landkreis Jerichower Land hatte die Zuwendung im Rahmen der Projektförderung unter Beachtung der §§ 23 und 44 LHO, der VV zu § 44 LHO und der ANBest-P durch Zuwendungsbescheid weiterzuleiten.

9.2.1 Antragstellung und Zuwendungsbescheid

Der Landesrechnungshof trifft am Beispiel der Förderung der Stelle „Streetwork Stadt Genthin“ Feststellungen zum Zuwendungsverfahren. Die daraus resultierenden Hinweise sind künftig für die Durchführung der Förderung zu beachten.

Haushaltsjahr 2008

1. Im förmlichen Zuwendungsverfahren sind die VV zu § 44 LHO und die ANBest-P zu berücksichtigen.

Die Katholische Marien-Gemeinde Genthin beantragte mit Schreiben vom 20.08.2007 (Eingang 20.12.2007) für eine Stelle „Streetwork Stadt Genthin“ einen Zuschuss i.H.v. 32.600 € aus dem Fachkräfteprogramm für das Jahr 2008. In der Akte war außerdem ein Finanzierungsplan über Ausgaben i.H.v. 31.409,18 € für den Streetworker mit einer Teilzeit von 34 h/Wo enthalten. Nach diesem wurde ein Zuschuss i.H.v. 29.300 € beantragt. Die Eigenmittel sollten i.H.v. 2.109,18 € bereitgestellt werden. Ein Dienstvertrag und eine Stellenbeschreibung lagen nicht vor. Am 18.09.2007 (kein Eingangsstempel) beantragte der Träger für die Monate Oktober bis Dezember 2008 die Zuwendung für einen Vollzeiteinsatz von 40 h/Wo.

Der Landkreis stimmte der Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns am 27.12.2007 für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.08.2008 zu. Mit vorläufigen Bescheiden vom 23.01.2008, 26.03.2008 und 16.05.2008 gewährte er vorbehaltlich der abschließenden Bescheidung anteilige Abschlagszahlungen. Durch den Zuwendungsbescheid vom 03.07.2008 an das Jugendhaus „Thomas Morus“ wurde eine Zuwendung i.H.v. bis zu 29.945,64 € bewilligt. Ein Antragsprüfungsvermerk lag nicht vor.

Nach dem vorliegenden Verwendungsnachweis vom 19.03.2009 betrugen die Gesamtaufwendungen 31.796,22 € bei einem Zuwendungsanteil aus dem Fachkräfteprogramm i.H.v. 29.945,65 € und einem Eigenmittelanteil i.H.v. 1.850,57 €. Unterlagen zur zeitlichen Reihenfolge der Einnahmen und Ausgaben und mindestens der Nachweis des Gehaltsnachweises vom Dezember des Zuwendungsjahres lagen in der Akte nicht vor.

Der Landkreis bestätigte dem freien Träger am 24.06.2009, dass die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt keine Beanstandungen ergeben hätte.

Der Landesrechnungshof trifft folgende Feststellungen und Anmerkungen zum Zuwendungsverfahren:

1. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass schon mit der Zulassung einer Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns auf die Einhaltung der AN-Best-P hinzuweisen ist.
2. Der Landkreis gewährte Abschlagszahlungen durch vorläufige Bescheide. Aus den vorläufigen Bescheiden gingen die Mindestinhalte eines Zuwendungsbescheides nach den VV Nr. 4.1 und 4.2. zu § 44 LHO überwiegend nicht bzw. nicht korrekt hervor.
3. Gemäß den VV Nr. 3.4. zu § 44 LHO ist ein Antragsprüfungsvermerk zu erstellen. In diesem Vermerk ist auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung einzugehen.

Der Landkreis hat dies künftig zu berücksichtigen.

4. Zuwendungsempfänger ist die juristische Person, hier die Katholische Marien-Gemeinde Genthin. Die als Adressat benannte Jugendeinrichtung erfüllt diesen Tatbestand nicht. Die fehlerhafte Angabe des Adressaten führt regelmäßig zur Nichtigkeit des Zuwendungsbescheides.
5. Entsprechend dem Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes war bei der Weiterleitung der Zuwendungen durch Zuwendungsbescheid des Landkreises die Berechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben zu regeln und ein detaillierter Finanzierungsplan aufzustellen.

Der Landkreis kam der Auflage zur Darstellung der Berechnung der Personalausgaben im Zuwendungsbescheid nicht nach. Der Zuwendungsbescheid enthielt keine Angaben zu den zuwendungsfähigen Bestandteilen des Entgeltes, von Jahressonderzahlungen, Arbeitgeberanteilen, Beiträgen zur Berufsgenossenschaft sowie weiteren Umlagen. Diese zuwendungsfähigen Personalausgaben waren mit der Antragstellung überwiegend nicht gesondert aufgeschlüsselt worden und wurden auch im Zuwendungsbescheid nicht aufgeführt. Die vergleichbare zuwendungsfähige Entgeltgruppe nach dem TV-L war ebenfalls nicht

ausgewiesen. Werden diese Bestandteile im Zuwendungsbescheid nicht für verbindlich erklärt, ist die Förderung von über- und außertariflichen Leistungen des Trägers im Rahmen der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht rechtssicher ausgeschlossen.

Im Zuwendungsbescheid wurde kein detaillierter Finanzierungsplan festgesetzt. Der Träger beantragte bei einer Gesamthöhe der geplanten Ausgaben von 31.409,18 € einen Zuschuss i.H.v. 29.300 €. Der Landkreis bewilligte eine Zuwendung i.H.v. 29.945,64 €, ohne eine Prüfung der neuen Finanzierungsplanung vorzunehmen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Zuwendungsbescheide des Landkreises Jerichower Land im Interesse der Rechtssicherheit den Auflagen aus der Landesförderung zur Festsetzung eines verbindlichen Finanzierungsplanes anzupassen sind.

6. Der Landkreis bestimmte im Zuwendungsbescheid als Finanzierungsart die Anteilfinanzierung. Er legte die Höhe der Zuwendung jedoch als Festbetrag fest und nicht in einem Verhältnis der tatsächlich entstehenden Gesamtausgaben nach der wöchentlichen Stundenzahl und des Entgelts nach Eingruppierung und Einstufung TV-L zur Höhe der Förderung. Dazu hätte es eines konkreten Kosten- und Finanzierungsplanes und der ordnungsgemäßen Festlegung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben bedurft. Die im Zuwendungsbescheid ausgewiesene Anteilfinanzierung fand somit keine Anwendung im Weiterleitungsverfahren an den Letztempfänger der Zuwendung.

Der Landkreis hat die Zuwendungen im Wege der Festbetragsfinanzierung weitergeleitet. Er hat damit gegen seine Festlegung der Finanzierungsart in Form der Anteilfinanzierung verstoßen.

7. Im Zuwendungsbescheid wurde weiterhin nicht Bezug genommen auf die zeitliche Auslastung der geförderten Stelle gemäß der Antragstellung. Nach dem Arbeitsvertrag war eine 34 Stundenwoche vereinbart. Dies hätte bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben nach dem TV-L Berücksichtigung finden müssen. Zudem rechnete der Träger für die Monate Oktober bis Dezember 2010 eine Vollzeitbeschäftigung ab, ohne dass dafür ein geänderter Arbeitsvertrag vorlag und eine Zustimmung zum Antrag durch den Landkreis erfolgte. Der Träger gab in seinem Antrag an, die Mehrausgaben selbst decken zu wollen. Die Finanzierung der 34 Stunden Wochenarbeitszeit hätte bei

der im Bescheid festgelegten Anteilfinanzierung zu einer Minderung der Zuwendung um ca. 1.270 € geführt.

8. Das Rechtsamt prüfte die Tätigkeitsbewertungen, traf jedoch aufgrund fehlender Angaben keine Aussagen zur Stufeneinordnung. Der Höchstwert nach der in diesem Fall max. anrechenbaren Entgeltstufe E 8, Stufe 2 nach dem anrechnungsfähigen TV-L wurde nicht ermittelt. Bei seinem Hinweis auf die Vergleichsberechnung wurde weiterhin nicht berücksichtigt, dass die Förderung einer Teilzeitstelle erfolgte. Nach der Berechnung des Landesrechnungshofs ergaben sich zuwendungsfähige Ausgaben für die Teilzeitstelle i.H.v. 28.274,34 €, d.h. die Zuwendung lag um 1.671,30 € über der möglichen Zuwendung. Die Begrenzung der Förderung nach dem Tarifrecht für vergleichbare Landesbedienstete gemäß den Regelungen des Zuwendungsbescheides des Landesverwaltungsamtes wurde somit nicht immer eingehalten.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Landkreis von einer einheitlichen Höhe der Förderung für alle beantragten Stellen ausging. Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei der Vergabe der Fördermittel i.S.d. § 74 Abs. 5 SGB VIII den Arbeitszeitumfang höher zu berücksichtigen. So kann ein deckungsgleicher Leistungsumfang für die Kinder- und Jugendarbeit unter entsprechenden inhaltlichen und tariflichen Einordnungen gewahrt werden.

Haushaltsjahre 2009 - 2010

Für die Zuwendungszeiträume 2009 und 2010 bewilligte der Landkreis im November 2008 im Rahmen eines Vorbehaltsbescheides die Zuwendungen vorbehaltlich der jeweiligen haushaltsrechtlichen Absicherung. Die Bewilligung erfolgte ohne gesonderte Antragstellung und Vorgabe verbindlicher Finanzierungspläne.

Die mangelnde Angabe eines verbindlichen Finanzierungsplanes kann gerade bei der vom Landkreis gewählten Anteilfinanzierung zu fehlerhaften bzw. nicht ermittelbaren Rückforderungen führen, sofern die gesamtzuwendungsfähigen Ausgaben sinken.

Das Rechnungsprüfungsamt erstellte für 2009 Prüfungsvermerke zur Vergabe der Zuwendungen und gab hier an, dass im Wege einer Fehlbetragsfinanzierung finanziert wurde. Dies entsprach jedoch nicht den Vorbehaltsbescheiden für den Zuwendungszeitraum.

Auch für die Vergabe der Zuwendungen für die Jahre 2011-2013 stellte der Landesrechnungshof die o.g. Mängel fest, wobei keine Abschlagszahlungen gewährt wurden.

Gemäß Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes ist die Weiterleitung an den Letztempfänger ebenfalls durch einen Zuwendungsbescheid vorzunehmen. Der Landkreis hat die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides einzuhalten. Das Fehlen der Regelungen zu einer korrekten Finanzierungsart, zur nachvollziehbaren Berechnung der Personalausgaben und zu einem detaillierten Finanzierungsplan führt regelmäßig zu einer unsachgemäßen Verwendungsnachweisprüfung. Wesentliche Ausgangsdaten, wie die Entgeltgruppe/-stufe nach dem TV-L (einschließlich Hinweis zur Begrenzung der Förderung der Personalausgaben nach dem TV-L), die wöchentliche Arbeitszeit oder die Ermittlung der zuwendungsfähigen Personalkosten waren nicht festgesetzt. Die Förderung ist auch an den Stelleninhaber gebunden, da beabsichtigte Veränderungen hinsichtlich Trägerwechsel, Stellenbesetzung und damit verbundene Änderungen der Entgeltgruppe zustimmungspflichtig sind. Auf diese konkreten Mitteilungspflichten ist im Zuwendungsbescheid hinzuweisen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis einen Antragsprüfungsvermerk erstellt und die Zuwendungsbescheide den Nebenbestimmungen der Landesförderung anpasst. Jede Nichtbeachtung der mit dem Zuwendungsbescheid des Landes auferlegten Bestimmungen kann zur Rückforderung der Zuwendung, ggf. mit Zinsforderung, führen.

Widerruf, Rückforderung, Verzinsung

In die Zuwendungsbescheide sollten aus Rechtssicherheitsgründen Hinweise auf den Vorbehalt des Widerrufs bei nicht zweckentsprechender Verwendung der Mittel aufgenommen sowie auf die Rückforderung nicht verbrauchter Mittel nach den §§ 44-47, 50 SGB X und die Verzinsung von Rückerstattungen hingewiesen werden.

Der Landkreis Jerichower Land hat nach der Aktenlage keine bzw. keine ordnungsgemäßen Verfahren zum Widerruf, zur Rückforderung und Verzinsung vorgenommen.

Prüfrechte

Der Landesrechnungshof weist daraufhin, dass der Zuwendungsbescheid dahingehend ergänzt werden sollte, dass nicht nur das Landesjugendamt, sondern auch der Landesrechnungshof berechtigt ist, bei allen Zuwendungsempfängenden zu prüfen.

9.2.2 Verwendungsnachweisprüfung

Der Verwendungsnachweis ist unter strikter Berücksichtigung der Einhaltung des Verwendungszwecks und der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel zu prüfen.

Zum o.g. Sachverhalt betrogen nach dem vorliegenden Verwendungsnachweis vom 19.03.2009 die Gesamtaufwendungen 31.796,22 €, bei einem Zuwendungsanteil aus dem Fachkräfteprogramm i.H.v. 29.945,65 € und einem Eigenmittelanteil i.H.v. 1.850,57 €. Unterlagen zur zeitlichen Reihenfolge der Einnahmen und Ausgaben lagen in der Akte nicht vor.

Der Landkreis bestätigte dem freien Träger am 24.06.2009, dass die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt keine Beanstandungen ergeben hätte.

Auswirkungen fehlender Angaben zum Kosten- und Finanzierungsplan

Der Landkreis hat die Mittel im Rahmen der Projektförderung unter Beachtung der §§ 23 und 44 LHO, der VV zu § 44 LHO und der ANBest-P durch Zuwendungsbescheid weiterzuleiten. Bei nachträglicher Ermäßigung der Ausgaben oder Änderung der Finanzierung nach VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO und Nr. 2 AN-Best-P ist bei der Anteil-, Fehlbedarfs- und Vollfinanzierung zu prüfen, ob die Zuwendung insoweit zu erstatten ist. Bei der Festbetragsfinanzierung wird jedoch ein fester, i.d.R. nach oben und unten nicht veränderbarer Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt.

Der Landkreis ermittelte in einigen Zuwendungsfällen Rückforderungen, da die Stellen nicht gemäß den Erwartungen ganzjährig besetzt waren. Der Landesrechnungshof verglich beispielhaft zwei Fälle:

	Fall 1	Fall 2
Zuwendung gemäß Zuwendungsbescheid	29.399,25 €	27.253,69 €
ausgezahlte Zuwendung	7.349,82 €	7.400,00 €
Rückforderung	2.449,94 €	370,08 €
abschließende Zuwendung	4.899,88 €	7.396,64 €
Anteilige Förderung nach Monatsanteil (1/12)	4.899,88 €	6.813,42 €
Zuwendungsfähig	Gehalt für 2 Monate	Gehalt für 3 Monate

Nach Nr. 2.2 VV zu § 44 LHO wird die Zuwendung grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt, und zwar bei der Anteilfinanzierung nach einem bestimmten Vomhundertsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben, wobei die Zuwendung bei der Bewilligung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen ist. Gemäß dem Zuwendungsbescheid war die Förderung im Wege der Anteilfinanzierung festgesetzt. Der Landkreis erfüllte jedoch die Festsetzungskriterien für eine An-

teilfinanzierung nicht, da er keinen Vomhundertsatz oder Anteil an den zuwendungsfähigen Ausgaben bestimmte. Der Landkreis setzte die Förderhöhe als Festbetrag fest. Eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung war somit aufgrund der fehlerhaften Festsetzung der Finanzierungsart nicht ermöglicht.

Der Landkreis begründete im Fall 1 die Rückforderung lt. Bescheid vom 20.08.2012 damit, dass der gezahlte Anteil für den dritten Monat zurückzuzahlen sei. Er hatte die Zahlungsanordnung monatlich zu je einem Zwölftel ausgeführt. Im Fall 2 erging kein Widerrufs- und Rückforderungsbescheid; der Landkreis teilte schriftlich seine Berechnung mit und gab die Modalitäten zur Überweisung bekannt.

Der Landesrechnungshof weist zur Festbetragsfinanzierung daraufhin, dass ein fester, nicht veränderbarer Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben bewilligt wird. Vermindern sich bei der Festbetragsfinanzierung die Ausgaben oder erhöhen sich die Einnahmen, so wirkt sich dies i.d.R. zu Gunsten des Zuwendungsempfängers aus. Der Landkreis hatte trotzdem Rückforderungen durchgesetzt. Diese erfolgten zudem nicht nach vergleichbaren Maßstäben. Im Fall 2 hätte eine um 583,22 € höhere Rückforderung erfolgen müssen.

Nur im Ausnahmefall, wenn die bewilligte Förderung die zuwendungsfähigen Ausgaben übersteigt, würde bei der Festbetragsfinanzierung eine Überfinanzierung im Sinne der zuwendungsrechtlichen Vorschriften eintreten, die zu einer anteiligen Rückforderung von Zuwendungen führt. Ggf. können zusätzliche Festlegungen für den Ausfall einer Stellenbesetzung im Zuwendungsbescheid getroffen werden.

Im Fall 2 erfolgte eine anteilige Kofinanzierung durch eine Gemeinde. Diese ist bei der Aufstellung des Kosten- und Finanzierungsplanes zu berücksichtigen und im Antragsverfahren abzustimmen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass gemeindliche Förderungen auf den Zuwendungsanteil des Landkreises angerechnet werden können.

Der Landkreis hat die Zuwendungsart ordnungsgemäß festzulegen und dementsprechend die Verwendungsnachweisprüfung durchzuführen. Widerruf oder Rücknahme bzw. die Rückforderung haben in allen Fällen durch ein ordnungsgemäßes Verwaltungsverfahren nach dem SGB X zu erfolgen.

Zuwendungszweck

Der Landkreis legte im Zuwendungsbescheid den Zuwendungszweck gemäß der Förderrichtlinie fest und nahm eine genaue und übersichtliche Bezeichnung des Zuwendungszwecks vor, indem er folgende Schwerpunkte der Streetworkarbeit aufführte:

- Aufsuchen von sozialen Brennpunkten...,
- Geben von Orientierungshilfen bei allgemeinen Lebensfragen, bei der Betreuung bestimmter Zielgruppen und bei der Einzelbetreuung von Kindern und Jugendlichen;
- zielgerichtete und personenbezogene Hilfestellung und
- Integration von Kindern und Jugendlichen.

Zum Antrag lag eine ordnungsgemäße Stellen- und Tätigkeitsbeschreibung vom 01.01.2008 vor. Danach gliederte sich die Tätigkeit wie folgt auf:

Lfd Nr.	Arbeitsvorgang	Anteil an Gesamtarbeitszeit
01	Ambulante Einzelfallbetreuung im sekundärpräventiven Bereich der Kriminalprävention	33 %
02	Primärpräventive Arbeit im Bereich des Jugendschutzes in Einrichtungen und Schulen	25 %
03	Zusammenarbeit mit Sekundarschulen u.a. zur Behebung von Schulbummelei und -verweigerung, Bindeglied zum Elternhaus	10 %
04 – 07	Aufsuchende operative Jugendarbeit an sozialen Brennpunkten ..., Organisation und Durchführung von Events ..., Zusammenarbeit mit Jugendeinrichtungen	25 %
07 – 10	Arbeitsberatungen, Planung und Reflexion mit Träger, Öffentlichkeitsarbeit	7 %

Zum Verwendungsnachweis legte der Träger regelmäßig halbjährig Sachberichte vor.

