Landesrechnungshof

Sachsen-Anhalt

Bericht über die überörtliche Prüfung

der Stadt Dessau-Roßlau

mit dem Schwerpunkt
„Ausgewählte Maßnahmen der Jugendhilfe und der sonstigen Jugendarbeit“

Aktenzeichen: 42-04314-01/16

Dessau-Roßlau, 25. November 2019

Anlage 2

Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen 4
Abkürzungsverzeichnis 7
Anlagenverzeichnis 9
1. Prüfungsauftrag und -durchführung 10
2. Zielsetzung und Aufgaben der Jugendhilfe/ Entwicklung der Ausgaben und Fallzahlen 11
2.1 Ziele und Aufgaben, Werte und Orientierung des sozialpädagogischen Dienstes 13
2.2 Entwicklung der Aufwendungen und der Fallzahlen in der Jugendhilfe 14
3. Organisation der Leistungsverwaltung 20
3.1 Personalstruktur/-bemessung, Organisationsstruktur/-entwicklung 20
3.2 Arbeitsorganisation, Dienst- und Fachaufsicht 24
3.3 Aktenführung und Datenschutz 31
4. Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen 34
4.1 Rechtsstellung der Leiterin/des Leiters des Jugendamts 35
4.2 Grundlagen der Vereinbarungen 36
4.2.1 Schwebend unwirksame Vereinbarungen 36
4.2.2 Fehlende Angabe der Einrichtung 39
4.2.3 Betriebserlaubnis als Voraussetzung für die Vereinbarung 39
4.2.4 Mangelnde Vereinbarung von rechtlichen Grundlagen 42
4.2.5 Fehlende Nachvollziehbarkeit eines Leistungsangebotes 49
4.2.6 Protokollierung der Verhandlung 50
4.2.7 Fortschreibung von Entgelten 51
4.3 Leistungsvereinbarung 53
4.3.1 Abschluss einer Leistungsvereinbarung 53
4.3.2 Festlegung der wesentlichen Leistungsmerkmale 54
4.4 Hinweise zur Entgeltverhandlung 65
4.4.1 Verhandlung der Entgelte von Tagesgruppen 65
4.4.2. Hinweise und Feststellungen zur Kalkulation von Personalkosten 74
4.4.3 Hinweise zur Kalkulation der Aufwendungen für Abschreibungen 78
4.5 Qualitätsentwicklungsvereinbarungen 80
5. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII 85
5.1 Vorbemerkungen 85
5.2 Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII 86
6. Jugendpauschale 93
6.1 Allgemeines 93
6.2. Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit der Stadt Dessau-Roßlau 95
6.2.1 Hinweise zur Förderrichtlinie 95
6.2.2 Vordrucke zur Förderrichtlinie 120
6.3 Verwendung der Jugendpauschale 2013 124

Anlage 2

6.4 Weiterleitungsverfahren der Jugendpauschale 2014 127

6.4.1 Umfang und Inhalt der Förderung 127

6.4.2 Hinweise zu den Verwaltungsverfahren zur Förderung von Personal-, Betriebs- und Projektausgaben 130

6.5 Weiterleitungsverfahren der Jugendpauschale 2015 144

6.5.1. Zuwendungsverfahren des Landes 144

6.5.2 Hinweise zu den Zuwendungsverfahren zur Förderung von Personal-, Betriebs- und Projektausgaben 146

7. Fachkräfteprogramm 157

7.1 Allgemeines 157

7.2 Zuwendungsverfahren zum Fachkräfteprogramm 158

7.2.1 Nichtbeachtung von Nebenbestimmungen durch die Stadt 2014 158

7.2.2 Nichtbeachtung von Nebenbestimmungen durch die Stadt 2015 160

7.3 Weiterleitung der Zuwendungen aus dem Fachkräfteprogramm 164

8. Schlussfolgerungen 170

Anlage 2

Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

- Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass beim öJHT der Stadt Dessau-Roßlau erst langfristig eine nachhaltige Verringerung der Ausgaben für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu verzeichnen sein wird. (Pkt. 2.2)
- Der öJHT sollte intensiv prüfen, ob alle Anstrengungen unternommen und personalgerechte Maßnahmen organisiert wurden, um eine uneingeschränkte Leistungsfähigkeit der Organisationseinheiten der Kinder- und Jugendhilfe zu gewährleisten. (Pkt. 3.1)
- Die Stadt Dessau-Roßlau sollte für die anzuwendenden automatisierten Verfahren die erforderlichen Regelungen für eine sichere und kontrollfähige Berechtigungsverwaltung durch Dienstanweisung vorgeben. (Pkt. 3.2)
- Der öJHT sollte ein einheitliches Kontrollsystem 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 im Leistungsbereich ermöglichen zu können. (Pkt. 3ff)
- Die Leistungsverwaltung sollte künftig auf eine sichere und auf den Geschäftsablauf ausgerichtete kontinuierliche und einheitliche Aktenführung achten. (Pkt. 3.3)
- Die Prüfung der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen (Pkt. 4) nach § 78 b SGB VIII ergab folgende wesentliche Feststellungen:
  - Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in einigen Fällen das vereinbarte Leistungsangebot nicht mit der Leistungsbeschreibung und der Betriebserlaubnis im Einklang stand und daher dem vereinbarten Leistungsumfang nicht genügte bzw. leistungsgerechte Entgelte nicht vereinbart waren. Auf Änderungen oder Neuausstellungen von Betriebserlaubnissen reagierte die Stadt oftmals nicht durch zeitnahe Neuverhandlungen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen.
  - Die Leistungsvereinbarungen umfassten nicht immer die konkrete Leistungsbeschreibung nach Erstellungsdatum und Inhalt, so dass teilweise auch die der Entgeltvereinbarung zugrunde liegende Leistung nicht nachvollziehbar und prüfbar war. Wesentliche Leistungsmerkmale nach § 78c Abs. 1 SGB VIII waren in einigen Leistungsbeschreibungen nicht oder unzureichend ausgestaltet. Die Prüfung der Leistungsbeschreibungen sollte hinsichtlich der Leistungsmerkmale insbesondere zum Nachweis erforderlicher Entgelte abgestimmt und dokumentiert werden.

- Überwiegend wurde bei aktuellen Vereinbarungen auf der Grundlage leistungsorientierter, transparenter und an tatsächlichen Kosten orientierter Kalkulationen verhandelt. Einzelfälle zeigten jedoch, dass Verhandlungsergebnisse aufgrund unvollständiger Ausgabennachweise insbesondere für Personal- und investitionsbedingte Kosten nicht ausreichend leistungsorientiert und entsprechend den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erzielt wurden.
- Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung mit den Einrichtungsträgern bedürfen der weiteren Qualifizierung. Zur Abrechnung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität mangelte es an festgelegten Qualitätskriterien, der Vorgabe von Indikatoren, Verantwortlichkeiten und Bewertungsmustern. Die Vereinbarungen bildeten keine ausreichende Grundlage für den einrichtungsbezogenen Dialog mit dem jeweiligen Einrichtungsträger, der zudem bislang auch nicht einrichtungsspezifisch geführt wurde.

• Die Prüfung der Verwendung der Mittel aus der Jugendpauschale (Pkt. 6) hat im Wesentlichen ergeben:

- Der Stadt war bewusst, dass es der Überarbeitung der geltenden Fachförderrichtlinie bedurfte. Es bestand erheblicher Präzisierungsbedarf des Entwurfs zur Neufassung der Fachförderrichtlinie in ausgewählten fachlichen und verwaltungsrechtlichen Inhalten.
- Die Verfahrensweise bei der Fördermittelvergabe und Verwendungsnachweisprüfung ergab Feststellungen bezüglich:
    - der teilweise mangelnden Zulassung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns,
    - der unzureichenden Umsetzung der Auflagen zur Landeszuwendung in den Zuwendungsbescheiden der Stadt,
    - der Mittelauszahlung ohne ausreichende Rechtsgrundlage,
    - unzureichender Vermerke zur Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung,
    - des fehlenden Nachweises der jeweiligen Zuwendungsbescheide oder -verträge für Drittfinanzierungen anderer öffentlich-rechtlicher Träger,
    - der mangelhaften Anwendung von verfahrensrechtlichen Regelungen zu den festgelegten Finanzierungsarten, insbesondere in Folge der Fehlbewertung von Eigenmittelanteilen,
    - der unzureichenden Dokumentation der zweckentsprechenden Verwendung und Erfolgsprüfung.

• Der Landesrechnungshof stellte eine nicht ausreichend realitätsnahe und richtliniengemäße Planung der Haushaltsausgaben für das Fachkräftepro-

gramm und bei der Weiterleitung der Landesmittel eine nicht ordnungsgemäße Berücksichtigung des vorliegenden Zuwendungsbescheides des Landesjugendamtes fest. (Pkt. 7.2)

- Die Weiterleitung der Mittel aus dem Fachkräfteprogramm erfolgte oftmals unter ungenügender Beachtung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung. (Pkt. 7.3)

Abkürzungsverzeichnis

AfA	Absetzung für Abnutzung
AG	Arbeitgeber
AGO	Allgemeine Geschäftsordnung
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
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
EG	Entgeltgruppe
FAG	Finanzausgleichgesetz
FKP	Fachkräfteprogramm
FLS	Fachleistungsstunden
GWG	geringwertige Wirtschaftsgüter
HA	Haushaltsansatz
HzE	Hilfe zur Erziehung
JGH	Jugendgerichtshilfe
JHA	Jugendhilfeausschuss
JR	Jahresrechnung
KdU	Kosten der Unterkunft
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KiTa	Kindertagesstätte
KJH	Kinder- und Jugendheim
KJZ	Kinder- und Jugendzentrum
KT	Kalendertag
KV	Kreisverband
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz Land Sachsen-Anhalt

LHO	Landeshaushalsordnung
LJA	Landesjugendamt
MA	Mitarbeiter/-in
NachwG	Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen (Nachweisgesetz)
öJHT	öffentlicher Jugendhilfeträger
Pb	Produktbereich
Pk	Produktklasse
PKD	Pflegekinderdienst
QEV	Qualitätsentwicklungsvereinbarung
QM	Qualitätsmanagement
RdErl.	Runderlass
RL	Richtlinie
RV LSA	Rahmenvertrag nach § 78 f SGB VIII für das Land Sachsen-Anhalt
SB	Sachbearbeiter/in
SPFH	Sozialpädagogische Familienhilfe
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD SuE	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst-, Sozial- und Erziehungsdienst der Länder
VbE	Vollbeschäftigteneinheit
VBLU	Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e.V.
VG	Verwaltungsgericht
Vgl.	vergleiche
VGr	Vergütungsgruppe
VO	Verordnung
VN	Verwendungsnachweis
VV	Verwaltungsvorschriften
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WG	Wohngemeinschaft
ZB	Zuwendungsbescheid
ZV	Zuwendungsvertrag
ZVK	Zusatzversorgungskasse

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Ausgabenentwicklung -Jugendhilfeleistungen - Stadt Dessau-Roßlau
Anlage 2	Fallzahlenentwicklung - Jugendhilfeleistungen - Stadt Dessau-Roßlau
Anlage 3	Organigramm - Jugendamt - Stadt Dessau-Roßlau -Auszug -
Anlage 4	Orientierungshilfen zur Aktenführung und Datenschutz

1. Prüfungsauftrag und -durchführung

Der Prüfungsauftrag des Landesrechnungshofes ergibt sich aus § 137 Abs. 1 und 2 KVG LSA. Die örtlichen Erhebungen bei der Stadt Dessau-Roßlau fanden in der Zeit vom 10.10.2016 bis 06.02.2017 mit Unterbrechung statt.