Der erste Teil des Berichtes erstreckte sich auf die Anzahl der durchgeführten Leistungen im Bereich außergerichtlicher Verfahren nach Auflage der Staatsanwaltschaft, Begleitungen bei gerichtlichen Auflagen, Vermittlung in gemeinnützige Arbeit, Ordnungswidrigkeitsverfahren, Täter-Opfer-Ausgleichsverfahren mit direkten Begleitungen.

Gemäß dem Fachkräfteprogramm sind die kontinuierliche und qualifizierte Jugendsozialarbeit, die Kinder- und Jugendarbeit und der erzieherische Kinder- und Jugendschutz bei besonderer Berücksichtigung der Bedeutung der Familienarbeit und des Sports und möglichen Verknüpfungen zuwendungsfähig. Das Land gewährt die Zuwendungen auf der Grundlage der §§ 11-14 und 82 SGB VIII. Der Landkreis hat dies im Zuwendungszweck des Zuwendungsbescheides berücksichtigt.

Die Leistungen nach Nr. 1 der Tätigkeitsbeschreibung und im genannten Sachberichtsteil erfolgen jedoch überwiegend gemäß § 52 SGB VIII nach Maßgabe der §§ 38 und 50 Abs. 3 Satz 2 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG), wonach die Jugendgerichtshilfe von den Jugendämtern im Zusammenwirken mit den Vereinigungen für Jugendhilfe ausgeübt wird. Die Jugendgerichtshilfe ist im gesamten Verfahren gegen einen Jugendlichen heranzuziehen. Der Täter-Opfer-Ausgleich ist ein

außergerichtliches Verfahren der Konfliktschlichtung zwischen Opfern und Tätern. Er wird auf der Grundlage der §§ 45, 47 und 10 JGG als Alternative zu einem Gerichtsverfahren durchgeführt. Die Zielgruppe sind jugendliche und heranwachsende Straftäter zwischen 14 und 20 Jahren und deren Opfer.

Die Leistungen sind somit nicht den Jugendhilfeleistungen nach §§ 11-14 SGB VIII zuzuordnen und entsprechend nicht zuwendungsfähig. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Zuwendungsfähigkeit der Leistungen der Fachkräfte an einen niedrighschwelligen und freiwilligen Ansatz gebunden ist. Dies erfüllen die Aufgaben der Jugendgerichtshilfe regelmäßig nicht.

Der Kosten- und Finanzierungsplan zum Antrag wies Zuschüsse des Gerichts aus, die inklusive Sponsoring bei ca. 10 % der Gesamtkosten lagen und damit nicht den über 30%igen Tätigkeitsanteil deckten. Die Zuschüsse selbst waren nicht detailliert aufgeführt und nach ihrer Verwendung nicht nachvollziehbar. Der Zuschussnachweis des Gerichts lag nicht vor.

Der Landkreis hat durch eine konsequente Prüfung der Tätigkeitsbeschreibungen und Verwendungsnachweise zu gewährleisten, dass nur Ausgaben für zuwendungsfähig erklärt werden, die dem Zweck des Fachkräfteprogramms entsprechen. Ggf. ist die Förderung auf die zweckentsprechenden Arbeitszeitanteile zu beschränken. Daraus ableitend ist der vollständige Kosten- und Finanzierungsplan für die Stelle zu ermitteln.

Die Leistungskriterien und die Finanzierung dieser Leistungen nach § 52 SGB VIII, soweit sie der Landkreis durch freie Träger erfüllen lässt, sollten i.V.m. § 77 SGB VIII gesondert durch Vereinbarung finanziert werden.

Der Landkreis förderte gemäß dem Vorbehaltsbescheid 2011 bis 2013 eine Stelle Fachkraft/Leiter des Jugendzentrums in Loburg. Für die Stelle lagen die jeweiligen Arbeitsverträge für die Tätigkeit als sozialpädagogische Mitarbeiterin bzw. sozialpädagogischer Mitarbeiter vor. Tätigkeitsbeschreibungen und Stellenbewertungen lagen für den genannten Zuwendungszeitraum nicht vor. Eine Stellenbeschreibung lag für das Zuwendungsjahr 2008 für den Leiter des Jugendzentrums in der Akte vor, jedoch ohne Darstellung des Anteils der Einzeltätigkeiten an der gesamten Arbeitszeit. Diese Stelle war als einzige der geförderten Stellen nach der Entgeltgruppe E 9 bewertet. Der Landesrechnungshof konnte die Tätigkeit der Leiterin bzw. des Leiters nicht nach den Leitungs-, Verwaltungs- und sozialpädagogischen Anteilen nachvollziehen. Für den gesamten Zuwendungszeitraum lagen keine Sachberichte zu qualitativen und quantitativen Aufgabenerfüllung vor.

Das Fachkräfteprogramm sieht die Förderung der direkten sozialpädagogischen Arbeit vor. Die Zuwendungen sollen dazu dienen, die Entwicklung junger Menschen zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten zu begleiten und zu fördern. Es können daher nur geringfügige Anteile von Leitungs-, Verwaltungs-, Organisations- und Koordinierungstätigkeit einer Fachkraft in die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben einbezogen werden, die dem Zuwendungsanteil des Landkreises zurechenbar sind. Der Nachweis ist durch ein Konzept zur Antragstellung bzw. den Sachbericht zum Verwendungsnachweis zu führen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Durchführung von Leitungs-, Verwaltungs-, Organisations- und Koordinierungsaufgaben aus dem Landesanteil des Fachkräfteprogramms nicht zuwendungsfähig ist.

Gemäß den VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO hat die zuständige Bewilligungsbehörde zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist.

Der Landkreis forderte jeweils zum 30.06. und 16.12. Berichte zur qualitativen und quantitativen Aufgabenerfüllung. Diese Berichte wurden überwiegend vorgelegt. Im Fall des Leiters des Jugendzentrums Loburg lagen jedoch keine Sachberichte für den Zuwendungszeitraum 2011 bis 2013 vor. Erst im März 2014 hat der Landkreis diese angefordert.

In einem Fall wurde ein Streetworker während der Probezeit gekündigt. Es lag kein Sachbericht vor. Somit konnte nicht nachvollzogen werden, ob die Förderung dem Zuwendungszweck entsprochen hatte.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zu den jeweiligen Zwischenberichten an das Landesjugendamt vollständige Nachweise vorliegen, nach denen die Quantität und Qualität der sozialpädagogischen Arbeit, die nach Leistungskriterien bewertet werden sollten, beurteilbar ist.

Der Landesrechnungshof konnte aus den Zuwendungsakten zur Förderung nicht feststellen, dass vom Jugendamt Qualitätskriterien und -standards vorgegeben wurden und die Ergebnisse des Fachkräfteprogramms durch das Jugendamt ausreichend evaluiert wurden.

Grundlage der Berichte zur Aufgabenerfüllung an das Landesjugendamt müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofs Sachberichte zu den Maß-

nahmen des Fachkräfteprogramms sein, die eine Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes der Mittel und des Erfolgs der Maßnahmen ermöglichen. Der Landesrechnungshof erwartet im Hinblick auf die laufende Förderung eine Qualifizierung der Prüfung der Zuwendungsfähigkeit von Maßnahmen und der Erfolgsprüfung bei transparenter Darstellung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.

Prüfvermerke zur Verwendungsnachweisprüfung lagen in den jeweiligen Akten zur Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes vor.

Das Jugendamt ist für die Durchführung des Zuwendungsverfahrens zuständig und hat daher gem. VV Nr. 11.2 zu § 44 LHO den Umfang und das Ergebnis der Prüfung in einem Prüfungsvermerk niederzulegen. Der Landkreis erstellte keinen prüfbaren Vermerk zur Bewertung der Qualität und des Erfolgs der Arbeit der Zuwendungsempfänger. Mündlich erklärten die zuständigen Mitarbeiter, dass im überwiegenden Teil der Zuwendungsfälle eine gute Arbeit geleistet würde. Der Landesrechnungshof hält es jedoch für erforderlich, die Dokumentation der Erfolgsprüfung in ein entsprechend entwickeltes Formblatt zur Verwendungsnachweisprüfung aufzunehmen.

Der Landkreis Jerichower Land wies keine quantitative und qualitative Bewertung der Sachberichte im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nach. Der Landesrechnungshof erwartet eine nachvollziehbare Erfolgskontrolle zur Darstellung der Erreichung des Zuwendungszwecks.

Der Landkreis Jerichower Land hat darauf hinzuwirken, dass eine recht- und ordnungsgemäße Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung erfolgt. Die Zuwendungsakten sind vollständig und nachvollziehbar zu führen.

9.3 Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes

Gemäß Nr. 5.3 der Richtlinie über das Fachkräfteprogramm ist jährlich bis zum 30.10. des Folgejahres der Bewilligungsbehörde ein einfacher zahlenmäßiger Verwendungsnachweis vorzulegen, der vom Rechnungsprüfungsamt vorgeprüft sein muss. Das Rechnungsprüfungsamt bestätigt, dass die notwendigen Unterlagen vorgelegen haben und geprüft wurden.

Entsprechend dem nicht zufriedenstellenden Prüfungsergebnis zum Fachkräfteprogramm hält es der Landesrechnungshof für sinnvoll und notwendig, dass das Rechnungsprüfungsamt künftig zur Feststellung der Richtigkeit des Zuwendungsverfahrens stichprobenhaft die Zuwendungsakten des Jugendamtes auf ihre Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Rechtmäßigkeit prüft und ggf. entsprechende Ergänzungen und Korrekturen im Verfahren zur Kenntnis gibt.

10. LON Kinderschutz und Frühe Hilfen

10.1 Allgemeines

Der wissenschaftliche Beirat des Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH)²⁵ hat 2009 eine Begriffsbestimmung verabschiedet, die den derzeitigen Stand der Diskussion über Frühe Hilfen widerspiegelt:

"Frühe Hilfen zielen darauf ab, Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern in Familie und Gesellschaft frühzeitig und nachhaltig zu verbessern. Neben alltagspraktischer Unterstützung wollen Frühe Hilfen insbesondere einen Beitrag zur Förderung der Beziehungs- und Erziehungskompetenz von (werdenden) Müttern und Vätern leisten. Damit tragen sie maßgeblich zum gesunden Aufwachsen von Kindern bei und sichern deren Rechte auf Schutz, Förderung und Teilhabe.

Frühe Hilfen umfassen vielfältige sowohl allgemeine als auch spezifische, aufeinander bezogene und einander ergänzende Angebote und Maßnahmen. Grundlegend sind Angebote, die sich an alle (werdenden) Eltern mit ihren Kindern im Sinne der Gesundheitsförderung richten (universelle/primäre Prävention). Darüber hinaus wenden sich Frühe Hilfen insbesondere an Familien in Problemlagen (selektive/sekundäre Prävention). Frühe Hilfen tragen in der Arbeit mit den Familien dazu bei, dass Risiken für das Wohl und die Entwicklung des Kindes frühzeitig wahrgenommen und reduziert werden. Wenn die Hilfen nicht ausreichen, eine Gefährdung des Kindeswohls abzuwenden, sorgen Frühe Hilfen dafür, dass weitere Maßnahmen zum Schutz des Kindes ergriffen werden.

Frühe Hilfen basieren vor allem auf multiprofessioneller Kooperation, beziehen aber auch bürgerschaftliches Engagement und die Stärkung sozialer Netzwerke von Familien mit ein. Zentral für die praktische Umsetzung Früher Hilfen ist deshalb eine enge Vernetzung und Kooperation von Institutionen und Angeboten aus den Bereichen der Schwangerschaftsberatung, des Gesundheitswesens, der interdisziplinären Frühförderung, der Kinder- und Jugendhilfe und weiterer sozialer Dienste. Frühe Hilfen haben dabei sowohl das Ziel, die flächendeckende Versorgung von Familien mit bedarfsgerechten Unterstützungsangeboten voranzutreiben, als auch die Qualität der Versorgung zu verbessern."²⁶

²⁵ Träger des NZFH sind die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in Köln und das Deutsche Jugendinstitut (DJI) in München.

²⁶Die Begriffsbestimmung wurde auf der 4. Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats des NZFH am 26.06.2009 in Berlin verabschiedet. Sie wurde von ihm gemeinsam mit dem NZFH erarbeitet und mit dem Fachbeirat des NZFH besprochen. Die Begriffsbestimmung spiegelt den derzeitigen Stand der Diskussion über Frühe Hilfen wider. (Mitglieder der Arbeitsgruppe "Begriffsbestimmung Frühe Hilfen" im Wissenschaftlichen Beirat des NZFH: Prof. Dr. Sabine Walper, Prof. Dr. Peter Franzkowiak, Dr. Thomas Meysen, Prof. Dr. Mechthild Papoušek)

10.2 Lokales Netzwerk Kinderschutz

10.2.1 Organisation des lokalen Netzwerks Kinderschutz

Gemäß § 3 Abs. 1 Gesetz zum Schutz des Kindeswohls und zur Förderung der Kindergesundheit (Kinderschutzgesetz; hier: KiSchuG) sind in den Landkreisen und kreisfreien Städten lokale Netzwerke Kinderschutz für frühe und rechtzeitige soziale und gesundheitliche Hilfen und Leistungen für Schwangere, Kinder, Mütter und Väter einzurichten. Der örtliche Träger der Jugendhilfe hat die Initiative und Steuerung zur Errichtung des lokalen Netzwerkes Kinderschutz und dessen Koordinierung zu übernehmen. Nach § 3 Abs. 2 KiSchuG befassen sich die lokalen Netzwerke Kinderschutz insbesondere mit

1. dem Auf- und Ausbau der frühen und niedrigschwelligen Hilfen,
2. der Abstimmung zwischen den Beteiligten zur Erbringung früher und rechtzeitiger Hilfen und Leistungen,
3. dem Auf- und Ausbau eines Risiko-, Krisen- und Fehlermanagements,
4. der Sicherstellung eines engen Informationsaustausches,
5. den erforderlichen Hilfen und Leistungen,
6. der Sicherstellung einer zügigen Leistungserbringung,
7. der anonymisierten Fallberatung,
8. einer individuellen Fallerörterung mit Einwilligung der Betroffenen,
9. der Fortbildung von Fachkräften und ehrenamtlich tätigen Personen und
10. der Öffentlichkeitsarbeit.

Neben dem Jugendamt, den Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, dem Sozialamt, den Schulen und den Schulträgern sollen weiterhin die in § 3 Abs. 3 KiSchuG benannten Einrichtungen oder Berufsgruppen in dem lokalen Netzwerk Kinderschutz vertreten sein.

Die Pflicht der Errichtung und Durchführung der lokalen Netzwerkstelle Kinderschutz liegt beim öJHT.

Der Landesrechnungshof prüfte die Organisation der lokalen Netzwerkstelle unter dem Aspekt der Eingliederung in die Dienste und Einrichtungen des öJHT.

Das Jugendamt richtete 2010 eine Steuerungsgruppe „Lokales Netzwerk Kinderschutz“ unter Leitung des Fachbereichsleiters ein. Deren Aufgaben bestanden im Wesentlichen in

- der Steuerung/Koordinierung der Lokalen Netzwerkarbeit,
- der Koordinierung und Steuerung der Tätigkeit der Facharbeitsgruppen,
- der Initiierung von Projekten im Bereich frühe Hilfen,

- der Bewertung von Projektanträgen und des Controllings laufender Projekte sowie
- der Sicherung der Öffentlichkeitsarbeit.

Der Landkreis Jerichower Land übertrug des Weiteren Aufgaben an die Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH und die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH im Rahmen einer gemeinsamen „Vereinbarung zur Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des Lokalen Netzwerkes Kinderschutz nach § 3 Abs. 2 KiSchuG“ vom 14.06.2010. Die Aufgabenstellung nach Nr. 1 der Vereinbarung bezog sich auf

- die Weitervermittlung von Ratsuchenden in Kinderschutzfällen an geeignete Stellen,
- die Erteilung von Auskünften über bestehende Hilfsangebote und zu beachtende Verfahrensabläufe,
- die Organisation von Netzwerkkonferenzen und Fortbildungsangeboten für Kooperationspartner,
- die Begleitung des Aufbaus von Projekten im Bereich sog. Früher Hilfen sowie der Tätigkeit verschiedener Facharbeitsgruppen,
- die Mitwirkung in der entsprechenden Steuerungsgruppe und
- sonstige Tätigkeiten im Rahmen der Netzwerkarbeit.

Die Tätigkeit wurde organisatorisch angebunden an die „Netzwerkstelle gegen Schulversagen – AKKU“, die ebenfalls durch die freien Träger umgesetzt wurde. Mit dem Beschluss des Jugendhilfeausschusses vom 12.05.2010 wurde der o.g. Vereinbarung zur Wahrnehmung von Aufgaben des LON Kinderschutz (Abschluss am 14.06.2010) zugestimmt und die Verwaltung ermächtigt, Zuwendungen für Projekte der sog. Frühen Hilfen zu vergeben. In seiner Begründung zur Beschlussvorlage für den Jugendhilfeausschuss führte die Verwaltung des Jugendamtes an:

„Mit dem Beschlussvorschlag wird das Ziel verfolgt, den Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung im Landkreis Jerichower Land weiter zu verbessern. Dazu sollen die Zusammenarbeit im Kinderschutz für alle damit befassten Berufsgruppen und Institutionen gestärkt und ein verbindliches Netzwerk aufgebaut werden. Andererseits wird angestrebt, niedrighschwellige und frühe Hilfsangebote für Familien in belasteten Lebenslagen zu schaffen, noch während der Schwangerschaft und nach der Geburt.“

Weiter wird begründet, dass die organisatorische Anbindung an die arbeitsfähige und in einem eng verwandten Arbeitsbereich agierende Netzwerkstelle aus verschiedenen Gründen nahe läge, wie z.B.

- eigenständige Netzwerkstelle sei nicht unterhaltbar,
- Netzwerkstelle sei mit erfahrenen und ausgebildeten Fachkräften besetzt,

- Vermeidung paralleler Strukturen,
- weitgehende Übereinstimmung in den Zielstellungen und der Arbeitsweise ließe nachhaltige Synergieeffekte erwarten.

Für das lokale Netzwerk Kinderschutz lag in den vom Jugendamt bereitgestellten Vorgängen zudem eine Konzeption der Steuerungsgruppe zur Bildung regionaler Arbeitsgruppen vor, welche die Steuerungsgruppe in ihrer Beratung am 30.09.2010 besprach.

Der Landesrechnungshof konnte aus der Dokumentation zur Tätigkeit der jährlich 4- bis 6-mal tagenden Steuerungsgruppe feststellen, dass eine intensive Zusammenarbeit bestand und auch Ablaufmechanismen für den Fall einer Kindeswohlgefährdung beschlossen wurden. Aus den Protokollen zu den Sitzungen der Steuerungsgruppe „Lokales Netzwerk Kinderschutz Jerichower Land“ ging hervor, dass Facharbeitsgruppen sich regelmäßig trafen. Die Vor-, Durch- und Nachbereitung der Treffen war Aufgabe der Netzwerkstelle.