Die Prüfung erstreckte sich auf den gesamten Bereich des öJHT einschließlich der haushalts- und kassenmäßigen Abwicklung der Jugendhilfeaufwendungen, des Personals, der Organisationsstruktur und der Dienst und Fachaufsicht im Jugendamt sowie die Zusammenarbeit mit den freien Jugendhilfeträgern bezüglich der Ausführung und Abrechnung der vereinbarten Leistungen.

Der Landesrechnungshof hat stichprobenweise folgende Schwerpunkte geprüft:

- Haushalts- und Fallzahlenentwicklung für den Zeitraum 2013 – 2016,
- Verwaltungsorganisation und -steuerung, Controlling,
- Aufgabengliederung, Personal- und Leistungsorganisation,
- Aktenführung und Schutz von Sozialdaten gemäß §§ 61 – 68 SGB VIII,
- Leistungsbearbeitungen und -abrechnungen der HzE nach §§ 27 ff SGB VIII, insbesondere Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII, Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII und Heimerziehung nach § 34 SGB VIII,
- Leistungen zum Unterhalt des Kindes und des Jugendlichen nach § 39 SGB VIII i.V.m. KJH-PflG-VO LSA,
- Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen zwischen dem öJHT und dem freien Träger 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 2013 (Abschluss 2011 – 2013) bis 2015,
- Fachkräfteprogramm des Landes Sachsen-Anhalt, insbesondere die Weiterleitung der Mittel durch die Stadt Dessau-Roßlau.

Die Prüfung durch den Landesrechnungshof soll dazu beitragen, dass der öJHT Faktoren, die in diesem Aufgabenbereich 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 zuständigen Sachbearbeitern umfassend erörtert. Am 31.05.2017 fand ein abschließendes Informationsge-

spräch über das Ergebnis der Prüfung mit Vertretern des Landesrechnungshofs und des Jugendamtes der Stadt Dessau-Roßlau statt.

Ein ausführliches Abschlussgespräch zum Entwurf des Prüfungsberichts fand am 17.10.2019 statt. Die Stadt erläuterte, dass sie bereits auf Feststellungen und Hinweise des Landesrechnungshofs reagiert und beispielsweise eine neue Förderrichtlinie für die Jugendarbeit erlassen habe, die auch zur Evaluierung anstehe.

Sprachliche Gleichstellung

Personen und Funktionsbezeichnungen gelten in diesem Bericht jeweils in weiblicher und männlicher Form.

2. Zielsetzung und Aufgaben der Jugendhilfe/ Entwicklung der Ausgaben 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 Hilfestellung 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 und für bessere Lebensbedingungen junger Menschen sich einzusetzen.

Dabei ist das gesamte Umfeld der jungen Menschen (Familie, Freunde, Arbeits- und Ausbildungsstätte) 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 Bil-

dungswesen. Adressatenkreis des SGB VIII sind in erster Linie Minderjährige und ihre Familien, aber auch noch nicht 27 Jahre alte Volljährige.[1]

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 Hilfen gemäß § 27 Abs. 1 SGB VIII für die Entwicklung des betreffenden Kindes oder Jugendlichen notwendig sind.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, besteht ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung. Die Auswahl der konkreten Hilfen zur Erziehung hat nach sozialpädagogischen Gesichtspunkten anhand des jeweiligen Einzelbedarfs zu erfolgen. Dabei ist 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 sozialpädagogischen Dienst des Jugendamtes, der vorrangig für die Einleitung, Steuerung und Beendigung von Erziehungshilfen zuständig ist, steht die wirtschaftliche Jugendhilfe in einem engen Bezug zu den Erziehungshilfen.

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

Der Pflegekinderdienst des Jugendamtes wirbt Pflegepersonen an, sorgt für deren Fortbildung und betreut diese während der Unterbringung von Pflegekindern. Ferner schafft der Pflegekinderdienst auch Unterbringungsmöglichkeiten für Kinder oder Jugendliche, die in professionellen Einrichtungen (in Pflegestellen und bei besonders qualifizierten Pflegestellen, insbesondere der Sonder- und Heilpädagogik) untergebracht werden müssen.

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

---

[1] Gemäß § 7 Abs. 1 Nrn. 3 u.4 SGB VIII werden sie als „junge Volljährige" oder" junge Menschen" bezeichnet.

2.1 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 der 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.

Der öJHT der Stadt Dessau-Roßlau arbeitet wie nahezu alle öJHT des Landes nach dem Sozialraumprinzip, d.h. jede sozialpädagogische Fachkraft deckt in einem räumlich definierten Bereich alle zu dem Bereich zugeordneten Aufgaben ab. Die Fachkraft hat neben der eigenen Beratungsfunktion immer auch den einen Fallmanager inne, der 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.

2.2 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 Mittelanwendung.

Bund, Länder und Gemeinden haben im Jahr 2015 insgesamt rund 40,4 Mrd. € für die Kinder- und Jugendhilfe (Erziehungs- und Eingliederungshilfe) ausgegeben. Damit sind die Brutto-Aufwendungen gegenüber 2013 (lt. Statistisches Bundesamt für 2015 - Destatis - 2017) um rd.12 % gestiegen. Der größte Teil der Bruttoausgaben entfiel mit rund 26,3 Mrd. € auf die Kindertagesbetreuung, davon rund 23,1 Mrd. € für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Rund ein Viertel der Bruttoausgaben entfielen mit rund 10,3 Mrd. € auf Leistungen für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen. Davon entfielen rund 3,9 Mrd. € auf die Unterbringung junger Menschen außerhalb des Elternhauses in Heimerziehung und rund 1,1 Mrd. € in Vollzeitpflege. Die Ausgaben für die sozialpädagogische Familienhilfe in Form der ambulanten Hilfe wurden mit 839,1 Mio. € ausgewiesen. Die Bruttoaufwendungen für Hilfen zur Erziehung insgesamt waren gegenüber 2013 um 18,4 % gestiegen.

Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Leistungsaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung ist auch in dem kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen zu suchen. Die Statistik weist von 2014 zu 2015 eine Erhöhung von 6,7 % der Leistungsfälle für Hilfen zur Erziehung in stationärer bzw. teilstationärer Form aus, dies entspricht einer Fallzahlerhöhung von 10.869 Fällen.

Weitere Gründe für den Anstieg der Leistungsaufwendungen sind indirekt auch die sozioökonomischen Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien. Ferner ist die stetig steigende gesellschaftliche, aber auch professionelle Wachsamkeit bei den verantwortlichen Akteuren des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens - nicht zuletzt im Rahmen der „Kinderschutzdebatte"- ein Grund für den Anstieg der Leistungsanforderungen und damit verbundenen Aufwendungen

Grundsätzlich muss bei den Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe berücksichtigt werden, dass diese zum größten Teil Personalkosten sind. Somit schlagen Tariferhöhungen unmittelbar zu Buche.

Neben den Leistungen in Form erzieherischer Hilfen nach §§ 27 - 35 SGB VIII werden auch Eingliederungshilfen bei (drohender) seelischer Behinderung nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII in der Vorausset-

zung der Hilfegewährung grundsätzlich voneinander unabhängiger Leistungsarten unterschieden.

Die Inanspruchnahme der Leistungen in Form von Eingliederungshilfen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Der Bund, die Länder und die Kommunen haben 2015 hierfür insgesamt rund 1,3 Mrd. € ausgegeben, das entspricht einer Erhöhung der Aufwendungen gegenüber 2014 von rund 9,2 %. Ein wesentlicher Grund für die Steigerung sind vermehrte Bemühungen der Akteure, jungen Menschen mit Behinderungen (hier: seelische Behinderungen) im Rahmen der Umsetzung des Inklusionsansatzes eine bessere gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen.

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 nach der Höhe der Fachleistungsstunden nach dem Pflege- oder Tagessatz. Eine in der Zeiteinheit „teurere" Hilfe kann objektiv die „günstigere" Hilfe sein, wenn die erforderliche Unterstützung des jungen Menschen 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 Voraussetzungen für eine Einschätzung nicht nur der Effektivität einer Hilfe, sondern der Effizienz, also der Wirksamkeit unter Berücksichtigung der aufgewendeten Mittel. Fachliches Handeln schließt heute derartiges Kostenbewusstsein ein.

Eine Orientierung nur an den Gesamtaufwendungen verstellt dabei die Wahrnehmung der Aufwendungen, die bei einer Hilfegewährung im Einzelfall entstehen. Dennoch ist von einer Verlangsamung der Aufwendungszuwächse auszugehen, was ein Hinweis darauf ist, dass sich die seit 2010 abzuzeichnende Konsolidierung der Leistungen fortsetzt. Der Zuwachs bei den neu gewährten Hilfen ist vor allem bei der Erziehungsberatung und auch bei der Fremdunterbringung festzustellen, während bei den ambulanten Hilfen eher ein Stillstand zu verzeichnen ist.[2]

Der Landesrechnungshof greift im Folgenden die Darstellung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt zur durchschnittlichen Entwicklung der Fallzahlen und finanziellen Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe nach Hilfearten im Jahr 2015 auf. Danach gaben die öJHT des Landes Sachsen-Anhalt im Jahre 2015 insgesamt rund 1.053,5 Mio. € aus. Das sind zum Vorjahr rund 4,5 % Mehrausgaben. Darunter wurden zum 31.12.2015 für 12.023 Fälle in Form von Erziehungshilfen

[2] Kommentar „Kommentierte Daten der KJH" –MOMDAT – 03/15, Heft Nr. 1/15 18.Jg. S. 7 – Ausblick-

(§§ 27 - 35 SGB VIII ambulant, teilstationär und stationär) 183,6 Mio. € und für 668 Eingliederungshilfen 13,6 Mio. € ausgegeben.

Mit Stichtag 31.12.2015, erhielten insgesamt 2.131 junge Menschen/Familien Beratungen und Hilfen zur Erziehung in Form von SPFH, hierfür haben die öffentlichen Jugendhilfeträger des Landes 19,74 Mio. € ausgegeben. 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 Hilfe zur Erziehung außerhalb des Elternhauses, wie Heimerziehung und Tagesgruppen, entgegenzuwirken. In Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen wurden am 31.12.2015 2.619 junge Menschen betreut. Das waren 20 % aller Hilfefälle nach § 27 ff SGB VIII. Hierfür haben die öffentlichen Jugendhilfeträger des Landes 108,82 Mio. € Haushaltsmittel ausgegeben. In Vollzeitpflege in einer anderen Familie lebten zum Jahresende 2015 2.298 junge Menschen, 25.772 Tsd. € gaben die öJHT des Landes Sachsen-Anhalt hierfür aus.

Kinder und Jugendliche werden häufig von Verwandten und auch 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 organisiert, ohne Beteiligung öffentlicher Stellen. Die Zahl der Kinder, die ohne die Hilfe eines öffentlichen Jugendhilfeträgers bei Pflegepersonen aus dem Verwandten- oder Bekanntenkreis leben, lässt sich der amtlichen Statistik nicht entnehmen. Die Gesamtzahl der Verwandtenpflegeverhältnisse ist jedoch bedeutend höher.

Der öJHT der Stadt Dessau-Roßlau wies für 09/2016 (Fallbearbeitungsaufstellung für das Jahr 2016) 22 Pflegepersonen aus dem Verwandten- und Bekanntenkreis aus, die insgesamt 24 junge Menschen betreuten.

Im Vergleich hierzu stellt sich die Entwicklung der Leistungsaufwendungen und der Fallzahlen bei der Stadt Dessau-Roßlau nach den Angaben der vom Fachbereich zugearbeiteten Entwicklungsübersichten 2013 bis 2016 in den Anlagen 1 und 2 wie folgt dar:[3]

Der in Anlage 1 aufgezeigte Entwicklungsverlauf der Aufwendungen für die Soziale Sicherung, insbesondere für die Kinder- und Jugendhilfe der Stadt Dessau-Roßlau,

[3] Anmerkung: Die für die Aufgabenerfüllung der Jugendhilfe maßgeblichen Ziele sollten im Rahmen der Haushaltsplanung produktorientiert festgelegt und durch entsprechende Kennzahlen konkretisiert werden. Die Ziele und Kennzahlen sind zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushaltes zu machen und daher im Haushaltsplan abzubilden. Damit der Haushaltsplan der politischen Programmfunktion gerecht werden kann, muss er demnach Aussagen darüber enthalten, auf welche Leistungen und Lebensbereiche sich seine finanziellen und inhaltlichen Vorgaben beziehen.

erfüllt nach Auffassung des Landesrechnungshofs nicht die Anforderungen an eine produktorientierte Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushaltes, insbesondere die der Leistungen für die Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII.

Den Kommunen ist verfassungsrechtlich nach Artikel 28 Abs. 2 GG die Selbstverwaltungsgarantie zugesichert. Dabei hat sie aber auch die Leistungsziele im Haushaltsplan transparent abzubilden. (Pkt. 6 ff).

Die Aufwendungen (ohne Berücksichtigung der Erträge) der Kinder-, Jugend- und Familienhilfen sind seit 2013 bis 2015 im Rechnungsergebnis durchschnittlich um rd. 7,4 % gestiegen. Für das Jahr 2016 wurden rd. 15,8 % und für das Haushaltsjahr 2017 rd. 6,2 % Mehraufwendungen gegenüber den Ergebnissen der Vorjahre geplant. Der Anstieg der Aufwendungen der Jugendhilfeleistungen in diesem Produktbereich ist weiterhin ungebrochen. Die Gründe für diese Entwicklung der Aufwendungen sind vorrangig auf den Ausbau der Angebote in der Kindertagesbetreuung und auf die Erhöhung der Hilfen zur Erziehung zurückzuführen.

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

Die Hilfen zur Erziehung in Form der Sozialen Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII und des Erziehungsbeistandes nach § 30 SGB VIII haben sich bei der Stadt Dessau-Roßlau als feste Aufwendungsgrößen im Haushalt etabliert. Der öJHT gab 2015 hierfür Haushaltsmittel in Höhe von 92,2 Tsd. € aus. Für das Jahr 2016 wurden hierfür 270,6 Tsd. € und für das Jahr 2017 135,6 Tsd. € geplant. Neben weiteren ambulanten Hilfen zur Erziehung, wie die SPFH mit rd. 744,1 Tsd. € im Jahr 2015 und 800 Tsd. € im Haushaltsplan 2017, sind die Aufwendungen für den Erziehungsbeistand für den Haushalt des öJHT ebenso erheblich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Hilfeleistungen wesentlich dazu beitragen, kostenintensivere Hilfemaßnahmen, wie die Betreuung in einer Tagesgruppe, die Unterbringung in einem Kinder- und Jugendheim oder in einer Pflegefamilie, vorsorgend abzuwenden. Die Hilfe orientiert sich an der Lebenssituation und den konkreten Möglichkeiten der Kinder, der Jugendlichen und deren Eltern. Die verschiedenen Erziehungsmaßnahmen erfolgen abgestimmt auf das Ausgangsproblem und den Entwicklungsstand des jungen Menschen sowie die erzieherischen Möglichkeiten der Eltern/der Familien und der sie erschwerenden Bedingungen.

Eine hohe Fallzahl ist bei der SPFH zu verzeichnen. In den Jahren 2014 und 2015 wurden rd. 141 Familien pro Monat im Jahresdurchschnitt betreut, wogegen es im Jahr 2016 nur noch 119 Familien waren. Die SPFH soll einerseits Eltern oder allein-

erziehende Elternteile in ihrer Erziehungskompetenz stärken, andererseits die Entwicklung der in den Familien 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 öJHT der Stadt Dessau-Roßlau hat für diese Hilfeart im Zeitraum von 2013 bis 2015 durchschnittlich 759,6 Tsd. € aufgewendet. Für die Haushaltsjahre 2016 und 2017 wurden hierfür Aufwendungen in Höhe von rd. 731 Tsd. € geplant.

Die Entwicklung der Aufwendungen bei stationären Erziehungsmaßnahmen für Kinder und Jugendliche, insbesondere die der kostenintensivsten Hilfe der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII, hat sich bei geringfügig erhöhter Fallbetreuung seit dem Jahr 2013 zu 2015 um rd. 36 % erhöht. Bei der Zielgruppe dieser Hilfeform handelt es sich um junge Menschen, 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 bereits in den letzten 15 Jahren erheblich differenziert. So gibt es beispielsweise Jugendhilfeeinrichtungen mit speziellen Angeboten für Jugendliche mit Suchtproblemen, einrichtungsinternen Ausbildungsmöglichkeiten, Förder-, Regel- und Berufsschulen, heilpädagogischen Angeboten oder mit speziellen Modulen, wie z.B. Elterntraining, Antiaggressivitätstraining oder „Coolnesstraining". Die Unterbringung von jungen Menschen 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 2016 79 junge Menschen pro Monat im Jahresdurchschnitt in verschiedenen stationären Kinder- und Jugendheimen freier Jugendhilfeträger untergebracht.

Wesentliche Ursachen für die Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen 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 der Stadt Dessau-Roßlau 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 Jugendheimeinrichtung.

Der größte Teil der Aufwendungen für die Jugendhilfe wurde für die Hilfe in Form der Heimerziehung, der Vollzeitpflege und für die SPFH ausgegeben. Faktoren mit besonderem Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen waren die Anzahl der Hilfefälle, die Höhe der Tagessätze für die Betreuung, die Dauer der Beratung und die Betreuungsintensität je Hilfefall.

Die durchschnittlichen Aufwendungen für die Hilfegewährung in Form der Heimerziehung betrugen je Fall rund das Fünffache der aufgewendeten weniger kostenintensiven Leistungen der Vollzeitpflege.

Ein enorm hoher Aufwendungsbedarf ist bei den Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen nach § 35a SGB VIII zu verzeichnen. Seit 2014 stiegen die Aufwendungen hierfür jährlich um rd. 50 % an, bei annähernd gleichbleibender Anzahl der zu betreuenden Fälle. Da es im Rahmen der Eingliederungshilfen große Unterschiede zwischen den einzelnen Hilfsangeboten und Settings (besondere Hilfegestaltungen) im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich gibt, variiert die zeitliche Inanspruchnahme nach Hilfeform sehr stark. Demnach zeigt sich, dass der Großteil ein langfristiges 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 Ausgabebedarf erheblich und stellt für den städtischen Haushalt der Stadt Dessau-Roßlau 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 bei der Stadt Dessau-Roßlau nur langfristig zu verzeichnen sein wird. Der öJHT sollte ferner konsequent anstreben, beispielsweise durch frühzeitige, alternative, ambulante Maßnahmen wie familienorientierte oder familienbegleitende Dienste ausgabenintensive 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 Fallzah-

lenentwicklung, die auch Einsparungen zur Folge haben können, zu nehmen. Ein weiteres wichtiges Steuerungselement bei der Aufwendungsentwicklung ist ein strategisches und transparentes Controllingsystem.