Gemäß § 71 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII befasst sich der Jugendhilfeausschuss mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere mit Jugendhilfeplanung. In der Jugendhilfeplanung ist gemäß § 80 Abs. 1 SGB VIII im Rahmen der Planungsverantwortung der öJHT der Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen. Die Einrichtung des Lokalen Netzwerkes Kinderschutz bedarf daher eines Beschlusses des Jugendhilfeausschusses. Das Lokale Netzwerk Kinderschutz, wie auch die Lokalen Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen, waren nicht in der Jugendhilfeplanung erfasst.

Der Landesrechnungshof erachtet es für erforderlich, dass die Gesamtheit der o.g. Aufgabenstellungen und Zuständigkeiten des Lokalen Netzwerkes Kinderschutz verbindlich strukturiert und Verantwortlichkeiten festgestellt werden.

Dem Landesrechnungshof wurde kein Beschluss des Jugendhilfeausschusses vorgelegt, der in ausreichendem Maße die Pflichtaufgabe des Jugendamtes zur Wahrnehmung der Initiierung, Steuerung und Koordinierung des Kinderschutzes würdigte. Die Zusammensetzung und Aufgaben der Steuerungsgruppe als Koordinierungsinstrument des öJHT zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags und insbesondere die Kontroll- und Qualitätssicherungsverpflichtungen wurden nicht festgestellt. Der öTJH hat über die o.g. Aufgaben hinaus die Steuerungs- und Kontrollmechanismen zum Auf- und Ausbau eines Risiko-, Krisen- und Fehlermanagements, zur Sicherstellung eines engen Informationsaustausches oder auch zur Sicherstellung einer zügigen

Leistungserbringung und der anonymisierten Fallberatung (§ 3 Abs. 2 KiSchG) nach der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit darzustellen.

Vielmehr erscheint nach der Begründung zur Vereinbarung zur Aufgabenübertragung an den freien Träger die Koordinierungsstelle alleinig als verbindliches Netzwerk Kinderschutz verantwortlich, da das Jugendamt keine eigene Netzwerkstelle unterhalten und parallele Strukturen vermeiden wollte. Nach der Vereinbarung vom 14.06.2010 wurden jedoch dafür keine ausreichenden und konkreten Verantwortlichkeiten und die daraus resultierenden Befugnisse im Zusammenhang mit den übertragenen Aufgaben geregelt.

Die Koordinatorin beim freien Träger war zudem dem Ministerium für Arbeit und Soziales als zuständige Stelle „Lokales Netzwerk Kinderschutz“ benannt worden²⁷. Nach der Übersicht zu den Netzwerkstellen im Land Sachsen-Anhalt wurde die Aufgabe überwiegend durch die bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelten lokalen Netzwerkstellen eigenständig wahrgenommen und koordiniert.

Bei dieser Meldung berücksichtigte der Landkreis nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht, dass nur Teilaufgaben beim freien Träger bearbeitet wurden und darüber hinaus die Verantwortlichkeit für die Steuerung und Koordinierung bei der Steuerungsgruppe lag. Die konkreten Verantwortlichkeiten beim öJHT für alle Aufgaben nach dem Kinderschutzgesetz wurde gegenüber dem Ministerium für Arbeit und Soziales nicht benannt. Ob die Sicherstellung des Informationsflusses an den öJHT gewährleistet war, konnte der Landesrechnungshof nach der Aktenlage nicht prüfen.

Der Gesetzgeber gibt die Erfüllung konkreter, nur durch das Jugendamt zu leistender Aufgaben und damit konkrete Steuerungs-, Initiierungs- und Kontrolltätigkeiten auf, mit denen der freie Träger nicht beauftragt wurde und die das Jugendamt erfüllen muss. Insbesondere ist das permanente Controlling der Aufgaben des Kinderschutzes sicherzustellen.

Die Gesamtverantwortung liegt nach den Zielstellungen des Kinderschutzgesetzes beim Jugendamt und ist in seiner Struktur, dem Inhalt und dem Umfang sowie zu den Verantwortlichkeiten transparent darzustellen. Darüber hinaus hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 79a SGB VIII für die Gewährung und Erbringung von Leistungen die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen.

²⁷ Siehe Übersichten des MS vom z.B. zum Stand 11.03.2012 zu den KoordinatorInnen der Landkreis und kreisfreie Städte

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass das Lokale Netzwerk Kinderschutz einschließlich der Lokalen Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen unter Beachtung der gegebenen Hinweise²⁸ in seiner Gesamtheit kurzfristig einer Evaluation durch das Jugendamt unterzogen und in die Jugendhilfeplanung aufgenommen wird.

10.2.2 Fehlerhaftes Zuwendungsverfahren

Gemäß § 3 Abs. 1 KiSchuG erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte für die Einrichtung und Unterhaltung der lokalen Netzwerke für das Jahr 2010 einen Betrag von jeweils 20.000 Euro und ab dem Jahr 2011 einen Betrag von jährlich jeweils 10.000 Euro.

Der Landkreis Jerichower Land erhielt die jährlichen Zuweisungen durch Überweisung vom Ministerium für Arbeit und Soziales. Der Gesetzgeber sah keine Festlegungen zur Abrechnung der Zuweisungen vor. Gemäß einer Evaluationsunterlage des Ministeriums für Arbeit und Soziales zur Umsetzung des Kinderschutzgesetzes vom 12.07.2011 wurde darauf hingewiesen, dass von Landesseite bewusst keine Spezifizierung der konkreten Mittelverwendung vorgegeben wurde, da die Gebietskörperschaften regionalspezifische Erfordernisse und Bedarfe aufgreifen sollten.

Der Landkreis Jerichower Land übertrug Aufgaben an die Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH und die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH im Rahmen einer gemeinsamen „Vereinbarung zur Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des Lokalen Netzwerkes Kinderschutz nach § 3 Abs. 2 KiSchuG“ vom 14.06.2010.

Der Tätigkeitsbeginn war der 01.07.2010 und der Tätigkeitsumfang sollte durchschnittlich 3 Wochenstunden betragen. Für die Finanzierung für das Jahr 2010 waren Zuwendungen i.H.v. 2.000 € und für die Jahre 2011 und 2012 jeweils i.H.v. 4.000 € vereinbart. Weitere Mittel für die materielle und technische Ausstattung konnten bereitgestellt werden. Die Träger hatten zum 1. April des Folgejahres die Verwendung in einfacher Form nachzuweisen.

Der Landkreis vergab die Zuweisungen durch die o.g. Vereinbarung bzw. Zuwendungsbescheide an freie Träger der Jugendhilfe wie folgt:

²⁸ einschließlich Pkt. 10.3

	2010	Zuwendungs- verfahren ²⁹	Verwendungsnachweis
Cornelius-Werk gGmbH/ JW Rolandmühle gGmbH	2.000 € Personal- und Betriebskosten	Vereinbarung	für Personal- und Betriebskosten
Auftaktveranstaltung Lokales Netzwerk	150 € (Lebensmittel/ Präsente)		
JW Rolandmühle gGmbH	1.135 € Renovierung Büroraum 4.770,38 € Raumausstattung 816,46 € Geschäftsbedarf	Zuwendungsbescheide vorhanden	keine Verwendungsnachweise
Elterncafe CJD Billberge	58,45 € (nur Lebensmittel)	Zuwendungsbescheid 427 €	Erstattung kein Sachbericht
Cornelius-Werk gGmbH	490,28 € Fortbildung als Inhouseveranstaltung	Zuwendungsbescheid	einfacher Verwendungsnachweis mit Sachbericht
JW Rolandmühle gGmbH	3.000 € Elternakademie	Zuwendungsbescheid	kein Verwendungsnachweis in der Akte
Paritätisches Bildungswerk	990 € Fortbildung	kein Zuwendungsbescheid in der Akte	kein Verwendungsnachweis in der Akte
JW Rolandmühle gGmbH	2.131,29 € und 1.463,33 € technische Ausstattung	keine Zuwendungsbescheide in der Akte	kein Verwendungsnachweis in der Akte
Landkreis	11,50 € Geschäftsbedarf		kein Kassennachweis in der Akte
Gesamt	17.016,69 €		

Das Jugendamt erstellte einen Verwendungsnachweis für 2010 zur Vorlage beim RPA des Landkreises. Das RPA prüfte regelmäßig die zahlenmäßige Richtigkeit der Verwendung von Landesmitteln. Die Verwendungsnachweise für 2010 bis 2012 lagen im RPA wegen geforderter Nacharbeiten des Jugendamtes ungeprüft vor.

Da der Landesrechnungshof insbesondere auch die entsprechende Verwendung der Zuweisungen prüfte, sah er die Unterlagen zu den Zuwendungsverfahren ein.

Nach dem vom Jugendamt erstellten zahlenmäßigen Nachweis der Verwendung der Landesmittel wurde ein Betrag i.H.v. 11.080,74 € verwendet und es entstanden Minderausgaben i.H.v. 8.919,26 €. Die Summe der oben aufgeführten ausgezahlten Zuwendungen erreichte jedoch einen Betrag i.H.v. 17.016,69 €.

Der Landkreis führte die Zuwendungsverfahren fehlerhaft. Teilweise lagen weder Zuwendungsbescheide noch Verwendungsnachweise in der Akte vor. In diesen Fällen konnte der Landesrechnungshof nicht prüfen, ob die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Für den Erwerb von Vermögensgegenständen waren die Träger weiterhin nicht dem Nachweis der Inventarisierungspflicht nachgekommen. Sachberichte lagen nur in Ausnahmefällen vor. Für die fachliche Prüfung der inhaltlichen Aufgabenstellungen der Vereinbarung für die Netzwerkstelle lag für 2010 kein sachlicher Verwendungsnachweis vor.

²⁹Regelmäßig lagen Mittelbedarfsanforderungen und Annahmearrangements vor

Nach dem nicht abschließend vom RPA geprüften und wiederum fehlerhaften zahlenmäßigen Nachweis der Verwendung der Landesmittel für das lokale Netzwerk Kinderschutz 2011 wurden Mittel i.H.v. ca. 800 € nicht benötigt. Das Jugendamt war zudem von einer Übertragung von Einnahmen i.H.v. 8.500 € aus dem Vorjahr ausgegangen. Die Zuwendungen wurden i.H.v. 10.129 € überwiegend an freie Träger der Jugendhilfe ausgereicht.

Der Landkreis hatte am 24.05.2013 den Träger Jugendwerk Rolandmühle gGmbH aufgefordert, die Verwendungsnachweise für 2 Seminare, eine Fortbildungsveranstaltung sowie für Material- und Bürobedarf und technische Ausstattung vorzulegen. Bei der Prüfung dieser Unterlagen stellte der Landesrechnungshof fest, dass teilweise

- gegen die Vorschriften zum vorzeitigen Maßnahmebeginn verstoßen wurde;
- Maßnahmen außerhalb des Bewilligungszeitraumes umgesetzt wurden und daher die Ausgaben nicht zuwendungsfähig waren und
- keine Sachberichte vorlagen.

In einem Fall lag eine Rechnung vom 30.12.2010 vor, die erst am 08.02.2011 bezahlt wurde. Hierbei ging es um die Ausstattung für die Netzwerkkoordinatorin (Aktenvernichter, Tischleuchte, Papierkorb u.ä.). Diese Ausstattung war bereits Angebotsbestandteil einer 2010 geförderten, jedoch ohne Verwendungsnachweis belegten Maßnahme. Eine Doppelförderung für die Maßnahme 2010 kann daher nicht ausgeschlossen werden. Der Landkreis hat den freien Träger zur ordnungsgemäßen Vorlage der Verwendungsnachweise aufzufordern, diese zu prüfen und ggf. eine Rückforderung der Mittel zu veranlassen.

Für Personalkosten der Netzwerkstelle bei der Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH und der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH (Auszahlung an die Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH in Kooperation) wurden Zuwendungen i.H.v. 4.000 € bewilligt und ausgezahlt. Nach dem Verwendungsnachweis vom 09.12.2011 wurde die Stelle der Koordinatorin neu besetzt. Nachweise zur Qualifikation der Fachkraft und zur Einhaltung des Besserstellungsverbot es lagen in der Akte nicht vor.

Für das Jahr 2012 bewilligte der Landkreis Mittel i.H.v. 12.337,29 €, d.h. es wurden übertragene Mittel aus den Vorjahren verwendet.

Von den Zuweisungen verwendete der Landkreis 2.499 € für die Beschaffung von Notebooks im Fachbereich Jugend und Schulen zur Unterstützung der Tätigkeit der Leiter der regionalen Facharbeitsgruppen und zur computergestützten Bearbeitung des Kinderschutzbogens in konkreten Gefährdungsfällen vor Ort. Nachweise über

die haushaltstechnische Abrechnung und Inventarisierung lagen in den Unterlagen zum Verwendungsnachweis nicht vor.

Aus dem Verwendungsnachweis der Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH ging hervor, dass die Stelle der Koordinatorin wiederum neu besetzt wurde. Zum Verwendungsnachweis lagen auch hier keine Qualifikationsnachweise und Berechnungen zur Einhaltung des Besserstellungsverbot vor. Auch ein Sachbericht zur Tätigkeit der Netzwerkstelle war nicht vorhanden.

Für das Zuwendungsjahr 2013 lagen teilweise Verwendungsnachweise vor. Der Landkreis bewilligte Mittel für Personalkosten i.H.v. 7.000 € für die entwicklungspsychologische Stelle in der Erziehungsberatungsstelle Burg des Paritätischen Sozialwerkes Kinder- und Jugendhilfe. Der Landkreis führte damit die Förderung der Netzwerkstelle Kinderschutz bei der Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH nicht aus diesen Mitteln fort. Nach § 3 Abs. 1 KiSchuG waren die Mittel für die Einrichtung und Unterhaltung der lokalen Netzwerke bestimmt. Der Landesrechnungshof kann aus der Leistungsbeschreibung der entwicklungspsychologischen Beratungsstelle nicht erkennen, dass Aufgaben einer Netzwerkstelle wahrgenommen werden. Vielmehr handelt es sich um ein niedrigschwelliges Angebot der Erziehungsberatung für die Zielgruppe von Müttern und Vätern mit Kleinkindern. Die zuwendungsfähige Netzwerkstelle Kinderschutz hat den Aufbau und Ausbau der frühen Hilfen zu steuern und koordinieren und auf bestehende Beratungsangebote hinzuweisen. Die Durchführung der sozialpädagogischen Fachberatung, wie sie durch die Beratungsstelle qualifiziert wird, obliegt somit nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht dem Zuwendungsspektrum für den Auf- und Ausbau der Netzwerkstätigkeit Kinderschutz.

Der Landkreis bewilligte des Weiteren Zuwendungen für Fortbildungsmaßnahmen i.H.v. 606 € an die Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH für die Teilnahme der Netzwerkkoordinatorin und von zwei Sozialarbeiterinnen des Jugendamtes, die in den Facharbeitsgruppen tätig waren. Dem Verwendungsnachweis lagen die Teilnahmebestätigungen bei, jedoch kein Beleg zum Nachweis der Ausgaben. Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass Fortbildungen von Mitarbeitern des Landkreises durch Dritte finanziert werden. Die Mittel nach dem KiSchuG stehen für die Fortbildung der an der Netzwerkstätigkeit Beteiligten bereit und sind künftig haushaltstechnisch ordnungsgemäß zuzuordnen.

Der Landkreis beschaffte auch 2013 technische Ausrüstung für die Tätigkeit der Steuerungsgruppe bzw. Facharbeitsgruppen. Die entsprechenden Buchungs- und Inventarisierungsnachweise waren in der Zuwendungsakte nicht enthalten. Die Zuwendungsvorgänge sind vollständig abzuschließen.

Die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit sind zu beachten.

Der Landesrechnungshof stellte erhebliche Mängel im Zuwendungsverfahren für die Vergabe der Zuweisungen nach § 3 Abs. 1 KiSchuG fest und erwartet die Durchführung einer ordnungsgemäßen Verwendungsnachweisprüfung.

10.2.3 Mangelnde Verwendungsnachweisprüfung Netzwerkstelle

Der Landesrechnungshof stellte nach Prüfung der vorliegenden Zuwendungsvorgänge fest, dass im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung kein stetiges Controlling der Tätigkeit der Netzwerkstelle zur Erfüllung der Aufgaben nach der Vereinbarung durchgeführt wurde.

Sachberichte lagen für keinen Zuwendungszeitraum vor. Daher war die Zweckerfüllung nicht geprüft und dokumentiert. Der freie Träger setzte in ca. 4 Jahren des Aufbaus der Netzwerkstelle beispielsweise 4 Fachkräfte ein. Dadurch ist eine auf den Erfahrungen und Fortbildungsmaßnahmen basierende qualifizierte Netzwerktätigkeit erheblich erschwert und kaum kontrollfähig. Dass durch die gewählte Organisation Synergieeffekte genutzt werden konnten, war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Zum Auf- und Ausbau der Netzwerkstelle Kinderschutz standen dem Landkreis Zuweisungen zur Verfügung, die eine an die Verwaltung des Jugendamtes angebundene und damit jederzeit prüf- und evaluierungsfähige Netzwerkstelle für die hochbrisante Thematik des Kinderschutzes und einen konstanten Fachpersonaleinsatz ermöglichten. Insbesondere sieht der Landesrechnungshof in der Angliederung des LON an das Jugendamt ein erhebliches Potential zur Vermeidung mehrgleisiger und nicht hinreichend konkret geregelter Verantwortlichkeiten und zur Verbesserung der Eingriffs- und Kontrollfähigkeit des Jugendamtes für alle nach dem Kinderschutzgesetz gebündelten Aufgaben des LON.

Der Landesrechnungshof weist auf erhebliche Mängel der Vereinbarung hinsichtlich der verbindlichen Sachberichterstattung und des Eingriffs in die Netzwerktätigkeit bei Unzulänglichkeiten (z.B. keine Kündigung aus wichtigem Grund vereinbart) hin. Der Vereinbarung mangelt es an der Festsetzung wesentlicher Qualitätsstandards der Aufgabenerfüllung.

Durch den Jugendamtsleiter wurde eine Festlegung zur Bearbeitung von Anträgen im Zusammenhang mit dem LON KiSchuG (geänderte Fassung vom 10.02.2014) getroffen, nach der die Aufgabenverteilung zur Gewährung von Zuwendungen geregelt wurde. Diese Festlegung befasst sich überwiegend mit der finanziellen Abwicklung. Der Landesrechnungshof gibt zu Bedenken, dass das Augenmerk verstärkt auf die Prüfung der Sachberichte zur Sicherung der Aufgaben nach dem KiSchuG

(auch unter Beachtung von Pkt. 10.3) zu richten ist. Er empfiehlt die diesbezügliche Erweiterung der Festlegung.

Das Jugendamt hat dafür Sorge zu tragen, dass vollständige Verwendungsnachweise vorgelegt werden und eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt wird.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist der vom Landkreis gewählte Weg zum Aufbau einer Netzwerkstelle Kinderschutz außerhalb des Jugendamtes nicht ausreichend und nachhaltig vom öJHT vereinbart, kontrolliert und evaluiert.

10.3 Netzwerkstelle Frühe Hilfen

10.3.1 Allgemeines

Die Bundesrepublik Deutschland und die Länder schlossen mit Wirkung vom 01.07.2012, gültig bis zum 31.12.2015, eine Verwaltungsvereinbarung zur Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen 2012-2015 gem. § 3 Abs. 4 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG).

Förderfähig im Rahmen der Bundesinitiative Frühe Hilfen sind

- der Aus- und Aufbau von Netzwerken Früher Hilfen,
- die Qualifizierung und der Einsatz von Familienhebammen und vergleichbarer Berufsgruppen aus dem Gesundheitsbereich und
- zusätzliche Maßnahmen sowie Ehrenamtsstrukturen im Bereich Früher Hilfen.

Darüber hinaus sind erfolgreiche modellhafte Ansätze förderfähig, die als Regelantrag ausgebaut werden sollen. Für die Förderung gilt unter anderem folgende Einschränkung: Förderfähig im Sinne der Verwaltungsvereinbarung sind ausschließlich Maßnahmen, die nicht schon am 1. Januar 2012 bestanden haben.

Die Fördermittel wurden vom Bund bereitgestellt und an die Länder vergeben. Das Landesverwaltungsamt vergab die Bundesmittel aufgrund des Zuweisungsschreibens des BMFSFJ vom 14.11.2012, der o.g. Verwaltungsvereinbarung sowie des Haushaltsgesetzes 2012/2013 des Landes Sachsen-Anhalt i.V.m. den §§ 23 und 44 LHO einschließlich der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften durch Zuwendungsbescheid vom ...12.2012 (Eingang 12.12.2012) an den Landkreis Jerichower Land i.H.v.

2012	5.820,00 €
2013	43.437,00 €
2014	50.621,00 €
2015	50.621,00 €

Die Zuwendung wurde als Projektförderung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses zur Vollfinanzierung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben unter Maßgaben gewährt. Zur Aufteilung der Höhe der Zuwendung nach Maßnahmen hatten die öJHT jährlich einen vorgeschriebenen Vordruck mit Anlagen³⁰ beim Landesverwaltungsamt einzureichen. Die Verteilung der Zuwendung wurde danach nach folgenden zuwendungsfähigen Maßnahmen gegliedert:

	2012	2013	2014
Netzwerke mit Zuständigkeit für Frühe Hilfen	0 €	14.527 €	21.700 €
Einsatz von Familienhebammen	0 €	28.910 €	28.911 €
Zusätzliche Maßnahmen Frühe Hilfen und Ehrenamtsstrukturen	5.820 €	0 €	0 €

Der Landesrechnungshof prüfte die Mittelvergabe des Landkreises an die eingesetzten Familienhebammen, welche durch Honorarverträge finanziert wurden, und an die Lokale Netzwerkstelle, die bei der Cornelius-Werk Diakonische DienstleistungsgmbH auf der Basis der Vereinbarung zur Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des Lokalen Netzwerkes Kinderschutz nach § 3 Abs. 2 KiSchuG LSA vom 14.06.2010 (siehe 10.2.) installiert wurde.

10.3.2 Rückgabe von Landesmitteln

Der Landkreis erhielt, wie oben dargestellt, für 2012 eine Zuwendung i.H.v. 5.820 €. Der Landesrechnungshof stellte zur Mittelverwendung 2012 fest, dass der Landkreis nur Mittel i.H.v. 3.263,06 € abrief und damit Mittel i.H.v. 2.556,94 € nicht in Anspruch nahm. Zur Begründung wurde die verspätete Einstellung einer Fachkraft für die „Entwicklungspsychologische Beratung als Frühe Hilfe zur Vermeidung von Kindeswohlgefährdung im Beratungszentrum Burg“ in Trägerschaft des Paritätischen Sozialwerks Kinder- und Jugendhilfe angeführt.

Das Zuwendungsverfahren für 2013 war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen. Der Landkreis hatte nach seiner Aufstellung zur Verwendung der Haushaltsmittel aus der Bundesinitiative „Frühe Hilfe – Familienhebamme“ vom 08.04.2014 bei einer bewilligten Zuwendung 2013 i.H.v. 43.437 € Mittel i.H.v. 14.455 € nicht abgerufen und es waren Mittel i.H.v. 3.313 € nicht abgeflossen. Die Nichtinanspruchnahme entsprach 40,9 % der bewilligten Zuwendungen. Der Einsatz

³⁰ Konzepteinreichung und Antrag auf Gewährung einer Zuwendung zur Umsetzung der Bundesinitiative „Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen“ gemäß der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern entsprechend § 3 Abs. 4 KKG im Land Sachsen-Anhalt einschließlich der Anlage 1 – Maßnahmebeschreibung und Ausgabenplan

der Familienhebammen war in einem finanziellen Umfang von 28.910 € geplant. Diese Mittel konnte der Landkreis zu 61,4 % nicht einsetzen.

Das Landesverwaltungsamt bat mit Schreiben vom 09.04.2014 um Rückzahlung des ermittelten Betrages unter Hinweis auf die Verzinsung des Erstattungsanspruches durch gesonderten Bescheid. Die nicht abgerufenen bzw. nicht abgeflossenen Mittel waren für den Einsatz der Familienhebammen vorgesehen, der erst ab 01.07.2013 realisiert wurde. Der Landkreis begründete dies mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Gewinnung und der rechtlichen und entgeltlichen Sicherstellung des Einsatzes der Familienhebammen.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass es dem Landkreis nicht gelungen ist, die bereitgestellten Mittel für die Familienhebammen und die sonstigen Maßnahmen in den genannten Zeiträumen umfassend zu verwenden.

Die Verantwortung erkennt der Landesrechnungshof beim öJHT. Aufgrund der Argumentation der Nutzung bestehender Strukturen war die Netzwerkarbeit Frühe Hilfen vom Jugendamt an freie Jugendhilfeträger ausgegliedert worden. Die Koordination der Hebammen war gem. § 3 KKG (Art. 1 BKiSchG) und der Verwaltungsvereinbarung durch das Jugendamt zu organisieren. Das Jugendamt hatte im Sitzungsprotokoll der Steuerungsgruppe vom 04.12.2012 unter TOP "Sonstiges" ausgeführt:

„Die Koordination der Arbeit der Familienhebammen wird mit großer Wahrscheinlichkeit ab 2013 dem Jugendamt zugeordnet werden. Sobald diesbezüglich neue Erkenntnisse vorliegen, wird auf Amtsebene eine Regelung getroffen und die Steuergruppe anschließend informiert.“

Die Koordination der Familienhebammen im Jugendamt wurde dem Tätigkeitsbereich der Sachgebietsleiterin ASD ohne zusätzliche Zeitanteile angegliedert. Gemäß dem Sitzungsprotokoll der Steuerungsgruppe vom 02.07.2013 hatte die Sachgebietsleiterin als Koordinatorin für Familienhebammen unter bestmöglicher Unterstützung durch die Koordinierungsstelle Kinderschutz zu fungieren. Eine Beschreibung zum Tätigkeitsumfang und den Verantwortlichkeiten lag zur Begründung nicht vor. Dies hatte zur Folge, dass die Koordinierung der Familienhebammen zunächst nicht zeitnah und qualifiziert durchgeführt wurde. Der öJHT erreichte erst zum Beginn des zweiten Halbjahres 2013 den Einsatz der Familienhebammen. Inhalt der Verwaltungsvereinbarung ist u.a. die fachlich qualifizierte Koordination der Netzwerke und der Familienhebammen durch den Jugendhilfeträger, d.h. der Jugendhilfeträger kann die Aufgaben regelmäßig erst dann geeignet und zweckmäßig leisten, wenn er

zunächst in seinem Hause die entsprechend notwendigen Strukturen geschaffen hat und damit zur umfassenden Steuerung und Koordinierung der Umsetzung des Kinderschutzgesetzes im Bereich der Frühen Hilfen befähigt ist. Die Steuerungsgruppe „Lokales Netzwerk Kinderschutz“ hat zur Thematik beraten, konnte jedoch aufgrund ihrer Art und Zusammensetzung nicht die Detaillaufgaben durchführen, die zur Koordinierung und Durchführung des Einsatzes der Familienhebammen notwendig sind.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist der geringfügige Abruf der Fördermittel dem fehlenden frühzeitigen Aufbau einer Koordinierungsverantwortung für die Familienhebammen im Jugendamt geschuldet.

Der Landesrechnungshof schlägt vor, künftig den Aufbau von Koordinierungsstellen durch Organisationsanweisungen festzusetzen.

10.4 Verbesserungsmöglichkeiten im Zuwendungsverfahren

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenartig die Zuwendungsverfahren für die Vergabe der Mittel für die Frühen Hilfen. Diese waren für das Jahr 2013 noch nicht abgeschlossen. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Verwendungsnachweise für die Vergaben 2012 beim Jugendamt vor und waren an das Rechnungsprüfungsamt weitergeleitet worden.

10.4.1 Zuwendung 2012

Förderung des Projektes „Entwicklungspsychologische Beratung als frühe Hilfe zur Vermeidung von Kindeswohlgefährdung im Beratungszentrum Burg“

Die Steuerungsgruppe „Lokales Netzwerk Kinderschutz Jerichower Land“ beim Jugendamt beschloss am 04.12.2012, dass dieses Projekt im Jahr 2012 aus Mitteln des Bundes i.H.v. 5.820 € gefördert werden soll, mit der Absicht es in den Folgejahren weiter zu fördern. Dazu sei die Förderung i.H.v. 43.437 € für 2013 und für die Jahre 2014 und 2015 i.H.v. 50.126 € aus Landes- und Eigenmitteln beabsichtigt. Die Mittelhöhe stimmte mit dem Bundesprogramm überein, welches jedoch für die Koordinierungsstelle Frühe Hilfen und den Einsatz der Familienhebammen zu verteilen war. Der Jugendhilfeausschuss befürwortete am 13.12.2012 das Projekt innerhalb der Erziehungsberatungsstelle Burg und legte fest, dass die Finanzierung ab dem Jahr 2013 auf der Grundlage der bestehenden Vereinbarung nach Maßgabe der jeweiligen Haushaltssatzung erfolgt. Als Folgekosten wurden 48.000 € bei Einnahmen i.H.v. 7.000 € angegeben. Die Nachfolgefiananzierung war somit nicht nachvollzieh-

bar abweichend von den unrealistischen Vorgaben der Steuerungsgruppe beschlossen worden.

Die Entwicklungspsychologische Beratung (EPB) ist ein Beratungskonzept, dessen Ziel es ist, den Aufbau einer sicheren und zuverlässigen Bindung zwischen Eltern und ihrem Kind zu fördern. Sie soll insbesondere bei Verunsicherungen im Umgang mit dem Kind unterstützen und beratend wirken.

Die zum Antrag vorliegende Konzeption bildete die bestehende Einrichtung der „Entwicklungspsychologischen Beratung im Beratungszentrum Burg“ mit 4 Mitarbeitern ab, die durch eine Stelle für die entwicklungspsychologische Beratung als Frühe Hilfe zur Vermeidung von Kindeswohlgefährdung mit 30 Wochenstunden verstärkt werden sollte. Die Gesamteinrichtung wurde durch das Land Sachsen-Anhalt und den Landkreis finanziert und die darin neu geschaffene Maßnahme „Frühe Hilfen“ wurde als Projekt durch Bundesmittel anfinanziert. Die Finanzierung umfasste Personalkosten und eine Verwaltungsumlage. Der Verwendungsnachweis lag ordnungsgemäß vor. Der Landesrechnungshof weist jedoch auf Nr. 1.4. VV zu § 44 LHO hin. Werden Projekte durch mehrere Zuwendungsgeber gefördert, hat eine Abstimmung der Zuwendungsgeber zu erfolgen.

Der Sachbericht enthielt die Darstellung der Tätigkeit für die ersten 2 Monate und insbesondere das Ziel, Eltern auf die Geburt vorzubereiten und diese nach der Geburt zu unterstützen, um insbesondere Verhaltensauffälligkeiten und Entwicklungs- und Bildungsstörungen vorzubeugen. Anvisiert wurde insbesondere Gruppenarbeit. Auf das Angebot wurde in der Schwangerschaftsberatungsstelle des Trägers und durch die Kooperationspartner im Kinderschutz hingewiesen. Der geplante Aufbau einer Netzwerkstelle Frühe Hilfen und die geplante Weiterförderung aus den Bundesmitteln erfolgte jedoch nicht. Das Projekt wurde im Rahmen der Zuweisungen nach § 3 Abs. 1 KiSchuG in den Folgejahren weitergefördert. Dazu hat der Landesrechnungshof unter Pkt. 10.2.1 ausgeführt.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Mittel aus dem Bundesprogramm und nach dem KiSchuG künftig vorrangig für die Koordinierung des Kinderschutzes und der Familienhebammen verwendet werden. Der Landkreis hat die sich bietenden Möglichkeiten der Finanzierung von eigenen Personalstrukturen aus Bundesmitteln nicht wahrgenommen.

10.4.2 Zuwendung 2013 - Förderbereich „Netzwerk mit Zuständigkeit für Frühe Hilfen“

Der Maßnahmeplan und der Ausgabenplan des Landkreises nach dem Konzept und dem Antrag auf Gewährung von Zuwendungen zur Umsetzung des Bundesprogramms stellte der Landkreis für das Jahr 2013 wie folgt auf:

Maßnahmeplan	Bundesmittel	Landesmittel (LON Kinderschutz)
1.1 Personal- u. Sachkosten	14.527 €	
1.2 Qualifizierung		
1.3 Dokumentation		
1.4 Förderung von Netzwerkpartnern		1.500 € 500 €
1.5 Maßnahmen Öffentlichkeitsarbeit		
1.6 sonstiges		1.000 €
Gesamtmittel	14.527 €	3.000 €

Ausgabenplan	Bundesmittel	Landesmittel
Personalausgaben	13.593,51 €	
Beiträge zur BG	24,15 €	
Sachausgaben:		
Mietkosten	382,34 €	
Geschäftsbedarf		500 €
Fortbildung der Mitarbeiter		1.500 €
Beschaffung von Ausstattung		1.000 €
Entwicklungspsychologische Beratung		7.000 €
Gesamt	14.527 € ³¹	10.000 €

Nach Artikel 2 Nr. 3 der Verwaltungsvereinbarung Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen 2012-2015 (gem. § 3 Abs. 4 KGG) sind Netzwerke mit Zuständigkeit für Frühe Hilfen förderfähig, die mindestens die Einrichtungen und Dienste der öffentlichen und freien Jugendhilfe, relevante Akteure aus dem Gesundheitswesen, Beratungsstellen nach §§ 3 und 8 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes sowie Einrichtungen der Frühförderung einbinden sollen (§ 3 Abs. 2 KKG),

- bei denen der örtliche Träger der Jugendhilfe eine Koordinierungsstelle mit fachlich qualifizierter Koordination vorhält,
- die Qualitätsstandards – auch zum Umgang mit Einzelfällen – und Vereinbarungen für eine verbindliche Zusammenarbeit im Netzwerk vorsehen,
- und die regelmäßig Ziele und Maßnahmen zur Zielerreichung auf der Grundlage der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII festlegen und die Zielerreichung überprüfen.

Der Landkreis förderte die Netzwerkkoordinatorin nach der Vereinbarung zur Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des Lokalen Netzwerkes Kinderschutz nach § 3

³¹ Die summarische Untergliederung erfolgte fehlerhaft durch den Landkreis. Er hatte nur Ausgaben i.H.v. 14.000 € nach Ausgabearten geplant. Das Landesverwaltungsamt forderte keine Korrektur.

Abs. 2 KiSchuG LSA vom 14.06.2010, in der geänderten Fassung durch Beschluss des Jugendhilfeausschusses vom 21.02.2013, zwischen dem Landkreis und der Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH und der Jugendwerk Rolandmühle gGmbH. Die Änderung betraf die Anhebung des geförderten durchschnittlichen Tätigkeitsumfangs von 5,4 Wochenstunden auf 11,5 Wochenstunden ab März 2013 und auf 15 Wochenstunden ab dem 01.01.2014. Des Weiteren wurde die Zuwendungsvergabe aus den nunmehr zur Verfügung stehenden Bundesmitteln zur Abgeltung der Personalkosten sowie des sächlichen Betriebskostenaufwandes in o.g. Umfang beschlossen. Eine Veränderung der Aufgabenstellung erfolgte gegenüber dem unter Pkt. 10.2. genannten Umfang nach dem LON Kinderschutz nicht.

Der Landesrechnungshof sieht aus nachfolgenden Gründen wesentliche Fördervoraussetzungen für nicht gegeben an:

- Die Netzwerkstelle bestand bereits vor dem 01.01.2012 in dem von der Vereinbarung umfassten Aufgabenbereich. Vor dem 01.01.2012 bestehende Projekte waren jedoch nicht zuwendungsfähig. Da auch der Ausbau der Netzwerkstelle Kinderschutz zuwendungsfähig war, konnte nach Auffassung des Landesrechnungshofs die Förderung aus Bundesmitteln nur den erhöhten Wochenstundenanteil betreffen, der nunmehr der Koordinierungsstelle gemäß den zuwendungsfähigen Sach- und Personalkosten nach der Verwaltungsvereinbarung zugeordnet wurde. Die Aufgaben im Rahmen des Lokalen Netzwerkes Kinderschutz waren nach der Vereinbarung adäquat weiterzuführen. Der Landesrechnungshof erkennt wohl, dass Synergieeffekte bestehen und eine Doppelung der Strukturen zu vermeiden ist. Er ist jedoch der Auffassung, dass eindeutige Abgrenzungen in der Zuwendungsfähigkeit der Netzwerke zu schaffen sind, zumal die rückwirkende Förderung von bereits bestehenden Projekten ausgeschlossen war. Auch aus struktureller Sicht hält er eine Diskussion zur Zusammenfassung oder Trennung der Lokalen Netzwerke Kinderschutz und Frühe Hilfen und eine entsprechende Definition und Leistungsbeschreibung für notwendig, um die jeweiligen Zielsetzungen und Verantwortlichkeiten nachvollziehbar zuzuordnen.
- Die Förderung von Einrichtungen und Diensten war zu gewähren, wenn der örtliche Träger der Jugendhilfe eine Koordinierungsstelle mit fachlich qualifizierter Koordination vorhält. Sofern Landesrecht keine andere Regelung traf, sollte nach § 3 Abs. 3 KKG die verbindliche Zusammenarbeit im Kinderschutz als Netzwerk durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe organisiert werden. Die Beteiligten sollten die Grundsätze für eine verbindliche Zusammenarbeit in Vereinbarungen festlegen. Auf vorhandene Strukturen sollte zurückgegriffen wer-

den. Das Landesrecht regelte nach § 2 KiSchuG LSA die Aufgaben des Jugendamtes. Danach hat das Jugendamt den Auftrag, Kinder vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen. Das Jugendamt hat zu gewährleisten, dass geeignete Angebote für Kinder und Eltern zur Verfügung stehen und weiterentwickelt werden, um eine förderliche Entwicklung der Kinder sicherzustellen. Zur Erreichung des Schutzes von Kindern wirkt das Jugendamt gemeinsam mit anderen, dem Kindeswohl dienenden Einrichtungen und Institutionen zusammen. Nach § 3 KiSchuG sind Lokale Netzwerke Kinderschutz in den Landkreisen und kreisfreien Städten für frühe und rechtzeitige soziale und gesundheitliche Hilfen und Leistungen für Schwangere, Kinder, Mütter und Väter einzurichten. Der örtliche Träger der Jugendhilfe übernimmt die Initiative und Steuerung zur Errichtung des lokalen Netzwerkes Kinderschutz und dessen Koordinierung. Die Koordinierungsstelle war nicht beim örtlichen Träger eingerichtet. Vielmehr sollten vereinbarte Teilaufgaben durch die geförderte Stelle beim freien Träger wahrgenommen werden. Der Landesrechnungshof hat bereits unter Pkt. 10.2. seine Bedenken zu diesem Modell im Hinblick auf eine nachhaltige und verantwortliche Sicherstellung der Aufgaben des Kinderschutzes dargelegt, da der notwendige Koordinierungs- und Steuerungseinfluss des Jugendamtes sowie dessen Gesamtverantwortung nicht vereinbart waren und er in den vorgelegten Zuwendungsakten eine unzureichende qualitative und quantitative Dokumentation und Evaluierung des Aufgabenspektrums Kinderschutz und Frühe Hilfen vorfand.