3. Organisation der Leistungsverwaltung

3.1 Personalstruktur/-bemessung, Organisationsstruktur/-entwicklung

Ziel der Prüfung war es, die Personal- und Organisationsstruktur hinsichtlich einer Eignung und Zweckmäßigkeit für steuernde Maßnahmen zu beurteilen. Schwerpunkt 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 kommunalen Jugendämtern.

Die Personalausstattung in der Leistungsverwaltung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ist ein wesentlicher Faktor für die Qualität, mit der der öJHT seinen gesetzlichen und gesellschaftspolitischen Aufgaben gerecht wird.

Vor Darstellung der Prüfungsfeststellungen, weist der Landesrechnungshof auf folgende wesentliche Anmerkungen für eine objektive Beurteilung der Personal- und Organisationsstruktur/-entwicklung hin:

- *Grundsätzlich liegt die Personalausstattung des sozialpädagogischen Dienstes allein im Verantwortungsbereich der Kommunen. Diese Personal- und Organisationshoheit haben die Landkreise und kreisfreien 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 zu beachten, dass der sozialpädagogische Dienst nicht nur Einzelfälle bearbeitet, sondern daneben auch noch andere Aufgaben hat, deren Erfüllung sich nachhaltig auf die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle auswirken kann. Die Fallzahl ist demnach in diesem Bereich 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 basierte auf der Arbeit von damals 9 Vergleichsringen mit 118 Kommunen seit dem Jahr 1997 und stellte 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 Arbeitsleistung als zu hoch empfunden wird. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich bei den Kommunen mit Steuerungserfolgen eine durchschnittliche Fallbelastung von 45 bis 50 laufenden Fällen (Bestandsfälle am Jahresanfang plus Neufälle im laufenden Jahr) pro Fachkraft unter der Voraussetzung, dass diese Fachkräfte ausschließlich erzieherische Hilfen bearbeiten.*
- *Die AGJ nahm in ihrem Diskussionspapier[4] zum Thema „ASD – mehr als Kinderschutz" insbesondere zur Qualität und zum Personal Stellung und beschreibt die Leistungen und Herausforderungen des ASD bundesweit. Demnach ist die Zahl der Überlastungsanzeigen im Bereich des ASD steigend. Es wurde bei den quantitativen und qualitativen Einzelbelastungen eine überdurchschnittliche gesundheitliche, insbesondere psychische Belastung festgestellt. Obwohl mancherorts vereinzelt erheblicher Stellenzuwachs im ASD zu verzeichnen war, entspannte sich die Personalsituation nicht immer. Belastend sind vor allem die vielfach unvermeidlichen Entscheidungsunsicherheiten, insbesondere in Kinderschutzfällen, sowie die Unvorhersehbarkeit der zu lösenden Probleme. Darüber hinaus bestimmen immer mehr Koordinations- und Dokumentationsaufgaben ihre Arbeit, wobei für mittel- bzw. langfristige Beratungs- und Betreuungsarbeit weniger Zeit bleibt. Insgesamt ist eine Verdichtung der Arbeit festzustellen. Reformen in der Sozialgesetzgebung beeinflussen seine Aufgaben(-bereiche) und seine Organisation(-struktur)sowie die Methoden der Aufgabenwahrnehmung. So hatte der ASD in den letzten Jahren vielfache Neuerungen zu bewältigen und neue rechtliche Vorgaben in seine Praxis zu integrieren. Gleichzeitig steigen die Ansprüche sowohl der Adressaten als auch der gesellschaftlichen Auftraggeber an den ASD. Zudem steigen die Fallzahlen kontinuierlich und der finanzielle Spielraum wird - u.a. aufgrund der Finanznot der Kommunen - enger.*

[4] Diskussionspapier vom 28.10.2010 der AGJ

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

Die gegenwärtige Personal- und Organisationsstruktur bei der Stadt Dessau-Roßlau spiegelte sich im Ergebnis der Prüfung wie folgt wider:

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch den Landesrechnungshof war das Jugendamt der Stadt Dessau-Roßlau wie in der Anlage 3 dargestellt, organisiert.

Der Amtsleitung unterstehen 3 Abteilungen und 5 Sachbereiche. Mit Stand 01.09.2016 waren insgesamt 87,525 VbE ausgewiesen, davon waren 4,0 VbE bis zum Zeitpunkt der Prüfung mit noch keinem geeigneten Bewerber/in besetzt. Auf den Sachbereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere der Leistungsbearbeitung und -zahlung, entfallen 3,0 VbE Stellen. Die Sachbereiche Hilfe zur Erziehung, PKD und Eingliederungshilfe sind mit 18 Mitarbeitern besetzt.

Der Landesrechnungshof stellte während seiner örtlichen Erhebungen fest, dass durch die derzeitige Personalorganisation/-situation die Leistungsfähigkeit der Organisationsbereiche der Erziehungshilfe und der wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht umfassend gewährleistet war. Dies spiegelte sich im Ergebnis der Prüfung wider. Feststellungen mit informativem Inhalt sind in diesem Bericht unter Pkt. 5 aufgezeigt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT der Stadt Dessau-Roßlau, zur Gewährleistung einer uneingeschränkten Leistungsfähigkeit der Organisationseinheiten der Kinder- und Jugendhilfe verstärkt Anstrengungen zu unternehmen und personalgerechte Maßnahmen zu organisieren.

(1)Anmerkung

Die Leistungsfähigkeit der Organisationseinheiten der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe hängt wesentlich von der Qualität des Leitungsverhaltens 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 fest, dass die kontinuierliche strukturellen Weiterentwicklung in der Organisation und systematische Reflektion fachlichen Handelns durch den öJHT optimiert werden können. Das Ergebnis spiegelt sich in den Feststellungen des Landesrechnungshofes wider.

Die Frage der Belastung und Entlastung der Kinder- und Jugendsozialarbeit in den geprüften Organisationsbereichen ist bei der Stadt Dessau-Roßlau 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 Mitarbeitern während der örtlichen Erhebungen, dass die persönlichen ertragbaren Arbeitsbedingungen und die Wertschätzung ebenso von großer Bedeutung sind.

Auf Nachfrage teilte die Amtsleitung der Prüferin schriftlich mit, dass 2 Sachbearbeiterinnen aus dem Bereich der Amtsvormundschaft im Jahr 2014 und 2015 jeweils eine Überlastungsanzeige gestellt haben. Der Grund der Anzeigen beschränkte sich auf einen längeren krankheitsbedingten Ausfall einer Mitarbeiterin. Dadurch entstand ein enormer Arbeitsrückstand, der von den Mitarbeitern zeitlich nicht mehr zu bewältigen war. Nach schriftlicher Aussage hatte die Abteilungsleitung Maßnahmen eingeleitet, die die Aufarbeitung des Arbeitsrückstandes ermöglichten und den weiteren Arbeitsverlauf sicherten. Als Konsequenz daraus veranlasste die Amtsleitung ab diesem Zeitpunkt eine Aufgabenumverteilung im betroffenen Sachgebiet. Nach eigenen Aussagen der Abteilungsleitung, ist dieser Prozess bis zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Die Amtsleitung bestätigte, dass jeder Mitarbeiter die Möglichkeit hat, in den regelmäßig stattfindenden Team- bzw. Arbeitsberatungen auf unakzeptable Arbeitsbedingungen hinzuweisen. Sie versicherte, dass in jedem Fall Anzeigen wegen Arbeits-

überlastung oder Gesundheitsgefährdung der Mitarbeiter angenommen und zielgerichtet Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen eingeleitet werden.

(2)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.

Von großer Bedeutung bei der Personalplanung in der Kinder- und Jugendhilfe ist der demografische Wandel, der in einer Ausdünnung der jungen und einem Anwachsen der älteren Personaljahrgänge zum Ausdruck kommt. So zeichnet sich auch bei der Stadt Dessau-Roßlau in den nächsten Jahren ein tendenziell altersbedingtes Ausscheiden der Fachkräfte ab.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Amts- und den Abteilungsleitungen, sich konsequent mit der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter auseinanderzusetzen. Dies sollte unabhängig von Anzeigen wegen Überlastung erfolgen. Dabei ist zu prüfen, ob Maßnahmen zur Verbesserung der örtlichen und personellen Arbeitssituation erforderlich werden. Der Jugendhilfeausschuss sollte einbezogen werden.

3.2 Arbeitsorganisation, Dienst- und Fachaufsicht

Den Mitarbeitern der Fachbereiche standen grundsätzlich die Rechtsgrundlagen zum Kinder-, Jugend- und Familienhilferecht und hausinterne Arbeitshinweise zum Teil computerunterstützt und 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 PROSOZ in allen Bereichen des Fachamtes, ermöglicht den Mitarbeitern 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 wurde. Es zeigten sich noch Unterschiede bei Form und Tiefe dieser Techniknutzung.

Teilweise ist dieser Umstand auch fehlenden Software-Funktionalitäten, wie einer arbeitsplatzübergreifenden Workflow-Unterstützung[5], geschuldet. Signifikante Entlastungen zu Gunsten der fachlich-inhaltlichen Aspekte der Hilfeplanung sind voraussichtlich 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 empfiehlt dem öJHT, beispielsweise den z.T. hohen Aufwand bei der Erstellung und Fortschreibung der Hilfepläne durch innovative Softwarelösungen für ein wirtschaftliches und soziales Fallmanagement zu reduzieren

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 von den Mitarbeitern durchgängig als besser bezeichnet wurde.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, den Einsatz der Fachsoftware weiter voranzutreiben, um die inhaltliche und organisatorische Gestaltung des Hilfeplanprozesses deutlich zu Gunsten einer effizienten, dem Kindeswohl entsprechende Hilfegewährung 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 Oberbürgermeister gemäß § 12 GemKVO LSA, die „Sicherheit 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 über die programmtechnische Zugriffsberechtigungssteuerung zugewiesen werden. Dabei sind neben den Bestimmungen zum Datenschutz und zur Wahrung des Steuer- und Abgabengeheimnisses gemäß § 30 AO insbeson-

[5] Workflow=Prozesse effizient abbilden, Workflow-Management= Geschäftsprozesse automatisieren/ Verwaltung von Arbeitsabläufen – informationstechnische Unterstützung)

dere 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 wie unbedingt erforderlich, Zugriffsberechtigungen zu erteilen. Gleichzeitig darf an diese Mitarbeiter auch nur der Umfang an Berechtigungen vergeben werden, den sie zwingend für die Aufgabenerledigung 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.