- Qualitätsstandards – auch im Umgang mit Einzelfällen – waren mit der Vereinbarung zur Wahrnehmung der Aufgaben nicht festgelegt.
- Die Jugendhilfeplanung des Landkreises enthielt die Koordinierungsstelle nicht. Es lagen lediglich die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses zur Bildung der Koordinierungsstelle vor. Der Landkreis hat somit die Ziele und Maßnahmen zum Aus- und Aufbau und zur Weiterentwicklung der Netzwerke mit Zuständigkeit Frühe Hilfen in die Jugendhilfeplanung einzubringen. Die Zielerreichung ist zu überprüfen.

Die Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH erhielt zur Umsetzung der Vereinbarung mit Datum vom 01.08.2013 einen Zuwendungsbescheid über Zuwendungen i.H.v. 14.527 €. Der Träger leitete lt. Schreiben vom 12.08.2013 Mittel i.H.v. 382,34 € an die Jugendwerk Rolandmühle gGmbH für Betriebskosten weiter. Die Träger hatten gemäß der Vereinbarung bis zum 1. April die Verwendung der Mittel des Vorjahres nachzuweisen. Der Verwendungsnachweis vom 14.01.2014 wies Ausgaben i.H.v. 13.640,44 € für Personal- und Fahrtkosten der Koordinatorin nach.

Eine Rückzahlung von 886,56 € wurde ermittelt und an das Landesverwaltungsamt gemeldet. Der Nachweis zu den Betriebskosten, die bei der Berechnung inbegriffen waren, lag noch nicht vor. Zum Prüfungszeitpunkt im Juni 2014 lag lediglich ein zahlenmäßiger Verwendungsnachweis zu den Personalkosten vor. Die Stelle der Koordinatorin war wiederum neu besetzt. Qualifikationsnachweise und ein erweitertes Führungszeugnis befanden sich nicht in der Akte. Der Verwendungsnachweis enthielt keinen Sachbericht. Diesen hatte der Landkreis auch nicht nachgefordert. Der Verwendungsnachweis war noch nicht geprüft.

Eine sachgerechte Prüfung der Aufgabenerledigung hatte das Jugendamt somit nicht durchgeführt.

Der Landesrechnungshof hat wegen der Nichterfüllung wesentlicher Zuwendungskriterien erhebliche Bedenken zur Zuwendungsfähigkeit der Gesamtmaßnahme. Er erwartet eine umgehende Evaluierung der Koordinierung und Steuerung des Netzwerkes Frühe Hilfen.

10.4.3 Förderung 2013 - Förderbereich Familienhebammen

Der Zuwendungsantrag des Landkreises umfasste Honorare für den Einsatz von Familienhebammen und vergleichbare Berufsgruppen i.H.v. 28.910 €.

Der Landesrechnungshof hatte das Projekt „Familienhebammen im Land Sachsen-Anhalt“ im Rahmen der Förderung von Angeboten „Frühe Hilfen“ in den Jahren 2006 bis ca. 2010 u.a. beim Ministerium für Arbeit und Soziales geprüft.³² Prüfungsgegenstand war auch die Finanzierung der Familienhebammen. Er vertrat dabei die Auffassung, dass die Abrechnungsbögen die Abgrenzung zu den Leistungen der Krankenkassen erkennen lassen müssen, d.h. die Vergütungsansprüche durch Angabe von Namen, Anschrift, Krankenkasse sowie der Beschreibung der erbrachten Leistungen unter Angabe konkreter Daten (Tag, Zeit und Dauer) belegen müssen. Des Weiteren müssten Zeitintervalle klar definiert sein und die Besuchsdauer von den Klienten/-innen bestätigt werden. Der Landesrechnungshof forderte somit eine realistische und nachprüfbar Abrechnung der Leistungen. Die Leiterin des Zentrums „Frühe Hilfen für Familien“ beim Ministerium für Arbeit und Soziales (E-Mail vom 25.07.2013 – Familienhebammen – Geprüftes Verfahren im Umgang mit anonymen Selbstmelderinnen) hat die Jugendämter darauf hingewiesen, dass nach Hinweis des Landesrechnungshofs die Falldokumentation, Ausbildungsverträge, Honorarverträge und Abrechnungsunterlagen der Familienhebammen und Koordinierungsstellen vollständig, nachvollziehbar, dokumentiert und prüfbar sein müssen.

³² Prüfungsmittteilung vom 21.10.2011, Az. 12.10-0517/10(1)

Die Koordinierungsstellen müssen einen bedarfsgerechten Einsatz der Familienhebammen sicherstellen und ihre Entscheidungen dokumentieren. Die Familienhebammen sollten frühzeitig darauf hinwirken, dass die Betroffenen eine Entbindung von der Schweigepflicht erklärten.

Als Koordinatorin für Familienhebammen war die Sachgebietsleiterin des ASD eingesetzt. Im Landkreis standen 4 Familienhebammen zur Verfügung. Die Vereinbarungen mit den Familienhebammen wurden ab Juni 2013 geschlossen. Im Landkreis gab es 675 Geburten und es wurden 17 Familien durch die eingesetzten Familienhebammen betreut. Diese waren 285 h im Einsatz. Das zur Verfügung gestellte Gesamtvolumen an Zuwendungen für die Familienhebammen wurde zu weniger als der Hälfte eingesetzt und daher überwiegend zurückgegeben. (siehe Pkt. 10.3.2)

Der Landesrechnungshof fasst im Folgenden Feststellungen und Hinweise zur Förderung der Familienhebammen zusammen:

Honorarverträge

Gemäß Nr. 15 des Zuwendungsbescheides des Landesverwaltungsamtes war die Weiterleitung der Zuwendung zulässig, wenn diese auf der Grundlage eines Honorarvertrages an Familienhebammen für förderfähige Maßnahmen nach Art. 2 Nr. 4 der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung oder durch Zuwendungsbescheid oder -vertrag zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen der Bundesinitiative „Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen 2012 - 2015“ gemäß § 3 Abs. 4 KKG und unter Beachtung der §§ 23 und 44 LHO-LSA und den AN Best-P/Gk erfolgt. Der Landkreis hatte Honorarverträge mit den Familienhebammen geschlossen.

Die Honorarverträge mit den Familienhebammen wurden ab April 2013 mit einem Arbeitszeitaufwand von 13 Stunden im Monat und ab Oktober 2013 mit 16 Stunden im Monat abgeschlossen. Das Ministerium für Arbeit und Soziales hatte den Landkreisen einen Musterhonorarvertrag zur Verfügung gestellt, an den sich der Landkreis anlehnte. Der Landesrechnungshof hat zur Umsetzung der Honorarverträge durch den Landkreis folgende Feststellungen und Hinweise:

a) Qualifikationsvoraussetzungen

Nach dem Honorarvertrag war Voraussetzung für die Tätigkeit der Familienhebammen der erfolgreiche Abschluss einer berufsbegleitenden Qualifizierung zur Familienhebamme, die dem vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen veröffentlichten Kompetenzprofil zu entsprechen hat.

Eine Familienhebamme konnte das „Zertifikat zur erfolgreichen Teilnahme an der Qualifizierung zur Familienhebamme Sachsen-Anhalt“ nicht nachweisen. Es lag jedoch ein Nachweis der Teilnahme am Ausbildungsprogramm vor. Der betreffende Honorarvertrag war somit formal unter Nichtbeachtung der Ausbildungsvoraussetzungen der Familienhebamme geschlossen worden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass nach dem abgeschlossenen Honorarvertrag der Einsatz der Familienhebamme formal wegen des Fehlens einer Ausbildungsvoraussetzung nicht zulässig war. Vom Landkreis hätte in diesem Fall eine Ausnahmeregelung unter bestimmten Auflagen zugelassen werden können.

Der Landkreis hätte auch beim Ministerium für Arbeit und Soziales ein Duplikat des Zertifikats anfordern können.

b) Bezahlung und Abrechnung

Nach Nr. 3 der Anlage zu den Besonderen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid des LVWA – zusätzliche Pflichten des Zuwendungsempfängers - wurde ein durch den Landkreis zu gewährleistendes Honorar i.H.v. 36 € je Einsatzstunde festgelegt.

Der Landkreis legte die Vergütung gemäß § 4 Abs. 1 des Honorarvertrages i.H.v. 36 € pro Stunde fest. Als Arbeitszeit im Sinne des Projekts galt die Erfüllung der unter § 2 des Honorarvertrages genannten Aufgaben. Bei der Bemessung des jeweiligen Stundenvolumens waren Teilnahmen an Fallbesprechungen, Netzwerkkonferenzen, Dokumentationsaufwand, Fahrtzeiten sowie Telefonate pauschal zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 4 Honorarvertrag). Nach § 2 Abs. 1 des Honorarvertrages war zudem die regelmäßige bedarfsgerechte Teilnahme an der Netzwerktätigkeit und an den erforderlichen Fallbesprechungen bei der Bemessung des jeweils zu vereinbarenden Stundenvolumens pauschal berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der Landkreis den genannten Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides nicht nachkam. Der Vertrag enthielt keine Definition zur anrechenbaren Einsatzstunde. Die Höhe des Pauschalanteiles für die Fachleistungen, die nicht unmittelbar Vorort durchzuführen sind, war nicht bestimmt. Da diese Pflichtleistungen jedoch zu erbringen waren, konnten die Familienhebammen diese Leistungen prinzipiell frei bei der Berechnung der geleisteten Stunden verrechnen. Nach den Abrechnungsbögen war von den Familienhebammen nur die

Anzahl der Stunden pro Monat anzugeben (siehe dazu 10.4.4). Berechnungsmodalitäten für die Fachleistungsstunde waren somit nicht geregelt. Damit lag keine prüfbare Abrechnung des inhaltlichen Umfangs der Tätigkeit im Zeitvolumen vor. Das Jugendamt führte einen Vergleich mit den Regelungen eines anderen Landkreises durch. Auf diesem Vermerk war für den Landkreis Jerichower Land handschriftlich vermerkt: "60 min = 45 min Fallarbeit + 15 min Dokumentation". Sofern eine derartige Regelung intern bestand, ist diese im Honorarvertrag festzulegen. Neben einer eindeutigen Definition der anrechenbaren Einsatzstunde (Fallarbeit und Dokumentation) fehlten Regelungen zu weiteren Leistungszeiten, wie zur Anrechnung

- von Fahrtzeiten; bei größerem Einsatzradius kann auch hier eine entsprechende Regelung als Anerkennung von Arbeitszeit getroffen werden. Dies ist ggf. mit der Finanzierung von Kilometergeld nach dem Bundesreisekostengesetz zu koppeln,
- von Zeiten, die aus Fehleinsätzen, wie dem Nichtantreffen der Klienten, entstehen,
- von Zeiten für Fallbesprechungen mit dem Jugendamt,
- von längeren Telefongesprächen in begründeten Fällen,
- der Leistungszeiten bei Teilnahme an Netzwerkkonferenzen, die als nicht fall-spezifische Tätigkeit finanziert werden können. Der Landesrechnungshof empfiehlt, diese nicht in eine weitere Pauschale einfließen zu lassen, da sie konkret nach dem Stundenmaß bestimmbar sind.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Ermittlung des Leistungsumfangs für eine anrechenbare Fachleistungsstunde nach dem festgelegten Leistungsspektrum durch die abrechnenden Familienhebammen unbestimmt und nicht prüfbar war. Der Landkreis hat eindeutige Berechnungsregelungen zu vereinbaren, die klientbezogene und zusätzliche Falleleistungen und Leistungen der Netzwerktätigkeit erfassen müssen. Der Landkreis hat die Zuwendungen für die Familienhebammen entsprechend den Zuwendungsbestimmungen zu vergeben. Das Land stellte in ausreichendem Maß Mittel für die Förderung der Familienhebammen zur Verfügung, so dass den Zuwendungsbestimmungen entsprochen werden konnte.

10.4.4 Abrechnung der Zuwendungen für Familienhebammen

Der Verwendungsnachweis lag zur Weiterleitung an das Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung vor und war somit im landkreisinternen Prüfungsprozess. Dem Landesrechnungshof wurde eine Auflistung aller Abrechnungen der Familienhebammen

vorgelegt. Der Landesrechnungshof sah stichprobenhaft Einzelakten zur Abrechnung der Familienhebammen ein.

Mit Wirkung vom 17.04.2013 trat eine Verfügung zum internen Verfahren und zu Verantwortlichkeiten zur Vergabe der Aufträge an Familienhebammen in Kraft. Der Jugendamtsleiter legte fest, dass in übertragener Verantwortung auf die Sachgebietsleiterin und die Bezirkssozialarbeiter diese für die Auftragsvergabe und Kontrolle zuständig waren und als Koordinierung der Hebammen die Sachgebietsleiterin nach Außen zu wirken hat. Die Bezirkssozialarbeiter hatten die Entscheidung zur Vergabe der Aufträge vorzubereiten. Die Genehmigung galt nach Unterschrift der Sachgebietsleiterin/eines benannten Vertreters als erteilt.

Die Koordinatorin für Familienhebammen traf mit Wirkung ab 29.01.2014 eine Festlegung zur Aktenordnung und gab eine Musterakte mit den Seiten 0 bis 13 mit entsprechenden Formularen vor. Damit wurde ab diesem Zeitpunkt ein standardisiertes Verfahren zum Ablauf des Familienhebbammeneinsatzes festgesetzt.

Die Koordinatorin gab bestehende Fallakten an die jeweils zuständigen Sozialarbeiterinnen zur Aufbereitung ab. Diese Akten waren teilweise nachbereitet worden oder diese Tätigkeit war noch nicht erledigt. In einem Abgabefall waren die Fallakten ungeordnet, unvollständig und nicht nach der Musterakte abgeheftet. Einzelne Bestandteile wie Abrechnungen und Auszahlungsanordnungen betrafen andere Betreuungsfälle.

Der Landrechnungshof fand somit vielfach Einzelakten für beendete und laufende Fälle in einem mangelhaften Anlagezustand vor. Die Aktenordnung ist einzuhalten.

Der Landesrechnungshof prüfte nicht die fachlich inhaltliche Aufgabenerteilung. Er stellte jedoch fest, dass Akten vorlagen, nach denen die Bedarfsprüfung nicht dokumentiert war und das Ergebnis der Bedarfsprüfung nicht gesondert festgelegt wurde. Teilweise waren die Aufgaben des jeweiligen Einsatzes beschrieben (nicht: Az. 2013/2 JL, Az. 39288-18-01-Wo). Es fehlten jedoch oftmals die Angaben zu den konkreten Zielstellungen im Beauftragungszeitraumes (z.B. Az. 2012-4 JL-04-Wi, Az. 39288-2-02, Az. 2-Ka-2013).

Die Bedarfsprüfung ist durch die Aktenführenden zu dokumentieren, um die Zuwendungsfähigkeit der Maßnahme prüfen zu können. Der Landesrechnungshof empfiehlt weiterhin die Vereinbarung konkreter Ziele für den Famili-

enhebammeneinsatz und damit die Gewährleistung einer Zielerreichungsprüfung.

Die Familienhebamme erhielt vom Landkreis für jeden Einzelfall einen beiderseitig bestätigten Auftrag mit einem festgelegten monatlichen Stundenumfang zur Betreuung für einen zeitlich begrenzten Betreuungsabschnitt. Der Betreuungszeitraum wurde ggf. durch einen neuen Auftrag je nach Entscheidung zur Notwendigkeit der weiteren Betreuung der Klienten verlängert. Zwischenberichte zur Verlängerung der Maßnahme lagen jedoch nicht immer in der Akte vor, so dass eine Weiterführung teilweise nicht aktenkundig belegt und damit deren Notwendigkeit nicht nachvollziehbar war (Az. 2-Ka-2013). Im Stundenumfang waren nach der in Klammern gestellten Anmerkung des Auftragsformulars Aufwendungen für Fahrtzeiten, Hausbesuche, Netzwerkarbeit, Teilnahme an Fortbildungen, Fallberatungen/Kontakte zum Jugendamt und ggf. anderen Behörden und Einrichtungen enthalten. Eine eindeutige Definition zur „Einsatzzeit vor Ort“ lag somit auch nach diesem Auftrag nicht vor (siehe Pkt. 10.4.3). Nach dem Formular „Monatliche Abrechnung der Stunden ab 29.01.2014“ hatte die Familienhebamme den Abrechnungsmonat/-jahr, den Namen der Familienhebamme, das Aktenzeichen des Falls, die Anzahl der Stunden zur Berechnung des monatlichen Honorars und die Bankdaten anzugeben. Nachweise zu den einzelnen Betreuungszeiten und anderen Einsatzzeiten nach Betreuungstag, Angaben der konkreten Betreuungszeit in Minuten und ggf. Bemerkungen zu den Leistungen waren von den Familienhebammen nicht gefordert. Daher waren die Einsatzzeiten nicht prüfbar.

Nach § 4 Abs. 1 der Hebammen-Vergütungsvereinbarung (Anlage 1 zum Vertrag nach § 134 a SGB V) sind die auf der Grundlage dieser Vergütungsregelung erbrachten Leistungen spätestens am Tage nach der Leistungserbringung von der Versicherten unter Angabe der Art der Leistung, des Datums sowie der Uhrzeit der Leistungserbringung und, soweit dies für die Höhe der Vergütung der Leistung von Bedeutung ist, die Dauer der Leistung durch Unterschrift zu bestätigen (Versichertenbestätigung). Der Landesrechnungshof erachtet eine derartige Bestätigung auch für den Einsatz der Familienhebammen für erforderlich.

Der Landesrechnungshof erwartet die Erhebung von prüfbaren Angaben zur zeitlichen Durchführung des jeweiligen Auftrags und den Nachweis der Durchführung durch die Klienten.

In einem geprüften Fall (Az. 4-Ka-2013 – 2 Aufträge) lagen die Statistikbögen für die anonymisierte Dokumentation vor. Im Abschnitt C) zum Verlauf der Betreuung war die Anzahl der Betreuungsaktivitäten/-besuche und im Weiteren waren Angaben zum Entgelt über die HebGV oder auf ärztliche Anordnung zu machen. Die Daten wurden wie folgt angegeben:

Fall	Besuche Insgesamt	Entgelt über HebGV	Entgelt auf ärztliche AO
vom 06.2013 - 09.2013	7	1	0
vom 12.2013 – 03.2014	12	13	0

Der Landesrechnungshof konnte diese Angaben nicht mit den Abrechnungen der Förderung vergleichen, da

- bei der Abrechnung der Förderung die Stundenanzahl und nicht die Anzahl der Besuche anzugeben und daher die Abrechnung nicht nachvollziehbar war und
- sofern Entgelte für die Besuche nach der HebGV finanziert wurden, der Finanzierungsträger nicht benannt war. Die Förderung erfolgt nicht nach der HebGV. Doppelfinanzierungen sind auszuschließen.