Die Stadt Dessau-Roßlau hatte für die Leistungsbereiche des Jugendamtes bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch keine ausreichenden 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.

Im Jugendamt der Stadt waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine nachvollziehbaren Entscheidungen vorhanden, aus welchem Grund den jeweils bestimmten Mitarbeitern über die programmtechnische Zugriffsberechtigungssteuerung einzelne Verfahrensfunktionen zugewiesen waren. Dienstaufsichtskontrollen durch die Fach- und Sachgebietsleitung waren nicht belegt.

(3) Anmerkung

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 der Stadt Dessau-Roßlau, 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-BW Mitteilungen hin.

Fort- und Weiterbildung

Das umfassende Kinder- und Jugendhilferecht fordert von jedem Mitarbeiter 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 Möglichkeiten zur Erweiterung ihrer fachlichen Kenntnisse durch den Besuch von qualitativ guten Fortbildungsveranstaltungen zu geben.

Das Ergebnis einer schriftlichen Abfrage vom Haupt- und Personalamt zum Stand der durchgeführten Fort- und Weiterbildungen der Mitarbeiter im Jugendamt ab dem Jahr 2013 ergab, dass der öJHT seinem Personal noch nicht alle Möglichkeiten zur Erweiterung der fachlichen Kenntnisse durch den Besuch entsprechender Fortbildungsveranstaltungen offeriert hat.

Der öJHT plante für die Teilnahme seiner Fachpersonals an Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung jährlich rund 8.000 € ein. Das jährliche Rechnungsergebnis seit dem Jahr 2013 belegt, dass die geplanten Haushaltsmittel zwar weitestgehend ausgeschöpft wurden, jedoch bei weitem für diesen Zweck nicht ausreichend sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, ausgewählte Mitarbeiter unter Berücksichtigung einer fachlich abgestimmten Konzeption und einer damit verbundenen bedarfsgerechten Finanzplanung zu Fortbildungsmaßnahmen zu entsenden, um gezielt vorhandene Fachkenntnisse zu vertiefen und zu erwei-

tern. Diese Mitarbeiter können als Multiplikatoren das erworbene Wissen zeitnah weitergeben.

Dienst- und Fachaufsichtskontrollen

(4) Anmerkung

Die Dienstaufsicht ist eine Weisungsbefugnis und die Befugnis eines Dienstvorgesetzten, in der Sache durch Kontrollen die Art und Weise vorgenommener Geschäftsvorfälle zu überwachen. Sie ist die Aufsicht des Dienstherrn über das persönliche Verhalten der ihm in einem Dienstverhältnis unterstellten Mitarbeiter. Durch die Dienstaufsicht sorgt der Dienstvorgesetzte mit Überwachung, Belehrung und Dienstanweisung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Arbeitsaufgaben der Mitarbeiter. Sie umfasst somit die Beobachtungs-und Berichtigungsfunktion und beschreibt die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten eines Disziplinarvorgesetzten auf Beschäftigte, gewährleistet die ordnungsgemäße Ausstattung der nachgeordneten Organisationseinheiten mit Personal und Sachmitteln und umfasst die Befugnis, über dienstrechtliche Angelegenheiten der dort beschäftigten Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes zu entscheiden.

Die Fachaufsicht betrifft sowohl die Beaufsichtigung untergeordneter Behörden durch übergeordnete Behörden als auch die fachliche Kontrollfunktion von Vorgesetzten gegenüber den ihnen unterstellten Mitarbeitern. Grundsätzlich geht es um die fachliche Überprüfung der Zweckmäßigkeit und manchmal auch der Rechtmäßigkeit von getroffenen Entscheidungen und sonstigen Handlungen im Rahmen öffentlicher oder betrieblicher Aufgaben. Die Aufgabe der Fachaufsicht ist bis zu den untersten Organisationseinheiten und deren Stellen der öffentlichen Verwaltung organisiert. Fachvorgesetzte haben die Aufgabe, die Fachaufsicht über das ihnen unterstellte Personal auszuüben. Sie beinhaltet die Kontrolle der rechtmäßigen, inhaltlichen und zweckmäßigen Wahrnehmung der Aufgaben durch die untergebenen Mitarbeiter. Fachaufsicht beinhaltet auch Fragen der Wirtschaftlichkeit und die fehlerfreie Ausnutzung von vorhandenen Ermessensspielräumen und deckt Fehlerhäufungen und Fehlerursachen (etwa fehlerhafte Rechtsanwendung, mangelhafte Sachverhaltsaufklärung oder Rechenfehler) durch eine Fehler-Ursachen-Analyse auf. Damit trägt die Fachaufsicht in entscheidendem Maße zur Verbesserung der Produktqualität bei.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat in der aktuell gültigen AGO (Allgemeine Geschäftsordnung der Stadtverwaltung Dessau-Roßlau) vom 30.04.2014 keine hinreichenden Re-

gelungen zur Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht in den einzelnen Organisationseinheiten getroffen.

Die Abteilungsleitung - Soziale Dienste/Kinderschutz/Amtsvormundschaft - hat lediglich einen „Plan zur regelmäßigen Dienstaufsicht und Kontrolle durch die Abteilungs- und Amtsleitung im Bereich ASD" vom 08.07.2009 erstellt. Dieser wurde von der Amtsleitung gegengezeichnet. Er beinhaltet nur Maßnahmen zur Abstellung von Mängeln bei der Aktenführung, bei der Leistungsgewährung und bei der Leistungsdokumentation auf der Grundlage der durch den Landesrechnungshof im Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Dessau getroffenen Feststellungen vom 17.07.2008.

Am 16.02.2011 wurde der Plan in den Punkten Organisation und Durchführung der Kontrollen geändert. Der Grund hierfür waren nicht erfüllbare Vorgaben in Zeit und Umfang der festgelegten Kontrollen.

Auf Nachfrage wurden der Prüferin Ergebnisprotokolle über Kontrollen durch die Abteilungsleitung, hier aus dem Jahre 2016, vorgelegt. Der Prüferin wurde nicht bekannt, welche Schlussfolgerungen aus den Feststellungen der Prüfung für eine künftige einheitliche Verfahrensweise gezogen wurden. Weitere Prüfungsaktivitäten durch die Amts- oder Abteilungsleitung waren nicht belegt.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der öJHT der Stadt Dessau-Roßlau dem Anspruch an eine zielorientierte und dem Kindeswohl entsprechende Kinder- und Jugendhilfe nicht umfassend gerecht wurde. Es mangelte an einem nachweislichen Fachcontrolling in den Leistungsbereichen des Jugendamtes. Es fehlten hinreichende Regelungen für die Durchführung zweck- und zielorientierter Dienst- und Fachaufsichtskontrollen. Amtsintern geplante Kontrollmechanismen wurden nicht konsequent und erwartungsgerecht durchgeführt oder vorhandene Kontrollergebnisse analysiert, um Änderungen bei aufgedeckten Mängel herbeizuführen,

Dieses Ergebnis der mangelhaften Dienst- und Fachaufsicht spiegelte sich auch im Ergebnis der Prüfung durch den Landesrechnungshof wieder.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei einer regelmäßigen Dienst- und Fachaufsicht durch die Fachamts- und Abteilungsleitung Mängel bei der Aktenführung, bei der Leistungsdokumentation und bei den Leistungszahlungen aufgezeigt und künftig verhindert werden. Der Amts- und Abteilungsleitung wird empfohlen, die derzeit geltenden amtsinternen Festlegungen zu überarbei-

ten. Zur Gewährleistung einer gegenständlichen und realen Organisation der Dienst- und Fachaufsicht sind hinreichende Regelungen zu treffen.

(5) Anmerkung

Die Geschäftsprozesse einer Behörde unterliegen zahlreichen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen, wie Geschäftsordnungen und Richtlinien. Die Entscheidungsbefugnisse von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst und die Entscheidungsprozesse sind nur verständlich, wenn diese Regelungen bekannt sind und zielorientiert genutzt werden. Die verfahrensmäßige Festlegung der Zuständigkeiten der Amts-, Abteilungsleitung und der Sachbearbeiter ist durch den Dienstverteilungsplan der Behörde festzulegen und muss mit dem Aufgabengliederungsplan übereinstimmen. Dabei sind die Vorschriften der Allgemeinen Geschäftsordnung der Behörde (AGO der Stadtverwaltung Dessau-Roßlau) insbesondere bezüglich der Regelung der Entscheidungsbefugnisse sowie der materiellen Rechtsvorschriften, die implizit die internen Entscheidungsbefugnisse festlegen, sowie personalrechtlicher Vorschriften einzuhalten.

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

Die Abteilungsleitung hatte für den Leistungsbereich des ASD folgende Verfahrensabläufe und Standards vorgelegt:

- für die Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII vom 16.01.2013,
- Handlungsrichtlinie für die Bearbeitung von Amtsvormundschaften und Amtspflegschaften vom 07.05.2015 und
- Orientierungshilfe zum Datenschutz der JGH innerhalb der Abteilung vom 21.01.2016.

Darüber hinaus hat der Abteilungsleiter mit E-Mail vom 07.06.2011 Regelungen über Zuständigkeiten an die Sachbearbeiter innerhalb des Amtes mit der Bitte um Beachtung und Anwendung versandt. Diese waren mit dem Hinweis, „Rückfragen vor Beschwerden bitte beim Abteilungsleiter!“ versehen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die vorhandenen Regelungen für die Gewährleistung einer einheitlichen Bearbeitung der Geschäftsabläufe im Leistungsbereich der Jugendhilfe nicht ausreichend sind.

Für den Leistungsbereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die Leitung ebenso keine hinreichenden Regelungen getroffen, die für eine wirkungsorientierte und einheitliche Führung der Geschäftsprozesse und Entscheidungsbefugnisse zuträglich sind. Dienst- und Fachaufsichtskontrollen führte die Amts- oder Abteilungsleitung im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe nicht nachweislich durch.

Im Ergebnis der Prüfung wurde festgestellt, dass nicht in jedem Fall sachverhaltsrelevante Unterlagen für eine vollständige, korrekte und zeitnahe Leistungsbearbeitung in den Akten vorlagen. Zum Beispiel wurden bestimmte sachverhaltsrelevante Leistungsdaten mit Beginn der Hilfeleistung durch den ASD nicht zeitnah an die wirtschaftliche Jugendhilfe übermittelt. In den meisten Fällen fehlte es an Informationen über den Leistungszeitraum und -umfang der Hilfemaßnahmen. Dieses Ergebnis kann negative Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Dessau-Roßlau haben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT der Stadt Dessau-Roßlau, zur Gewährleistung einer einheitlichen, wirksamen und zielorientierten Bearbeitung der Geschäftsabläufe in allen Leistungsbereichen der Jugendhilfe die vorhandenen amtsinternen Regelungen zu überarbeiten und Festlegungen zu treffen, die für eine wirkungsvolle Leistungsbearbeitung nutzbar sind.

3.3 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 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.

In der AGO der Stadtverwaltung Dessau-Roßlau in der aktuellen Fassung vom 30.04.2014 wurden unter Punkt 4 ff nur allgemeine Hinweise bezüglich des Aktenvermerks, der Aktenverfügung und der Verwaltung des Schriftgutes gegeben.

Für den Bereich des Jugendamtes wurde mit Datum vom 24.08.2007 eine Dienstanweisung „zur Führung der Akten" erlassen. Diese beinhaltet die Festlegung, dass jeder Mitarbeiter für die fachlich korrekte und zweckmäßige Aktenführung in seinem Arbeitsbereich eigenverantwortlich ist. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Aktenführung wurde vorgegeben, dass

- eine Akte in der Regel mit einem Aktenvorblatt zu versehen ist,
- die Akte chronologisch von vorn nach hinten geführt werden soll,
- im Bereich der HzE (inklusive Fälle seelischer Behinderung und junger Volljähriger) für jeden Fall eine Akte und auch nur eine Akte pro Fall anzulegen ist und
- sofern eine Hilfe beendet wird, die Akte zu schließen ist (gilt nicht für eine Änderung der Hilfe).

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Festlegungen in der Dienstanweisung zum Führen der Akten nicht den Anspruch an eine einheitliche Aktenführung zur Gewährleistung einer korrekten und zielorientierten Jugendhilfe erfüllen. Es bedarf grundsätzlich einer einheitlichen Ordnung zur ordnungsgemäßen Behandlung von Schriftgut und zur Beachtung des Sozialdatenschutzes. Dieses erfüllt die Dienstanweisung aus dem Jahre 2007 nicht, was sich im Ergebnis der Fallaktenprüfung durch den Landesrechnungshof widerspiegelte.

Grundsätzlich wurden die Leistungsakten 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 einigen 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.

Einzelfeststellungen sind in diesem Bericht unter Punkt 5 aufgezeigt.

Der Landesrechnungshof gibt dem öJHT 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.[6]

Der Stadtverwaltung Dessau-Roßlau wird empfohlen, die AGO vom 30.04.2014 in den Punkten bezüglich des Geschäftsganges zu überarbeiten. Dabei sollten Festlegungen getroffen werden, die sich den aktuellen Normen an eine datenschutzrechtlich zweckmäßige Ordnung und rationelle Verwaltung des Schriftgutes, insbesondere der Aktenführung in Papierform und in elektronischer Form der Verwaltung, einschließlich Hinweisen auf spezielle Leistungsbereiche wie Sozialamt und Jugendamt, orientieren. Auf Grund der besonderen Sachverhalts- und Leistungsdokumentation im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs hinreichende aktuelle Regelungen zur Aktenordnung für die Leistungsverwaltung notwendig.

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 Amts- und Abteilungsleitung 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 umfassend über alle sachverhaltsrelevanten und ausgabewirksamen Entscheidungen zeitnah und umfassend unter Beachtung des Schutzes von Sozialdaten unterrichtet werden.

[6] Quelle: Auszüge aus dem Projekt der Stadt Essen – Jugendamt – Aktenführung und methodisches Arbeiten in den Sozialen Diensten. 3. überarb. und erweiterte Auflage

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig auf eine sichere und auf den Geschäftsablauf ausgerichtete kontinuierliche und einheitliche Aktenführung zu achten.

4. 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 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 Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen ist der öJHT zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. Die Stadt Dessau-Roßlau listete zum Prüfungsbeginn 22 Vereinbarungen nach §§ 77, 78b SGB VIII zwischen der Stadt und 6 freien Trägern der Jugendhilfe auf, wovon 6 Vereinbarungen Stundensätze für Fachleistungsstunden betrafen. Prüfungsschwerpunkt des Landesrechnungshofes war die Prüfung der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII entsprechend dem Anwendungsbereich der §§ 78a ff. SGB VIII. Diese betrafen HzE gemäß § 27 SGB VIII in

- einer Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII),
- 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 Qualifizierung 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.

4.1 Rechtsstellung der Leiterin/des Leiters des Jugendamts

Der Oberbürgermeister vertritt die Stadt Dessau-Roßlau. Die Leiterin des Jugendamtes leitet die Verwaltung des Jugendamtes im Auftrag des Oberbürgermeisters.

Gemäß § 14 Abs. 2 der Satzung des Jugendamtes der Stadt Dessau-Roßlau vom 12.12.2008 wurde festgelegt, dass die laufenden Geschäfte vom Leiter der Verwaltung des Jugendamtes im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse des Stadtrates und des Jugendhilfeausschusses geführt werden. Nach den Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen wird für die Stadt Dessau-Roßlau verfügt, dass die Stadt durch die Amtsleiterin des Jugendamts vertreten wird bzw. in Vertretung des Oberbürgermeisters wirkt.

Gem. § 70 Abs. 1 SGB VIII werden die Aufgaben des Jugendamts durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamts wahrgenommen. Weiterhin regelt § 70 Abs. 2 SGB VIII, dass die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe vom Leiter der Verwaltung der Gebietskörperschaft oder in seinem Auftrag vom Leiter der Verwaltung des Jugendamts im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des Jugendhilfeausschusses geführt werden.

Die Kommune wird gem. § 60 Abs. 2 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) durch den Hauptverwaltungsbeamten und somit den Oberbürgermeister der Stadt Dessau-Roßlau vertreten. Gem. § 67 Abs. 2 KVG LSA

ist die Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten durch Beigeordnete geregelt. Daher handelt die Amtsleiterin grundsätzlich im Auftrag des Oberbürgermeisters oder dessen Vertreters.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, dass § 14 Abs. 2 der Satzung des Jugendamts in Anwendung des höherrangigen Rechts des § 70 Abs. 1 SGB VIII geändert wird. Die laufenden Geschäfte des Jugendamtes sind im Auftrag des Oberbürgermeisters vom Leiter der Verwaltung des Jugendamtes im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse des Stadtrates und des Jugendhilfeausschusses zu führen.

Die Rechtsstellung der Amtsleiterin als Leiterin des Jugendamtes ist ebenfalls im Interesse der Rechtssicherheit in den Vereinbarungen künftig ordnungsgemäß auszuweisen und bei Bedarf zu korrigieren.

4.2 Grundlagen der Vereinbarungen

4.2.1 Schwebend unwirksame Vereinbarungen

Erklärungen, durch welche die Kommune verpflichtet werden soll, bedürfen zum wirksamen Inkrafttreten der Prüfung und Durchführung formeller Voraussetzungen nach dem KVG LSA.

Die zwischen der Stadt Dessau-Roßlau und den Einrichtungsträgern abgeschlossenen Vereinbarungen gemäß §§ 78a ff SGB VIII wurden regelmäßig von der Amtsleiterin des Jugendamtes unterzeichnet.

Nach § 73 Abs. 1 KVG LSA (zuvor § 59 Abs. 1 LKO LSA) bedürfen Erklärungen, durch welche die Kommune verpflichtet werden soll, der Schriftform. Sie sind, sofern sie nicht gerichtlich oder notariell beurkundet wurden, nur rechtsverbindlich, wenn sie handschriftlich vom Hauptverwaltungsbeamten unterzeichnet oder von ihm in elektronischer Form mit der dauerhaften qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind. Im Falle der Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten müssen Erklärungen durch dessen Stellvertreter, den vertretungsberechtigten Beigeordneten oder durch zwei vertretungsberechtigte Beschäftigte handschriftlich unterzeichnet oder von ihnen in elektronischer Form mit der dauerhaften qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein. Darin liegt die Anordnung einer Gesamtvertretung.[7] Die Formvorschriften

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

des § 73 Abs. 1 bis 3 KVG LSA gelten nicht für Erklärungen in Geschäften der laufenden Verwaltung oder aufgrund einer in der Form von § 73 Abs. 1 bis 3 KVG 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. für das Berufliche Ausbildungs- und Vorbereitungswerk gGmbH (BAVW gGmbH) für Leistungen nach §§ 27, 34, 41 und 42 ff SGB VIII i. H. v. ca. 484.000 €, für das Kinderheim „Wolkenfrei" der Gemeinnützigen Paritätischen Sozialwerke GmbH, Sozialwerk Kinder- und Jugendhilfe (PSW GmbH) i. H. v. ca. 1,16 Mio. € oder für die Einrichtung „umA Dessau-Roßlau" der St. Johannis GmbH-Gemeinnützige Gesellschaft für soziale Dienstleistungen (St. Johannis GmbH) i. H. v. ca. 650.000 €, verpflichtend über Entgeltsätze geregelt. Der Geltungszeitraum von Vereinbarungen ist regelmäßig nicht begrenzt, da gem. § 78d Abs. 2 SGB VIII die Vereinbarungen nach Ablauf des Vereinbarungszeitraumes bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weitergelten.

Bei einem derartigen Wertumfang konnte die Stadt nicht mehr von einem Geschäft von weniger erheblicher Bedeutung ausgehen. Dies wird formell dadurch bestätigt, dass in Auslegung von § 4 Abs. 8 Nr. 1 der Hauptsatzung der Stadtrat für Rechtsgeschäfte i.S.v. § 45 Abs. 2 Zif. 10 KVG LSA mit einem Wertumfang von mehr als 250.000 € zuständig ist. Dem Finanzausschuss unterliegt nach der Hauptsatzung die abschließende Entscheidung für derartige Rechtsgeschäfte, deren Vermögenswert über 75.000 € liegt und 250.000 € nicht übersteigt. 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). [8]

Gemäß § 45 Abs. 2 Nrn. 7 und 10 KVG LSA ist die Vertretung für Geschäfte zuständig, soweit eine von der Vertretung 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.