Unverständlich war nach den Zahlenangaben im zweitgenannten Zeitraum zudem, dass mehr Besuche über die HebGV finanziert wurden, als getätigt wurden.

Dem Landkreis wird empfohlen, die ordnungsgemäße und nachvollziehbare Darstellung des Statistikbogens in diesem Punkt mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales zu diskutieren und den Familienhebammen entsprechende Hinweise zu erteilen.

Familienhebammen können vor der Geburt und 8 Wochen nach der Geburt des Kindes bis max. zum Erreichen des 1. Lebensjahres eingesetzt werden, d.h. außerhalb des Zeitraumes, in dem die Hebamme durch einen Vertrag nach § 134a SGB V (HebGV) finanziert wurde. Ausnahmen sind gesondert zu begründen. Nach den musterhaften Unterlagen war das Geburtsdatum des Kindes nicht zu vermerken. In einem Statistikbogen (Az. 2-Ka-2013) war vermerkt, dass sich das Kind bei Aufnahme der Betreuung im 2. Lebensmonat befand. Eine Förderung war danach möglicherweise ausgeschlossen. Es ist daher für die Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit notwendig, dass in der Fallakte das Geburtsdatum vermerkt wird. War die Familienhebamme parallel zur SPFH eingesetzt, konnte das Geburtsdatum dem teilweise anliegenden Hilfeplan entnommen werden.

Andererseits besteht in besonderen Fällen die Möglichkeit, dass eine Hebamme nach dem Krankenkassenvertrag auch über einen früheren oder längeren Zeitraum

eingesetzt werden kann und somit kein Bedarf an einer Familienhebamme aus Förderungen der Bundesinitiative besteht. Der Landkreis kann, um Doppelförderungen auszuschließen – wenn von der Kindesmutter eine Schweigepflichtentbindung dazu vorliegt – ggf. einen Nachweis von der Krankenkasse zum kassenärztlich finanzierten Hebammeneinsatz einfordern.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine Ermächtigung der Klientin zur Freigabe der Krankenkassennummer für die Einholung von Angaben zu Beginn und Ende der Betreuung durch eine Hebamme nach § 134a SGB V zu erwirken.

10.4.5 Einsatz der Familienhebammen in besonderen Fällen

Die Arbeit der Familienhebammen im Kontext der Frühen Hilfen zeichnet sich durch einen frühzeitigen, vor allem niedrighschwelligem Zugang zu Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf aus. Vertragszweck der Tätigkeiten ist, in besonders starken Belastungssituationen eine umfassende Beratungs- und Unterstützungsleistung anzubieten. Familien in besonders starken Belastungssituationen soll eine umfassende Beratungs- und Unterstützungsleistung in gesundheitlicher und psychosozialer Hinsicht geboten werden, um Mütter und Väter zu befähigen, ihre individuellen und sozialen Lebensumstände zu meistern, damit Säuglinge und nach Ablauf der Betreuung die Kleinkinder in einer Umgebung aufwachsen, die sie in ihrer körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung unterstützt und fördert. Gleichzeitig soll die Inanspruchnahme der Schwangerenvorsorge erhöht werden. Familienhebammen sollen ihren Einsatz insbesondere bei Familien in Problemlagen (selektive/sekundäre Hilfen) finden. Wenn die Hilfe nicht ausreicht, eine Gefährdung des Kindeswohls abzuwenden, sorgen Frühe Hilfen dafür, dass weitere Maßnahmen zum Schutz des Kindes ergriffen werden.

Das Angebot ist nicht Bestandteil der Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff SGB VIII, deren Grundlage regelmäßig der Hilfeplan nach § 36 SGB VIII als Planungsinstrument und Organisationshilfe ist.

Beispiel 1 – Verknüpfung mit SPFH

Die Hebamme meldete einen Fall, für den die Prüfung der Gefährdung des Kindeswohls durch das Jugendamt vorgenommen wurde. Das Jugendamt leistete daraufhin SPFH nach einem Hilfeplan nach § 36 SGB VIII und bezog die Familienhebamme in die Betreuung der jungen Familie ein. Der Umfang der Betreuung wurde wie folgt festgelegt:

	Einsatz/Auftrag	
SPFH	21.05.2013 Teambeschluss Beginn 17.05.2013	Überprüfung/Fortschreibung 31.08.2013 2 Sozialpädagogen für 4 h wöchentlich Handlungsvereinbarung für die Bereiche: Ämter und Behörden, Vernetzung, Nutzung örtliche Struktur
SPFH	29.07.2013 Teambeschluss Fortsetzung	voraussichtliches Ende SPFH am 30.03.2014 Reduzierung auf 26 h monatlich ab 01.10.2013 (dazu Festlegung zum Einsatz Familienhebamme)
SPFH	Abschlussbericht 28.02.2014	Zielvereinbarungen voll erreicht: - Versorgung des Kindes - Förderung der Erziehung - Nutzung örtliche Struktur - Vernetzung ohne Angabe zur Zielerreichung: Ämter- und Behörden
Familienhebamme		Familienhebamme war Hebamme – Mitteilung an JA am 16.04.2013, empfiehlt Prüfung Kindeswohlgefährdung ggf. Einsatz HzE und/ oder Familienhebamme und HzE
Familienhebamme	01.08.2013-30.10.2013 4 h monatlich	Aufgaben: - Zusammenarbeit mit der Mutter - Gesundheitszustand des Kindes - Betreuung und Versorgung des Kindes durch Mutter - Ernährungsumstellung - Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem Kind und seinen Bedürfnissen - Reaktion der Mutter in kritischen Situationen - stete Rücksprachen mit SPFH
Familienhebamme	01.11.2013-31.01.2014 4 h monatlich	
Familienhebamme	01.08.2013-30.10.2013 4 h monatlich	
Familienhebamme	01.08.2013-30.10.2013 4 h monatlich	
	02.02.14-31.03.2014 4 h monatlich	

Die Förderung der Familienhebammen geht von einem niedrighschwelligem Ansatz aus, d.h. die Schwangeren oder jungen Familien gelangen auf eigene Initiative, durch Initiative der Hebamme oder durch Netzwerkpartner, z.B. Familienberatungsstellen, zu der Möglichkeit der Betreuung durch eine Familienhebamme.

Das Jugendamt band die Familienhebammen jedoch vielfach in bereits bestehende Hilfen zur Erziehung ein. Somit war der niedrighschwellige Ansatzpunkt des Programms nicht mehr gegeben. Die Familienhebamme nahm damit eine die Hilfen zur Erziehung fachlich begleitende Funktion in jungen Familien mit offenbar von Gefährdungen geschädigten Müttern/Vätern (Zielgruppe der Tertiärprävention) wahr. Für diesen Aufgaben- und Verantwortungsbereich sind die Qualifikationsanforderungen an Familienhebammen und ihr niedrighschwelliger Einsatz nicht ausgerichtet. Tertiärpräventive Maßnahmen waren von der Zuwendungsfähigkeit regelmäßig nicht erfasst.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass für die betroffenen jungen Mütter/Familien der Zugang zur Hebamme i.S.v. Leistungen nach der HebGV, die gleichzeitig im Übergang als Familienhebamme Teile der Betreuung weiterführen kann, gesundheitlich und pädagogisch vorteilhaft ist, wenn damit ein besonderes

Vertrauensverhältnis aufgebaut wurde. Er ist jedoch der Auffassung, dass die Durchführung dieses Zugangs zum geförderten Einsatz insbesondere von freiberuflichen Familienhebammen einer klaren und die Leistungen abgrenzenden Regelung zur Zuwendungsfähigkeit aus Mitteln der Bundesinitiative bedarf, wenn die Familienhebamme bei einer bereits laufenden Maßnahme zur Hilfe zur Erziehung nach § 31 SGB VIII eingesetzt wird.

Beispiel 2

Gemäß § 19 SGB VIII sollen Mütter oder Väter, die allein für ein Kind unter sechs Jahren zu sorgen haben, gemeinsam mit dem Kind in einer geeigneten Wohnform betreut werden, wenn und solange sie aufgrund ihrer Persönlichkeitsentwicklung dieser Form der Unterstützung bei der Pflege und Erziehung des Kindes bedürfen. Die Leistungen nach § 19 SGB VIII stellen keine Hilfen zur Erziehung dar, sondern bilden ein niedrighschwelliges Angebot der Jugendhilfe.

Ein sächsisches Amt für Jugend, Familie und Bildung bat das Jugendamt des Landkreises um Amtshilfe bezüglich des Einsatzes einer Familienhebamme für eine Mutter mit 2 Kindern, die in einer Einrichtung nach § 19 SGB VIII eines freien Trägers im Landkreis untergebracht war. Die betreuende Hebamme hatte gemeldet, dass eine Betreuung aufgrund enormer Defizite im Pflegebereich und in der Ernährung angezeigt sei. Das Jugendamt beauftragte die Familienhebamme in einem monatlichen Umfang von 6 Stunden über einen Zeitraum von 6 Monaten. Abrechnungen lagen in der Akte nicht vor. Für einen weiteren Fall beim genannten Einrichtungsträger wurde der Einsatz der Familienhebamme auftragsseitig vorbereitet.

Eine Gewährleistung der Betreuung des Kindes durch seine Erziehungsberechtigten sowie die Betreuung für beide gemeinsam ist im Wege des § 19 SGB VIII für geeignet anzusehen. Das zuständige Jugendamt hat daher dafür Sorge zu tragen, dass die Mutter mit dem Kind in einer Einrichtung untergebracht wird, in der die Leistungen der Einrichtung entsprechend erbracht werden können.

Vom Einrichtungsträger *ALEP e.V.* lag eine Leistungsbeschreibung für die Mutter-Kind-Betreuung nach § 19 SGB VIII vor, nach der die wesentlichen Aufgaben einer Familienhebamme, wie

- die Aufklärung und Unterstützung zur medizinischen und gesundheitlichen Versorgung bei Schwangerschaft, Geburtsvorbereitung und Schwangerschaftsnachsorge,
- die Vermittlung von Kenntnissen in der Säuglingspflege und altersgerechten Ernährung,

- die Unterstützung und Anleitung zum Erkennen von Bedürfnissen des eigenen Kindes und damit angemessener Umgang, adäquater Umgang mit Kinderkrankheiten als auch
 - regelmäßiges Überprüfen und Begleiten zur Säuglingsvorsorge
- als Standardaufgaben festgeschrieben waren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs war die junge Familie bereits in entsprechender Betreuung, so dass eine Förderung aus dem Programm der Bundesinitiative originär nicht erforderlich war. Es lag ein doppelter Ansatz der Betreuung des Kindes vor. Nach dem Amtshilfeersuchen wurde mitgeteilt, dass die betreuende Hebamme eine Weiterbetreuung durch eine Familienhebamme anzeigte, weil enorme Defizite im Pflegebereich und in der Ernährung vorlägen. Der Landkreis formulierte in seinem Auftrag für die Familienhebamme Aufgaben der Ernährungsberatung, zur Beratung zur allgemeinen Pflege und Entwicklung, der Babymassage und zu Förderspielen. Eine Zielstellung wurde nicht vereinbart. Diese Aufgaben sind Bestandteil der Leistungsbeschreibung des Einrichtungsträgers, der für die Erfüllung Verantwortung trägt und ggf. Fremdleistungen auf seine Kosten in Anspruch nehmen muss, wenn er seine Leistungen nicht erfüllen kann. Der Landesrechnungshof erwartet eine außerordentliche Prüfung von Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen des Trägers und insbesondere der Bereitstellung von fachlich qualifiziertem Personal zur Sicherung des Leistungsspektrums des Trägers.

Die öffentlichen Jugendhilfeträger tragen bereits ein Entgelt i.H.v. 114,26 € je Betreuungstag für die junge Mutter/Vater und 27 (bzw. 37) €/Betreuungstag für das Kind für Leistungen der Mutter/Vater/Kind-Betreuung nach § 19 SGB VIII. Für den Landkreis Jerichower Land entstanden nunmehr Ausgabenforderungen nach dem vorliegenden Auftrag i.H.v. 1.080 € (5 Monate x 6 Stunden x 36 €). Eine Finanzierung der Leistungen aus Mitteln der Bundesinitiative für Sachsen-Anhalt ist wegen der Kostentragung der Leistungen nach § 19 SGB VIII durch das einweisende Jugendamt in Sachsen nicht systemgerecht zur Kostenträgerschaft nach dem SGB VIII. Der Landesrechnungshof verweist weiterhin auf § 7 SGB X zu den Kosten der Amtshilfe, wonach die ersuchende Behörde der ersuchten Behörde für die Amtshilfe keine Verwaltungsgebühr zu entrichten hat. Nimmt die ersuchte Behörde zur Durchführung der Amtshilfe eine kostenpflichtige Amtshandlung vor, stehen ihr die von einem Dritten hierfür geschuldeten Kosten (Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Auslagen) zu. Danach sind die Kosten des Einsatzes von der ersuchenden Behörde zu finanzieren. Zum Vorgang lagen zum Prüfungszeitpunkt noch keine Abrechnungen der Hebamme vor.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs sind die Kosten für den Einsatz der Familienhebamme in Einrichtungen nach § 19 SGB VIII nicht vom Zuwendungsspektrum der Bundesinitiative erfasst und daher grundsätzlich nicht zuwendungsfähig. Der Landesrechnungshof erwartet eine Abrechnung des Landkreises gegenüber der ersuchenden Behörde in Sachsen.

Der Landesrechnungshof regt die fachliche Diskussion mit dem Zentrum „Frühe Hilfen für Familien“ zur Sicherstellung der Zuwendungsfähigkeit von (zusätzlichen) Einsätzen der Familienhebammen für die Fälle an, bei denen bereits höher- oder gleichrangige Hilfen nach dem SGB VIII wirksam waren, d.h. eine regelmäßig nicht zuwendungsfähige Tertiärprävention greift. Er sieht grundsätzlich Vorteile für das Kindeswohl im diesbezüglichen Einsatz von Familienhebammen, da hier überwiegend eine belastbare Vertrauensbasis der Mutter bzw. des Vaters zur Familienhebamme gewachsen ist.

10.4.6 Schweigepflichtentbindung

Der Auftrag der Familienhebammen betrifft den Aufbau eines besonderen Vertrauensverhältnisses zu Schwangeren und jungen Müttern/Familien, die fachlicher Unterstützung bei der neuen Versorgungs- und Erziehungsverantwortung für ein Kind oder mehrere Kinder bedürfen. Oftmals wollen die jungen Mütter/Familien aus verschiedenen Gründen anonym bleiben.

Das Jugendamt hat insbesondere bei anonymen Fällen, die zumeist Selbstmelderinnen betreffen – sofern keine Kindeswohlgefährdung vorliegt - abzusichern, dass ohne deren Zustimmung keine identifizierenden Informationen weitergegeben werden. Auf der Grundlage des codiert auszufüllenden Risikobogens wird durch die Koordinationsstelle beurteilt, ob die Familienhebamme einen Auftrag erhält. In allen Fällen, bei denen keine Schweigepflichtentbindung gegenüber der Koordinationsstelle erteilt wurde, sind Name und Anschrift ausschließlich der Familienhebamme bekannt. Mit der zwischen der Familienhebamme und der Koordinationsstelle abgestimmten Codierung ist dann im Jugendamt sowohl in der Koordinationsstelle als auch bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu arbeiten. Liegt die Schweigepflichtentbindung vor, werden Code, Name und Anschrift zusammengeführt und sind im Jugendamt verfügbar.³³ Über das Jugendamt hinaus darf aus datenschutzrechtlichen Gründen nur mit der Codierung gearbeitet werden. Dies betrifft z.B. die Abwicklung über die Kasse des Landkreises.

³³ Vergl. Situationsdarstellung und Ablaufschema zum Einsatz von Familienhebammen im Land Sachsen-Anhalt des Zentrum „Frühe Hilfen für Familien“ vom 13.05.2013 und Schreiben des Landesbeauftragten für den Datenschutz Sachsen-Anhalt vom 17.06.2013

Zu diesem Verfahren informierte das Zentrum „Frühe Hilfen für Familien“ beim Ministerium für Arbeit und Soziales die Jugendamtsleiter am 21.08.2013.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass das Verfahren vielfach nicht beachtet wurde und benennt dazu folgende Sachverhalte:

a) In folgenden Fällen wurden ohne Schweigepflichtentbindungen der Klienten für die Familienhebamme gegenüber dem Jugendamt durch das Jugendamt Daten weitergeleitet:

1. Az. 04-2014-39291-1 – in der Auszahlungsanordnung der Kasse war für Februar 2014 der Name der Klientin angegeben, in weiteren Auszahlungsanordnungen war der Name auf dem Auszug geschwärzt,
2. Az. 39288-18-01-WO (26.09.2013 bis 02.02.2014)
 - Schwärzung des Namens im Auftrag,
 - nachträgliche Schwärzung des Namens in Auszahlungsanordnungen, jedoch nicht für die Abrechnung Dezember 2013,
 - keine einheitliche Codierung,
3. Az. 2-Ka-2013
 - Angaben zum Namen der Klientin waren im Auftrag vermerkt,
 - in der Anlage zum Honorarvertrag waren die Aufgabenschwerpunkte festgelegt,
 - Gesprächsprotokolle waren nicht anonymisiert oder pseudonymisiert und
 - Abrechnungen und Kassenbelege enthielten den Namen der Klientin.

Die Familienhebamme und die Mitarbeiter im Jugendamt unterliegen der Schweigepflicht. Daher ist bei Nichtentbindung von der Schweigepflicht strikt eine codierte Aktenführung vorzunehmen.

b) In dem Fall Az. 2013/2 JL bzw. 5118-04 (01.11.2013 – 31.01.2014) lag eine Entbindung der Familienhebamme von der Schweigepflicht gegenüber dem Jugendamt vor. Auf den vorliegenden Auszahlungsanordnungen an die Kasse war der Name der Klientin geschwärzt. Aus der Akte war nicht nachvollziehbar, ob diese Änderung auch im automatisierten Kassenverfahren erfolgte.

Das Jugendamt darf personengeschützte Daten des Verfahrens an die landkreisinterne Kasse nicht weiterleiten. Das Codierungsverfahren ist strikt anzuwenden. Die Codes sind einheitlich je Fall zu verwenden.

c) Im Fall Az. 39288-2-02 sa (01.04.2014 – 30.04.2014) lag in der Akte eine Erklärung des Jugendamtes vor, weshalb keine Schweigepflichtentbindung erfolgt sei.

Danach sei die SPFH in der Familie eingesetzt und damit das Jugendamt von der Schweigepflicht entbunden. Die SPFH und die Familienhebamme würden zusammenarbeiten. In diesem Fall verkennt das Jugendamt, dass die Familienhebamme konkret für ihre Verpflichtung zur beruflichen Schweigepflicht nach § 203 StGB gegenüber dem Jugendamt zu entbinden ist. Der Klientin muss daher ebenfalls erklärt werden, dass zur datenschutzrechtlichen Sicherung des Betreuungsverfahrens gegenüber dem Jugendamt eine Entbindung von der Schweigepflicht für die fachspezifischen Aufgaben und die Abrechnung der Leistungen vorzunehmen ist. Weiterhin ist aus der Zusammenarbeit der Professionen zu schließen, dass auch die wechselseitige Entbindung von der Schweigepflicht der Hebamme mit in der Familie tätigen sozialpädagogischen Familienhelferinnen/-helfern oder Beratungsstellen für die fachspezifischen Aufgaben notwendig ist.