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

Die Vereinbarungen wurden „zwischen der Stadt Dessau-Roßlau" oder dem „örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe", vertreten durch den Oberbürgermeister, dieser vertreten durch die Amtsleiterin Frau ... abgeschlossen. Die Unterzeichnung erfolgte für die Stadt als „Unterschrift Leistungsträger"[9] durch die Leiterin des Jugendamtes oder i.V. durch einen Vertreter der Amtsleiterin des Jugendamtes. Der Unterschrift wurde regelmäßig keine vollständige Amtsbezeichnung als Leiter/in des Jugendamtes hinzugefügt. Ein Zusatz der Unterzeichnung „im Auftrag" erfolgte nicht. Die Jugendamtsleiterin hat bereits für die Geschäfte der laufenden Verwaltung grundsätzlich im Auftrag des Oberbürgermeisters zu fungieren. Die o.g. Verträge sind mit der Stadt Dessau-Roßlau, vertreten durch den Oberbürgermeister, entsprechend den Formvorschriften gem. § 73 KVG LSA abzuschließen. Die Verwaltung des Jugendamtes ist ein selbständiges Amt innerhalb der Stadtverwaltung Dessau-Roßlau (§ 14 Abs. 1 Satzung des Jugendamtes).

Für Verpflichtungsgeschäfte gelten die o.g. Formvorschriften gem. § 73 KVG LSA. Diese Formvorschriften sind nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung anzuwenden. Die vorliegenden Vereinbarungen, die nicht zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zugehörig waren, wurden nicht entsprechend dem KVG LSA unterzeichnet. Sie waren daher nicht rechtsverbindlich.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat nach Auffassung des Landesrechnungshofs beim Abschluss der Vereinbarungen nicht in jedem Fall die Zustimmungsregelungen für die Vertretung nach § 45 Abs. 2 Nr. 10 KVG LSA (zuvor § 33 Abs. 3 Nr. 10 LKO LSA) i.V.m. § 4 der Hauptsatzung der Stadt berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII teilweise schwebend unwirksam waren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Stadtrat eine Zustimmungsregelung für den Jugendhilfeausschuss in die Hauptsatzung aufzunehmen.

[9] Für die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen vom 20.07.2016 zwischen der Stadt Dessau-Roßlau und der PSW GmbH für das Kinder- und Jugendheim „Wolkenfrei" erfolgte die Unterschriftsleistung fehlerhaft nach dem Leistungserbringer und Leistungsträger. Für die Stadt wurde als Leistungserbringer unterschrieben, die Stadt ist jedoch Leistungsträger.

4.2.2 Fehlende Angabe der Einrichtung

Für die BAVW gGmbH wurde eine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vom 21.04.2016 geschlossen, ohne dass Angaben zur Bezeichnung der Einrichtung und zum Standort bestanden. Die Leistungen betrafen § 27 SGB VIII i.V.m. §§ 34, 41 und 42 SGB VIII für unbegleitete minderjährige ausländische Kinder und Jugendliche (UMA). Das Fehlen der Bezeichnung der Einrichtung stellte der Landesrechnungshof auch für die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung der „geduldete UMA-Gruppe" der St. Johannis GmbH fest.

Den genannten Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen fehlt ein wesentliches Bestimmtheitsmerkmal, welches zur Nichtigkeit der Vereinbarung führen kann.

Die Vereinbarungen sind um den Namen der Einrichtung und deren komplette Anschrift zu ergänzen.

4.2.3 Betriebserlaubnis als Voraussetzung für die Vereinbarung

Die Vereinbarungspartner haben sicherzustellen, dass die Vereinbarung den korrekten Namen der Einrichtung, den Standort der Einrichtung und die zu Grunde liegende Betriebserlaubnis umfasst.

Die von der Stadt abgeschlossenen Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen enthielten Regelungen, nach denen der Leistungserbringer die Auflagen seiner Betriebserlaubnis zu beachten hat, oder einen Hinweis auf die geltende Betriebserlaubnis.

Der Landesrechnungshof fand bei seiner Prüfung der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen jedoch keine konkrete Angabe zur Betriebserlaubnis vor, die dem Betrieb der Einrichtung zu Grunde lag.

Betriebserlaubnisse werden regelmäßig entsprechend dem Antrag für eine bestimmte Leistung erteilt. Nur die beantragte und genehmigte Leistung kann auch inhaltlich, umfänglich und qualitativ vereinbart werden.

Die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung für die „BAVW gGmbH UMA Einrichtung Dessau"[10] betraf auch Leistungen nach § 41 SGB VIII und

[10] Bezeichnung der Einrichtung gem. der Betriebserlaubnis

somit die Hilfe für junge Volljährige. Diese Leistungen waren jedoch nicht von der Betriebserlaubnis vom 11.02.2016 erfasst. Lt. der Konzeption ist die Zielgruppe auf die Aufnahme, Begleitung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen ausländischen Jugendlichen im Alter von 14 bis 17 Jahren ausgerichtet.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass bei Änderung der Zweckbestimmung die Betriebserlaubnis erlischt. Der Träger ist bei der Erweiterung des Leistungsspektrums anzuhalten, eine Änderung der Betriebserlaubnis zu erlangen. Die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen sind sorgfältig in Bezug auf den erlaubten Leistungsumfang zu prüfen.

Die Betriebserlaubnisse sind Grundlage der Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII (siehe auch § 17 RV NRW). Wird die Betriebserlaubnis geändert oder ersetzt, ändert sich überwiegend das Leistungsangebot. Neue oder erweiterte Betriebserlaubnisse bedingen somit regelmäßig erneute Verhandlungen und Abschlüsse von Vereinbarungen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt in die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung aufzunehmen, dass die Beantragung einer Änderung der Betriebserlaubnis oder die Schließung einer Einrichtung unverzüglich dem öJHT mitzuteilen sind. Beispielsweise wurde für die „Kleinstwohngruppe Dessau" am 27.04.2011 eine neue Betriebserlaubnis erteilt. Erst am 30.07.2012 wurde eine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen unter den Maßgaben der neuen Betriebserlaubnis abgeschlossen. Das Verfahren der Verhandlung sollte beschleunigt werden.

Der Name der Einrichtung variierte zwischen „Kleinstwohngruppe Dessau" in der Betriebserlaubnis und Kleinstwohngruppe „Stenesche Straße" in der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung. Dies sollte im Interesse des Bestimmtheitsgebots vermieden werden.

Die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung hat den Bezug zu der konkret geltenden Betriebserlaubnis mit gleichem Namen der Einrichtung, Standort und Platzzahl sowie unter Angabe des Gültigkeitsdatums der Betriebserlaubnis herzustellen.

Für die Tagesgruppe „Kuckucksnest" der Stiftung Evangelische Jugendhilfe St. Johannis Bernburg lag eine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vom 01.09.2004 vor. Die Stadt teilte am 26.11.2009 der St. Johannis GmbH mit, dass mit sofortiger Wirkung der Pflegekostensatz von 64,62 € bestätigt würde.

Zum 01.01.2008 wurde die St. Johannis GmbH aus der Stiftung Ev. Jugendhilfe St. Johannis Bernburg ausgegliedert, um die Angebote der Erziehungs- und der Berufshilfen sowie die Offene Jugendarbeit zu vernetzen. Die St. Johannis GmbH trat den zu diesem Zeitpunkt nicht neu verhandelten Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen bei. Die Stadt hatte einseitig die Erhöhung des Entgeltsatzes verfügt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs bedarf jeder Trägerwechsel einer Neuverhandlung der Leistung, des Entgelts und der Qualitätsentwicklung, da nach § 78b Abs. 2 SGB VIII Vereinbarungen mit den Trägern abzuschließen sind, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind. Gleichfalls ist jede Betriebserlaubnis zwingend an den Träger gebunden. Dem Folgend hätte die Stadt - als gemäß § 85 Abs. 1 SGB VIII i.V.m. § 1 Abs. 1 KJHG-LSA zuständiger örtlicher Träger - für die Gewährung der Leistung die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung ordnungsgemäß neu verhandeln und vereinbaren müssen, um die Geeignetheit des Trägers sowie die Sicherung von Leistung und Qualität und die Leistungsgerechtheit der Entgeltsätze zu garantieren.

Die Stadt hatte die betroffenen Vereinbarungen mit der St. Johannis GmbH gemäß den §§ 78a ff. SGB VIII neu zu verhandeln und rechtssicher abzuschließen.

In die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung ist aufzunehmen, dass Änderungen der Betriebserlaubnisse unverzüglich der Stadt anzuzeigen sind. Die Stadt hat zeitnah die Neuverhandlung der Vereinbarungen aufzunehmen, um die Leistungen und die Maßnahmen der Qualitätsentwicklung zu sichern und leistungsgerechte Entgelte verpflichtend für alle öJHT festzuschreiben.

4.2.4 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 freien Jugendhilfe anzustreben. Spezialgesetzliche Rechtsgrundlage der Vereinbarungen für stationäre und teilstationäre Leistungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII sind die §§ 78b ff SGB VIII. Rahmenverträge werden auf der Grundlage des § 78f SGB VIII geschlossen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen gem. §§ 78b ff. SGB VIII in verschiedenen Vereinbarungstexten gültig.

Dazu ergehen zunächst beispielhaft folgende Hinweise zur Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vom 30.07.2012 für die Kleinstwohngruppe „Stenesche Straße" der St. Johannis GmbH:

a) Gemäß der Präambel zu der vorgelegten Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vereinbarte die Stadt Leistungen nach den §§ 27, 34 und 35a SGB VIII gemäß den §§ 77, 78f SGB VIII.

Gemäß § 77 SGB VIII sind zwischen der öffentlichen und freien Jugendhilfe Vereinbarungen über die Höhe der Kosten für die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Diensten der freien Träger anzustreben. Dem Fünften Kapitel des SGB VIII - Träger der Jugendhilfe, Zusammenarbeit und Gesamtverantwortung – wurde bereits 1999 ein Dritter Abschnitt zu Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung mit den Regelungen der §§ 78a – 78g SGB VIII eingefügt. Danach wird geregelt, dass für Jugendhilfeleistungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII und somit für den überwiegenden Teil der stationären und teilstationären Leistungen Vereinbarungen über Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung gemäß § 78b ff. SGB VIII abzuschließen sind.