- d) In einem weiteren Fall (Az. 5-Ka-2013, ähnlich auch Az. 39288-2-02-sa) lag keine Schweigepflichtentbindung der Hebamme gegenüber dem Jugendamt vor. Nach dem Blatt zur Zugangs- und Aufwandsfeststellung war angekreuzt, dass keine Schweigepflichtentbindung erteilt wurde und angefügt, dass eine mündliche Vereinbarung zwischen der Kindesmutter, der Hebamme und dem Jugendamt vorläge. Die Aufträge an die Hebamme wurden unter dem Namen der Klientin und verschiedenen Codierungen geführt. Die Abrechnungen der Familienhebamme und die Auszahlungsanordnungen der Kasse enthielten z.B. für den Monat Februar 2014 den Namen der Klientin. In der Akte lagen Kopien zum Teambeschluss gem. § 36 SGB VIII vom 21.05.2013, der Hilfeplan gem. § 36 SGB VIII und Berichte des Trägers zum Hilfeplanverlauf vor.

Der Landesrechnungshof weist daher darauf hin, dass der Bruch der Schweigepflicht nur zu vermeiden ist, wenn die Kindesmutter ausdrücklich damit einverstanden ist und eine schriftliche Schweigepflichtentbindung gegenüber der Familienhebamme, dem Jugendamt und hier ggf. auch zum freien Träger, der mit der SPFH beauftragt ist, vorlegt. Der Landesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass die jugendamtsinternen Unterlagen zur gewährten SPFH - auch nicht in Kopie - in der Akte zur Betreuung durch die Familienhebamme zu führen sind, da diese erhebliche datenschutzrelevante Informationen außerhalb des Betreuungsfalls durch die Familienhebamme enthalten. Ggf. sind die Anforderungen zur Anonymisierung und Pseudonymisierung zu erfüllen.

Formular zur Schweigepflichtentbindung

Der Landesrechnungshof fand in den Akten verschiedene Formulare zur Schweigepflichtentbindung vor. In einem Fall lag die Schweigepflichtentbindung einer Hebamme gegenüber dem Jugendamt mit dem Grund „Informationsaustausch“ vor. Die Familienhebamme erhielt vom Jugendamt einen schriftlichen Auftrag mit der Beschreibung der Schwerpunkte der Tätigkeit. Sie hat zudem konkrete Abrechnungen zur geleisteten Tätigkeit vorzunehmen. Diese Sachverhalte gehen nach Ansicht des Landesrechnungshofs über einen reinen Informationsaustausch, der inhaltlich nicht normiert war, hinaus. In einem weiteren Fall wurde als Grund „Abrechnung“ angegeben und in einem anderen Fall „Familienhebammentätigkeit, Abrechnung“. Wird die Schweigepflichterklärung ausschließlich hinsichtlich der Abrechnung erklärt, besteht die Notwendigkeit, die fachliche Diskussion zu anonymisieren und dementsprechend die Aktenführung nach Abrechnung und Aufgabenteil zu trennen. Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, die Familienhebammen hinsichtlich dieser Diskrepanz zu sensibilisieren.

Die in der Musterakte enthaltene Einverständniserklärung war für die Sozialarbeiter für Leistungen nach dem SGB VIII für ein Kind mit verschiedenen Personen bzw. Einrichtungen zur Einholung zweckdienlicher Informationen und Abforderung von Berichten und zur Fachberatung erstellt. Das Formblatt betraf inhaltlich nicht die Leistung der Familienhebamme und des Jugendamtes gegenüber der Schwangeren bzw. Familie/Mutter/Kind und war daher nicht fallbezogen durch die Familienhebamme verwendbar. Diese Form der Einverständniserklärung einer Klientin lag auch in keinem Fall vor.

Des Weiteren lag in den Unterlagen ein nichtausgefülltes Formblatt zur Einwilligungserklärung zur wechselseitigen Entbindung von der Schweigepflicht der Familienhebamme und aufgeführter ankreuzbarer Personen/Institutionen (Datum vom 17.04.2014)³⁴ für die Erledigung von fachspezifischen Aufgaben bei der Betreuung der Betroffenen und ihres Kindes/ihrer Kinder vor, welches jedoch ebenfalls nicht genutzt wurde.

Das NZFH hat in Kooperation mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg die „Dokumentationsvorlage für Familienhebammen und vergleichbare Berufsgruppen aus dem Gesundheitsbereich“ entwickelt. Dies ist ein Serviceangebot für Familienhebammen und Angehörige vergleichbarer Gesundheitsberufe, mit dem Familienhebammen ihrer Dokumentationspflicht vollständig nachkommen können. Zum Angebot gehört auch eine Dokumentationsvorlage für eine Schweigepflichtentbindung,

³⁴ Anhang zum standardisierten Verfahren der Stiftung „Eine Chance für Kinder“

die über das Internetportal des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen den Familienhebammen zur Verfügung gestellt werden kann.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass der Landkreis die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Daten künftig umfassend beachtet. Eine Schweigepflichtentbindung ist schriftlich vorzunehmen. Ansonsten gelten die Regelungen zur ausschließlich codierten Informationsverarbeitung. Das Jugendamt hat die Familienhebammen beim rechtmäßigen Umgang mit dem Datenschutz zu unterstützen.

Zu beachten ist weiter, dass auch bei vorliegender Schweigepflichtentbindung der Hebamme gegenüber dem Jugendamt eine Weiterleitung über den Code hinaus gehender geschützter Informationen an Stellen der Landkreisverwaltung außerhalb des Jugendamtes nicht zulässig ist.

11. Finanzierung der Kindertagesbetreuung nach § 11 KiFöG

Auf Anregung des Landesjugendamtes beim Landesverwaltungsamt hat der Landesrechnungshof in die Prüfung die frist- und ordnungsgemäße Weiterleitung der gewährten Zuweisungen an die Träger von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen nach § 11 KiFöG i.d.F. bis zum 31.07.2013 und nach § 12a KiFöG ab 01.08.2013 einbezogen.

Gemäß § 1 KiFöG ist das Ziel der Kinderbetreuung, in Tageseinrichtungen und in Tagespflegestellen die Entwicklung jedes Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu fördern. Gemäß § 11 Abs. 1 KiFöG wird die Förderung und Betreuung in Tageseinrichtungen sowie in Tagespflegestellen gemeinsam durch das Land, die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die Gemeinden, Verbandsgemeinen und Verwaltungsgemeinschaften, in deren Gebiet die Kinder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, sowie die Eltern finanziert.

Gemäß § 12a Abs. 1 KiFöG leiten die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die ihnen nach § 12 Abs. 1 bis 4 KiFöG gewährten Zuweisungen an die Träger von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen weiter. Die öJHT gewähren darüber hinaus aus eigenen Mitteln einen Betrag in Höhe von 53 % der auf sie entfallenden Zuweisungen des Landes gemäß § 12 Abs. 2 KiFöG. Die Zuweisungen nach § 12 Abs. 2 und 3 sowie die Zuweisungen nach § 12a Abs. 1 Satz 2 KiFöG werden in Höhe eines Viertels des Betrages des Vorjahres zum 01. Februar des laufenden Haushaltsjahres als Abschlagszahlung geleistet. Der Restbetrag wird in gleich hohen Beträgen jeweils zum 1. April, 1. Juli und 1. Oktober des laufenden Haushalts-

jahres geleistet. Der öJHT darf die ihm nach § 12 KiFöG gewährten Zuweisungen nur an solche Träger von Tageseinrichtungen weiterleiten, die in die Bedarfsplanung nach § 10 Abs. 1 Satz 1 KiFöG aufgenommen sind und sich an den jeweiligen tariflichen Bedingungen orientieren.

Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises hat im Rahmen seiner überörtlichen Prüfung gemäß § 137 Abs. 1, 4 KVG LSA die zweckgebundene Verwendung der gewährten Zuweisungen Dritter in ausgewählten Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen in Städten und Gemeinden des Landkreises Jerichower Land geprüft und über die Ergebnisse der Prüfung Bericht erstattet. Diese Unterlagen wurden der Prüferin zur Einsicht vorgelegt.

Der Landesrechnungshof hat entschieden, keine weitere Prüfung hinsichtlich der frist- und ordnungsgemäßen Weiterleitung der gewährten Zuwendungen nach KiFöG durchzuführen.

12. Schlussbemerkungen

Die Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen ist das natürliche Recht und die Pflicht der Eltern. Allerdings wacht die staatliche Gemeinschaft gemäß § 1 Abs. 2 SGB VIII über die Betätigung der Sorgeberechtigten. Den kreisfreien Städten und Landkreisen als den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe obliegen dabei wesentliche Aufgaben. Diese Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft können dann rechtlich, sozial und wirtschaftlich für die hilfebedürftigen Familien im Interesse der Kinder und Jugendlichen erfüllt werden, wenn das zuständige Jugendamt sowohl in der Ablauf- als auch in der Aufbauorganisation zuverlässig arbeitet.

Angesichts der erheblichen Bedeutung, die eine funktionierende Kinder- und Jugendhilfe auch im gesamtwirtschaftlichen Gefüge hat, hält der Landesrechnungshof die Umsetzung folgender Maßnahmen beim Landkreis Jerichower Land für unverzichtbar:

- **Der Landesrechnungshof schätzt ein, dass nach dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung der Leistungen für die Soziale Sicherung davon auszugehen ist, dass eine nachhaltige Verringerung der Aufwendungen für die Jugendhilfe beim Landkreis Jerichower Land nur langfristig zu verzeichnen sein wird.**
- **Der öJHT des Landkreises Jerichower Land sollte durch regelmäßige administrative Leistungs- und Qualitätskontrollen der Hilfen zur Erziehung in Einrichtungen auf der Grundlage der mit den Leistungserbringern verein-**

barten Ziele, vermehrt Einfluss auf die quantitativen Auswirkungen auf die Ausgaben und Fallzahlentwicklung, die auch Einsparungen zur Folge haben können, nehmen. Grundsätzlich ist bei der Steuerung der Ausgabenentwicklung ein strategisches und transparentes Controllingssystem zu empfehlen.

- Aufgrund der ständigen Arbeitsbelastungen der Mitarbeiter/innen in der Leistungsverwaltung sollte sich der öJHT mit dieser Problematik konsequent auseinandersetzen und prüfen, ob Maßnahmen zur Verbesserung der örtlichen und personellen Arbeitssituation einzuleiten sind.
- Der öJHT hat künftig eine sichere und auf den Geschäftsablauf ausgerichtete kontinuierliche und einheitliche Aktenführung unter Beachtung des Sozialdatenschutzes zu gewährleisten.
- Für finanzwirksame Geschäftsprozesse, die überwiegend unter Einsatz von Verfahren der automatisierten Datenverarbeitung abgewickelt werden, hat der öJHT in seinem Verantwortungsbereich geeignete technische und organisatorische Rahmenbedingung, in Form einer Dienstanweisung über die Berechtigungsverwaltung zu schaffen.
- Der Landkreis hat eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen für Leistungen für Hilfen zur Erziehung nach § 78a SGB VIII vorzunehmen, die insbesondere umfassen muss
 - ein unter Beachtung des KVG LSA rechtssicheres Verfahren zum Abschluss der Vereinbarungen,
 - den Abschluss von Vereinbarungen auf der Grundlage der jeweils gültigen Betriebserlaubnis der Einrichtung,
 - die Prüfung der Vollständigkeit der Leistungsbeschreibungen und
 - eine sorgfältige Prüfung, dass die Entgelte leistungs- und prospektiv ausgabengerecht sind.
- Der Landesrechnungshof erwartet die Prüfung und Überarbeitung der Regelungen der Vereinbarungen. Er empfiehlt wegen der gegenseitigen Bedingtheit von Leistungs- und Entgeltvereinbarung und aus Rechtssicherheits- und Praktikabilitätsgründen die Leistungsvereinbarung und die Entgeltvereinbarung in einer gemeinsamen Vereinbarung zusammenzufassen.

- **Der Landkreis hat zudem den Abschluss von einrichtungsspezifischen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen vorzunehmen.**
- **Der Landkreis hat die Vereinbarungen zur Finanzierung der SPFH rechtssicher zu gestalten und das Verfahren zur Finanzierung der Fachleistungstunden weiter zu vereinheitlichen und zu qualifizieren.**
- **Für Leistungspflichten nach anderen Gesetzen wie dem Schulgesetz ist das Nachrangigkeitsverhältnis zu den Leistungen der Jugendhilfe zu beachten.**
- **Die Verhandlungen der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII sind verstärkt unter leistungsbezogenen und wirtschaftlichen Kriterien zur Optimierung der Leistungsbeschreibungen, der Leistungsgerechtigkeit der Entgeltsätze und der Transparenz der Qualitätsentwicklungsverfahren zu führen und zu dokumentieren.**
- **Die Prüfung der Vergabe der Mittel aus der Jugendpauschale und dem Fachkräfteprogramm hat gezeigt, dass der Landkreis Zuwendungen vielfach nicht rechtskonform bewilligte. Insofern erwartet der Landesrechnungshof, dass künftig:**
 - **die Transparenz und Vollständigkeit der Aktenführung verbessert wird,**
 - **das Antrags-, Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren rechtssicher gestaltet wird,**
 - **Zuwendungsbescheide rechtssicher widerrufen bzw. zurückgenommen und Rückforderungen einschließlich Verzinsungen ordnungsgemäß ermittelt werden,**
 - **dass für die zuwendungsfähigen Einrichtungen nach der Jugendhilfeplanung, Teil Jugendarbeit zweckgebunden eine Projektförderung ggf. ohne Trennung nach Basis- und Zusatzförderung durchgesetzt wird und Zuwendungsverträge hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit und Rechtmäßigkeit evaluiert und jährlich Finanzierungspläne verbindlich festgelegt werden,**
 - **der Erfolg des Fördermitteleinsatzes sorgfältig kontrolliert wird mit dem Ergebnis der höheren Zielgenauigkeit künftiger Förderungen und insbesondere der Vermeidung zweckwidriger Förderungen.**

Der Landesrechnungshof geht für die nunmehr bestehende Förderung nach § 31 KJHG davon aus, dass zeitnah eine Fortschreibung der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit erfolgt. Der Landkreis hat dabei die verfahrensrechtlichen Anweisungen zur Vergabe der Zuwendungen nach den Anforderungen der §§ 7, 23 und 44 LHO zu gestalten.

- Der Landesrechnungshof erwartet die Durchführung einer ordnungsgemäßen Verwendungsnachweisprüfung für die Vergabe der Zuweisungen nach § 3 Abs. 1 KiSchuG unter Berücksichtigung der Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit.
- Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Strukturierung der Lokalen Netzwerke Kinderschutz, Frühe Hilfen und Familienhebammen kurzfristig einer Evaluation durch das Jugendamt unterzogen und qualifiziert wird. Der Jugendhilfeausschuss hat deren Integration in die Jugendhilfeplanung zu forcieren.
- Der Landkreis hat das Verfahren zum Abschluss und zur Abrechnung der Leistungen der Familienhebammen zu überprüfen. Es sind eindeutige Berechnungsregelungen zu vereinbaren, die klientenzentrierte und zusätzliche Falleleistungen und Leistungen der Netzwerktätigkeit erfassen müssen. Der Landkreis hat die Zuwendungen für die Familienhebammen entsprechend den Zuwendungsbestimmungen zu vergeben. Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen sind nachvollziehbar einzuhalten.

Barthel
Präsident

Tracums
Mitglied des Senats

Anlage 1 Aufwendungen Entwicklung - in Tsd. Euro -

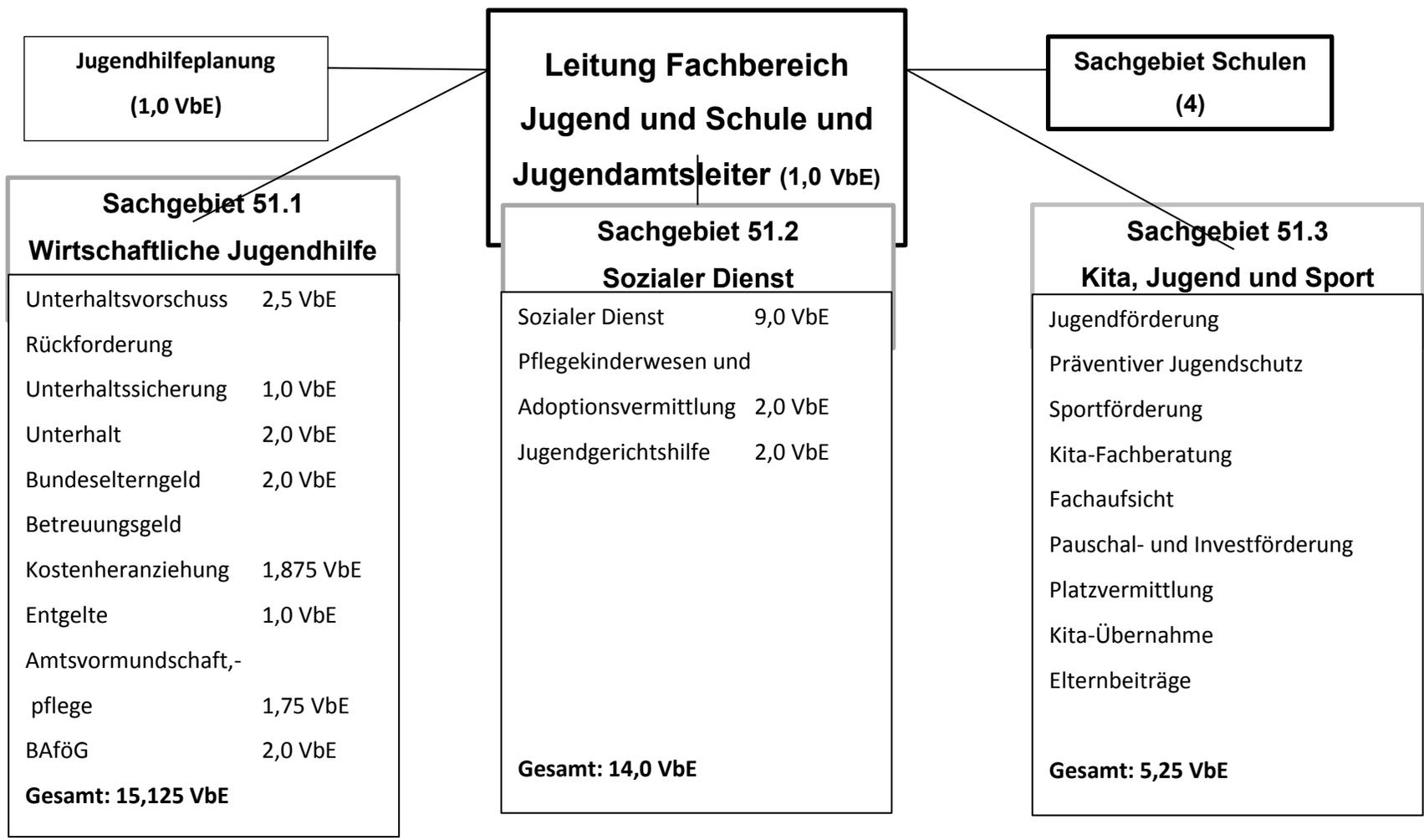
Positionen des VWH/Erfolgsplans	JR 2009	JR 2010	JR 2011	JR 2012	RE 2013*	HP 2014
Ausgaben/Aufwendungen Gesamthaushalt	121.924	128.282	132.462	127.191	114.734	118.845
Einnahmen/Erträge Gesamthaushalt	114.849	122.690	132.462	127.191	117.100	118.461
<u>EPL 4 Soziale Sicherung/ Pk 3</u>						
Ausgaben/ Aufwendungen	18.470	19.792	20.798	22.615	23.894	25.147
Einnahmen/ Erträge	8.398	9.035	9.430	7.979	11.207	11.702
<u>A 45 Jugendhilfe/ Pb 36</u>						
Ausgaben/ Aufwendungen	5.312	5.731	6.427	7.652	8.036	8.175
Einnahmen/ Erträge	533	594	664	773	940	851
<u>UA 455 HzE /Produkt (3633)</u>						
§ 27 SGB VIII Sozialpädagogische Leistungen	keine Angaben					
§ 28 SGB VIII Erziehungsberatung	199	211	211	231	236	321
§ 29 SGB VIII Soziale Gruppenarbeit	86	86	86	89	94	96
§ 30 SGB VIII Erziehungsbeistand, Betr.helfer	316	338	393	560	456	560
§ 31 SGB VIII SPFH	618	702	787	856	974	970
§ 32 SGB VIII Erziehung in einer Tagesgruppe	368	294	338	520	553	550
§ 33 SGB VIII Vollzeitpflege	764	691	695	686	734	730
§ 34 SGB VIII Heimerziehung, andere Wohnform	1.943	2.326	2.626	2.653	2.749	2.750
<u>UA 456 Eingliederungshilfe und Hilfe für junge Volljährige</u>						
§ 35a SGB VIII Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche ambulant (bis 2012 eine HH-Stelle)	141	160	177	456	756	750
stationär	-	-	-	-	278	275
§ 41 SGB VIII Hilfe für junge Volljährige ambulant (bis 2012 eine HH-Stelle)	122	103	175	167	158	176
stationär	-	-	-	-	15	26
	-	-	-	-	143	150
Ausgaben/Aufwendungen für Fort- und Weiterbildung Mitarbeiter und Sozialarbeiter des Jugendamtes	6	6	5	5	6	8

*dieses Rechnungsergebnis stellt ein vorläufiges Ergebnis, ohne Berücksichtigung weiterer Aufwendungen für Personal, dar.

Anlage 2 Fallzahlenentwicklung

Leistungsart	2009	2010	2011	2012	2013	31.07.2014
<u>HZE nach § 27 SGB VIII i.V.m.</u>						
§ 29 SGB VIII Soziale Gruppenarbeit ambulant	15	12	7	8	7	8
§ 30 SGB VIII Erziehungsbeistand ambulant	43	31	30	34	42	41
§ 31 SGB VIII SPFH ambulant	75	80	86	105	99	104
§ 32 SGB VIII Erz. i.d. Tagesgruppe teilstationär	17	16	22	31	30	28
§ 33 SGB VIII Vollzeitpflege	83	77	79	84	85	78
§ 34 SGB VIII Heimerziehung	50	70	59	62	71	78
Gesamt: teilstationär/ stationär	150	163	160	177	186	184
Gesamt: ambulant	133	123	123	147	148	153
<u>Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche</u>						
§ 35a SGB VIII stationär	5	4	6	13	13	16
§ 35a SGB VIII ambulant	1	3	9	9	12	16
<u>Hilfe für junge Volljährige</u>						
§ 41 SGB VIII stationär	3	1	3	8	4	7
§ 41 SGB VIII ambulant	7	3	8	8	2	5

Anlage 3:Organigramm des Fachbereiches Jugend und Schule



Anlage: 4 Orientierungshilfen zur Aktenführung und Datenschutz

Kriterien der Aktenführung:

In den Akten sollten Daten festgehalten werden, die für die weitere Beratungsarbeit oder für Verwaltungsentscheidungen (Leistungsgewährungen u.a.) wesentlich sind. Es muss das **erforderliche** dokumentiert werden, es darf aber nicht mehr als das erforderliche erfasst werden. Das Kriterium der Erforderlichkeit ist für die Aktenführung **Minimum wie Maximum** zugleich. Selbstverständlich bleibt ein Interpretationsspielraum hinsichtlich dessen, was als erforderlich anzusehen ist.

Objektivität

Es gibt keine „objektiv richtigen Aussagen“, es ist aber wichtig, sich in der Aktenführung um Objektivität zu bemühen. Dazu gehört insbesondere, dass schriftliche Äußerungen so abzufassen sind, dass

- Tatsachen als **Tatsachen** und **Vermutungen** als Vermutungen erkennbar sind,
- **eigene** von **fremden Wahrnehmungen** unterschieden werden, es muss erkennbar sein, ob der/die Mitarbeiter/in sich zum Sachverhalt aus eigener Anschauung oder Kenntnis äußert oder ob die Informationen von anderer Seite stammt.

Informationen sind in der Akte nur festzuhalten und dürfen nur verwendet werden, wenn und soweit dies der Aufgabenstellung entspricht und sie dazu auch erhoben worden sind.

Transparenz

Akten müssen **überschaubar** sein, damit Sachbearbeiter/innen wie Betroffene ersehen können was, warum, wann notiert wurde.

Überprüfbarkeit

Bei der Überprüfbarkeit geht es darum, das **Verwaltungshandeln nachvollziehbar und kontrollierbar** bleibt.

Empfohlene Aktenformen

Der lose Vorgang

Der lose Vorgang besteht aus wenigen schriftlich dokumentierten in sich abgeschlossenen Klientenkontakten. Entwickelt sich aus dem ursprünglich kurzfristig eingeschätzten Hilfeprozess ein längerfristiger, so geht der lose Vorgang in eine der nachfolgenden Aktenformen über. Das Schriftgut des losen Vorgangs wird je nach Funktion als Arbeitsplatz- oder Verfahrensakte geheftet.

Arbeitsplatzakte

Die Arbeitsplatzakte sollte die zentrale Akte darstellen, in der längerfristig **Beratungs- und Handlungsvorgänge** prozesshaft dokumentiert werden. Das Schriftgut dieser Akte bedarf

keiner Seiten-Nummerierung, sollte jeweils nur einseitig beschrieben werden, damit Umheftungen vorgenommen werden können.

Verfahrensakte/Verwaltungsverfahren (insbesondere Hilfen nach § 27 ff SGB VIII)

Die Verfahrensakte sollte eine chronologisch geordnete Sammlung von Schriftstücken sein, die im Zusammenhang mit **Verwaltungsentscheidungen** über Dienst-, Sach- und Geldleistungen der Jugendhilfe stehen oder auf solche Leistungen zielen.

Bei der Jugendgerichtshilfe werden in der Verfahrensakte alle Informationen im Zusammenhang mit der Prüfung nach § 52 SGB VIII gesammelt.

Kombinierte Akte

Die kombinierte Akte ist eine **Arbeitsplatzakte**, ergänzt um eingehaftete Verfahrensakte. Sie kann erweitert werden durch weitere Verfahrensakte, wenn diese jeweils zu umfangreich geworden sind oder mehrere Verfahren in einem engen Zusammenhang stehen (z.B. bei mehreren Kindern). Sie sollte reduziert werden:

- um Vorgänge/Schriftgut von abgeschlossenen Verfahren
- und solchen, in denen ein aktueller Sachzusammenhang nicht mehr gegeben ist, vgl. hierzu § 63 Abs. 1 SGB VIII.

Aktenführende Stelle ist bei Verfahrensakten die Organisationseinheit, die mit der **Sachbearbeitung** beauftragt ist und ggf. die Entscheidungsbefugnis für die jeweilige Verwaltungssache hat, hier das Amt 50 nach dem SGB VIII.

Bei Arbeitsplatzakten und losen Vorgängen ist aktenführende Stelle die Organisationseinheit des Sozialen Dienstes, die für die/den betroffenen Klienten(in zuständig ist oder wird).

Akten sind anzulegen, wenn ein dauerhafter Vorgang absehbar oder real dokumentationsbedürftig ist oder wenn ein bereits bestehender Vorgang im Sinne einer gesetzlichen Aufgabe abgeschlossen ist und aufgrund der datenschutzrechtlichen Vorgaben neue Akten anzulegen sind, auch bei Personenidentität.

Gleiches gilt für die getrennt zu haltenden Bereiche „**sozialpädagogische Jugendhilfe**“ und „**wirtschaftliche Jugendhilfe**“ mit Ausnahme bei der Jugendgerichtshilfe.

Aktenherausgabe

Grundsätzliche haben Betroffene **keinen** Anspruch auf Herausgabe ihrer beim Jugendamt geführten Akte, etwa zur Mitnahme nach Hause. In ihrer Gesamtheit stellt die „Akte“ eine Dokumentation des Verwaltungshandelns der betroffenen Stelle dar, die diese bis zur Löschung oder Abgabe an das Archiv verantwortlich zu betreuen hat. Mit einer solchen Dokumentation sind Datenschutzrechte verschiedener Personen berührt. Deshalb scheidet ein Anspruch auf „Herausgabe der Akte“ an eine der betroffenen Personen aus.

- Allerdings besteht ein Herausgabeanspruch auf Teile der Akte, wenn das Jugendamt **Originalunterlagen** von Betroffenen angefordert und mit Einverständnis der einzelnen betroffenen Personen zur Akte genommen hat. Soweit zur Aufgabenerfüllung erforderlich, kann das Jugendamt dann von den Originalunterlagen mit Kenntnis der Betroffenen Kopien anfertigen. Diese Unterlagen sind mit dem Hinweis, dass und wann die Originale an wen herausgegeben worden sind, zu den Akten des Jugendamtes zu nehmen. Die Herausgabe solcher Originalunterlagen können Betroffene jederzeit verlangen. Bei Verlust des Originals im Jugendamt wäre das Jugendamt möglicherweise schadensersatzpflichtig. In der Regel sollten die Sachbearbeitung unter Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes deshalb nur Durchschriften oder Kopien zur Akte genommen werden, auf denen der Mitarbeiter/in mit einem Vermerk die Übereinstimmung mit dem Original bestätigen.

Aktenübersendung, Umfang

Eine Aktenübersendung auf Ersuchen anderer Leistungsträger kann beispielsweise nur dann auf § 64 Abs. 1 und 2 SGB VIII in Verbindung mit § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X gestützt werden, wenn die **Kenntnis des gesamten Akteninhalts** zur Aufgabenerfüllung der ersuchenden Stelle tatsächlich erforderlich ist. Dabei ist weiterhin die Sonderregelung des § 65 SGB VIII zu beachten. Ob diese Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen, unterliegt bei der übermittelnden Stelle einer **Plausibilitätsprüfung** dahingehend, ob nicht die Übermittlung von Teilen der Akte oder sogar lediglich Auskünfte auf gezielte Fragen zur Aufgabenerfüllung der ersuchenden Stelle ausreichen. Hierzu ist das Jugendamt in jedem Einzelfall verpflichtet. Die Prüfung ist ausreichend zu dokumentieren. Unsubstantierte Aktenübersendungsersuchen sind stets zurückzuweisen und abzulehnen. Ebenso darf die Aktenübersendung nicht schematisch erfolgen, sondern bedarf jeweils einer Prüfung im Einzelfall unter besonderer Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes.

Auch bei dem **Wechsel der örtlichen Zuständigkeit** kann das abgebende Jugendamt nicht beliebig die häufig in langen Jahren gewachsene Akte an das übernehmende Jugendamt übersenden. Unter Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes ist vielmehr vor Abgabe der Unterlagen zu prüfen, welche Daten z.B. veraltet, überholt oder durch Zeitablauf unrichtig geworden sind. Solche Daten und Unterlagen sind auszusondern und nicht mit zu übersenden. Mit der Abgabe der (aktuellen) Akte an das nunmehr zuständige Jugendamt ist der beim abgebenden Jugendamt verbleibende Teil der Akte für die dortige Sachbearbeitung zu sperren.

Zudem gilt, dass das abgebende Jugendamt nicht befugt ist, die ganze Akte oder auch nur die Teile der abzugebenden Unterlagen zu kopieren und im allgemeinen Zugriff der Sachbe-

arbeitung zu belassen, da die weitere Speicherung dieser Daten im Bereich der Sachbearbeitung zur Aufgabenerfüllung des abgebenden Jugendamtes nicht mehr erforderlich ist. Eine solche Aufbewahrung wäre damit als zusätzliche weitere Speicherung, die ohne Rechtsgrundlage erfolgte, im Ergebnis als rechtswidrig und unzulässig zu bewerten.

Bedeutung des Datenschutzes

Nicht selten wird der Datenschutz auch von den sozialen Fachkräften, denen täglich äußerst persönliche und sensible Daten von Menschen anvertraut werden, als unnötige bürokratische Hürde gesehen, die den Arbeitsalltag kompliziert macht. Noch immer werden ohne nähere Prüfung Daten an Dritte weitergegeben, obwohl dazu keine Befugnis besteht. Häufig wird mit der vermeintlich schnelleren und bequemeren Erreichung eines Ziels argumentiert. Der Betroffene, der eine persönliche Hilfe erwartet und sich auf die Verschwiegenheit der Behörde verlassen muss, wird dadurch von gleichberechtigten Partnern der Jugendhilfe zu einem Objekt willkürlichen Verwaltungshandelns.

Dabei bietet der Datenschutz die Chance, Fachlichkeit und Integrität der Jugendhilfe gegenüber den Betroffenen deutlich zu machen.

Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen zum Datenschutz im sozialen Bereich finden sich im:

- Sozialgesetzbuch, genauer in § 35 SGB I, § 67 ff SGB X sowie für die Jugendhilfe in § 61 ff SGB VIII,
- Bundesdatenschutzgesetz, Datenschutzgesetz LSA, auf das in einzelnen Sozialgesetzbüchern und das KJHG-LSA - Bestimmungen verwiesen wird und
- Strafgesetzbuch, in § 203 Abs. 1 (berufliche Schweigepflicht, Schutz von Privatheimnissen).

Durch die Datenschutzgesetze sind nur **personenbezogene** Daten geschützt. Statistische Daten und anonymisierte Informationen, sofern sie nicht durch Zusatzinformationen (z.B. durch die Adresse, den Beruf, weitere Merkmale) deanonymisierbar sind, gehören nicht zu den personenbezogenen Daten.

Daten sind nicht gleichzusetzen mit Fakten. **Meinungsäußerungen und Einschätzungen** sind als Daten im Sinne des Datenschutzes zu verstehen. Die datenschutzrechtlichen Vorgaben können nur fach- und praxisgerecht umgesetzt werden, wenn die Aktenorganisation entsprechend gegliedert ist und das Schriftgut differenziert zugeordnet werden kann.

Anlage 5 Zuwendungen des Landkreises für ausgewählte Vorhaben und Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit

5.1 Betriebs-/Sachkostenförderung und Personalförderung – Zuwendungsbescheide

	Zuwendungsempfänger	geförderte Einrichtung	Zuwendungsbescheid
1.	Evangelisches Kirchenspiel Loburg-Leitzkau	Jugendzentrum Loburg	Az. 51 11 07/23/02/JHA/13
2.	Kreis-, Kinder- und Jugendring JL e.V.	JFZE „Siedlung Ost“, „Bismarckturm“	Az. 51 11 07/02/01&02/10 Az. 51 11 07/02/01/12
3.	Gemeinde Elbe-Parey	Jugendhaus Parey	Az. 51 11 07/27/01/2013
4.	DRK-RV Magdeburg-Jerichower Land e.V.	KJFZ Genthin	AZ 51 11 07/26/03/10 AZ 51 11 07/26/04/12/V Az. 51 117 26/01/2013
5.	Gemeinde Biederitz	Jugendzentrum Biederitz	Az. 51 11 07/33/01/JHA/13/S Az. 51 11 07/33/01/10
6.	Einheitsgemeinde Stadt Jerichow	Jugendclub Jerichow	Az. 51 11 07/36/01/12/E
7.	DRK-RV Magdeburg-Jerichower Land e.V.	Jugendclub Hohenwarthe	Az. 51 11 07/26/04/10 Az. 51 11 07/26/04/JHA/13/S
8.	Einheitsgemeinde Stadt Genthin	Jugendclub in Tuchheim	Az. 51 11 07/40/01/10
9.	DRK-RV Magdeburg-Jerichower Land e.V.	Streetwork Stadt Gommern	Az. 51 11 07/26/06/10
10	Jugendwerk Rolandmühle gGmbH	Soziokulturelles Zentrum Burg	Az. 51 11 07/15/02/10 Az.51 11 07/15/02/12

5.2. Betriebs-/Sachkostenförderung und Personalförderung - Förderverträge

	Zuwendungsempfänger	geförderte Einrichtung	Zuwendungsvertrag vom
1.	Jugendwerk Rolandmühle gGmbH	Soziokulturelles Zentrum Burg	19.02.2009
2.	Katholische Pfarrgemeinde St. Marien Genthin	Jugendhaus „Thomas Morus“	08.03.2010

5.3. Projekte Pkt. 5.2.3. RL Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit

	Zuwendungsempfänger	geförderte Maßnahme	Zuwendungsbescheid
1.	Stadt Möckern	Jugendfeuerwehr Drewitz - Freizeit	Az. 51 11 07/12/04/12/G
2.	Stadt Möckern	Jugendfeuerwehr Stegelitz	Az. 51 11 07/12/03/12
3.	Kreissportbund Jerichower Land e.V.	Ferienfreizeit Sellin	Az. 51 62 02/11/01/12
4.	Einheitsgemeinde Stadt Jerichow	Projekte OT Schlagenthin	Az. 51 11 07/36/05JHA/10
5.	Einheitsgemeinde Stadt Jerichow	Computerspielparty JC Jerichow	Az. 51 11 07/36/02/10
6.	Einheitsgemeinde Stadt Jerichow	Projekte OT Wulkow	Az. 51 11 07/36/03JHA/10
7.	Einheitsgemeinde Stadt Jerichow	Projekte OT Nielebock	Az. 51 11 07/36/08JHA/10
8.	Einheitsgemeinde Stadt Jerichow	Projekte OT Brettin	Az. 51 11 07/36/04JHA/10
9.	Einheitsgemeinde Stadt Jerichow	Projekte OT Redekin	Az. 51 11 07/36/06JHA/10
10.	Einheitsgemeinde Stadt Jerichow	Projekte OT Kade	Az. 51 11 07/36/07JHA/10
11.	Kultur- und Freizeitverein Süd e.V.	Grillparty	Az. 51 11 07/03/01/2012
12.	Evangelischer Kirchenkreis Elbe-Fläming	Projekt „Die Welt ist schön“	Az. 51 11 07/23/03JHA/10
13.	Verkehrswacht Jerichower Land	Projekt Verkehrserziehung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene	Az. 51 11 07/07/01/10 Az. 51 11 07/07/01/2013
14.	Evangelischer Kirchenkreis St. Nicolai ... Burg	Projekt Kleinkunstabühne „CAT-stairs“	Az 51 11 07/23/02/10 AZ. 51 11 07/23/01/12P