Gemäß § 78f SGB VIII schließen die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene mit den Verbänden der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene Rahmenverträge über den Inhalt der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII ab.

Die Amtsleiterin teilte mit, dass die Stadt Dessau-Roßlau dem Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII des Landes Sachsen-Anhalt (RV LSA) vom 16. November 2000 nicht beigetreten war. Dies hat zur Folge, dass dort vereinheitlichte Regelungen, beispielweise zu den Kostenarten des Kalkulationsblattes oder zur Gestaltung von Leistungsbeschreibungen und zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung, nicht bindend sind

und der gesonderten Vereinbarung bedürfen. Beispielsweise kann dies durch interne Verwaltungsvorschriften erfolgen, auf die bei der Verhandlung Bezug genommen wird. Entsprechende Verwaltungsvorschriften legte die Stadt nicht vor.

b) Nach § 1 der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung wurde zum Leistungsangebot ausgeführt, dass sich der Einrichtungsträger verpflichtet, auf der Grundlage der geltenden Betriebserlaubnis, der vorliegenden Leistungsbeschreibung sowie der Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung die Leistungen in Inhalt, Umfang und Qualität wie vereinbart zu erbringen.

Der Landesrechnungshof konnte aus diesen Angaben nicht nachvollziehen, welche Betriebserlaubnis, Leistungsbeschreibung und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung konkret zu Grunde lagen. Das Jugendamt legte eine Leistungsbeschreibung/Konzeption mit Stand Mai 2011 vor. Zu den Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung wurde nicht nachgewiesen, welche und wo diese niedergeschrieben waren.

Für einen Nachvollzug und eine Kontrolle der Verpflichtung zur Leistung ist die Kenntnis von datierten Grundlagen - beispielsweise der Leistungsbeschreibung, die vereinbart werden soll - und Anlagen - wie z.B. der Kalkulation - zur Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung unentbehrlich.

c) Nach § 2 der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung gliedert das Leistungsentgelt sich grundsätzlich in

a) das Entgelt für leistungsspezifische Grundleistungen,

b) das Entgelt für individuelle Sonderleistungen und

c) das Entgelt für investitionsbedingte Kosten.

Nach den §§ 3 und 5 der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung bestanden Regelungen zu den leistungsspezifischen Grundleistungen und den investitionsbedingten Kosten.

Die Stadt verfügte über keine einheitlich anzuwendende Definition zu den investitionsbedingten Kosten, wie sie bspw. durch den RV LSA oder durch Verfügungen in anderen Kommunen bestand. Nach der Anlage B/3 RV LSA zählen dazu 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 und Mitbenutzung von Gebäuden oder sonstigen Anlagegütern.

In der Kalkulation der leistungsspezifischen Grundleistungen sind nach dieser Definition bereits die investitionsbedingten Kosten enthalten. Diese Aufwendungen wurden unter Nr. 3 des Kalkulationsblattes geführt, welches dem RV LSA angelehnt war und für die Vereinbarung der Entgelte durch die Vereinbarungspartner regelmäßig Anwendung fand. Daraus ergibt sich, dass ein gesondertes Entgelt für investitionsbedingte Kosten regelmäßig nicht erhoben wurde. Nach § 78c Abs. 2 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. Die Stadt hat somit zu prüfen, ob Erhöhungen der investitionsbedingten (Folge-)Ausgaben im Vergleich zum Vorkalkulationszeitraum kalkuliert worden sind.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, verpflichtende Regelungen zu den Abschreibungen nicht in die Vereinbarung aufzunehmen. Steuerliche Abschreibungsregeln änderten sich in den vergangenen Jahren regelmäßig (z.B. Poolabschreibung über 5 Jahre) und sollten der Wirtschaftsführung des Einrichtungsträgers vorbehalten bleiben. Dies ermöglicht eine transparente Nachweisführung über aktuelle Anlagen- und Abschreibungsverzeichnisse des Trägers. Zur Verhandlung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer sollte auf die Afa-Richtlinien, aber auch auf die Bewertungs-RL LSA, Bezug genommen werden.

Der Landesrechnungshof weist für die Entgelterhebung von individuellen Sonderleistungen darauf hin, dass, sofern die individuellen Sonderleistungen von der Einrichtung erbracht werden, ebenfalls umfassend Vereinbarungen gem. § 78c Abs. 2 SGB VIII abzuschließen sind.

d) Gem. § 8 der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung zu den Abrechnungsregelungen wird bei Abwesenheit aus der Einrichtung (Beurlaubung, Krankenhausaufenthalt, Kur) die Weiterzahlung nach Lage des Einzelfalls, sofern eine Rückführung in die Einrichtung geplant ist, entschieden. Die Weiterzahlung des

Entgelts erfolgt längstens 6 Wochen. Das Verpflegungsgeld ist dabei täglich abzusetzen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Entscheidung nach der Lage des Einzelfalls nach den angegeben Sachverhalten nicht notwendig erscheint. Dem Träger sollte in diesen Fällen eine Sicherheit zur Übernahme der Kosten gewährt werden. Im Falle von Entweichungen kann ggf. eine Sonderregelung getroffen werden.

e) In § 10 der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung wird die Qualitätssicherung vereinbart. Der Einrichtungsträger verpflichtet sich danach, die Leistungen zu dokumentieren. Die Stadt hat das Recht, Inhalt, Umfang und Qualität zu prüfen.

Diese Regelung enthält lediglich die Dokumentation der Leistung, ohne jedoch deren Umfang und Inhalt zu spezifizieren. Konkrete Ansätze für eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung sind daher nicht vorhanden. Diese müssen nach § 78 b Abs. 1 SGB VIII Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung umfassen. Die Regelung eröffnet das Recht der Prüfung von Inhalt, Umfang und Qualität. Das Prüfungsverfahren und der anzustrebende Dialog wurden jedoch nicht beschrieben. Der RV LSA war nicht vereinbart. Qualitätsentwicklung geht über die Qualitätssicherung hinaus. Die Leistungsbeschreibung enthält ebenso keine Darlegung zur Durchführung eines Qualitätsentwicklungsmanagements des Trägers.

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.

Die Stadt hatte in diesem Fall keine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abgeschlossen (siehe Pkt. 4.5).

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die von der Stadt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen abgeschlossenen Vereinbarungen nicht in jedem Fall das wesentliche Kriterium der Sicherung der Übernahme des Entgelts für die erbrachten Leistungen der Träger der Einrichtungen erfüllten, nach dem eine Leistungs-, eine Entgelt- und eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung vorzuliegen haben. Dadurch kann eine kontinuierliche Leistungsgewährung im Interesse der die Einrichtungen in Anspruch nehmenden Kinder und Jugendlichen er-

heblich eingeschränkt werden. Die Stadt hat umgehend sicherzustellen, dass sowohl Leistung, Entgelt als auch Qualitätsentwicklung nach § 78b SGB VIII vereinbart werden.

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

Gemäß der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung für die Kleistwohngruppe „Stenesche Straße" vom 30.07.2012 wurde ein Entgelt i. H. v. 98,51 €/Betreuungstag für die leistungsspezifischen Grundleistungen verhandelt. Die Vereinbarung trat gem. § 11 der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung ab dem 01.08.2012 in Kraft und galt bis zum 31.07.2016.

Der Landesrechnungshof fand ein Kalkulationsblatt vom 05.09.2011 vor, welches eine Kalkulation für das Wirtschaftsjahr 2011 nachwies. Ein Nachweis der prospektiven Kalkulation des Entgeltsatzes i. H. v. 98,51 €/BT/Person lag nicht vor. Das Verhandlungsergebnis wurde entsprechend dem Verhandlungsprotokoll i. H. v. 98,68 €/BT/Person erzielt.

Die Kalkulation wurde nicht prospektiv und somit nicht für einen künftigen Zeitraum aufgestellt. Der Landesrechnungshof weist – auch unter Berücksichtigung des geminderten Entgeltsatzes - darauf hin, dass gem. § 78d SGB VIII nachträgliche Ausgleiche im Vereinbarungszeitraum nicht möglich sind.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass regelmäßig bei der Neuverhandlung von Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt die oben genannten Hinweise berücksichtigt werden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Stadt in den nach 2015 abgeschlossenen Vereinbarungen Änderungen vorgenommen hatte, welche die o.g. Hinweise und Feststellungen betrafen.

Am Beispiel der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung für das Kinder- und Jugendheim „Wolkenfrei" PSW GmbH vom 20.07.2016 und somit einem aktuell verhandelten Angebot werden im Folgenden weitere Hinweise zur Einhaltung des Bestimmtheitsgebotes und zur Erhöhung der Rechtssicherheit gegeben:

a) Der Präambel zur Vereinbarung fehlt die Bezeichnung der Rechtsgrundlage, hier §§ 78b Abs. 1 ff SGB VIII.

b) Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist im Interesse der Rechtssicherheit als Vereinbarungspartner konkret zu bezeichnen, hier die Stadt Dessau-Roßlau.

c) Die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung wurde für die Erbringung von Leistungen nach den §§ 27, 34, 41 und 42 SGB VIII geschlossen. Gemäß der Leistungsvereinbarung hatte der Träger die Leistungen nach der Leistungsbeschreibung incl. des pädagogischen Konzeptes vom 22.06.2015 zu erbringen. Die Leistungsbeschreibung vom 22.06.2015 umfasste als rechtliche Grundlage Leistungen nach §§ 27 i.V.m. 34 SGB VIII. Die Leistungsvereinbarung war somit nicht für die Erbringung von Leistungen nach § 41 SGB VIII aufgestellt. Die Betriebserlaubnis wurde ebenfalls nicht für Leistungen nach § 41 SGB VIII beantragt und erteilt. Für diese Leistung war somit eine eventuelle Übernahme von Entgelten gem. § 78b Abs. 1 SGB VIII nicht verpflichtend.

Für Leistungen nach § 42 SGB VIII besteht gem. § 78a SGB VIII nicht die verpflichtende Wirkung zur Entgeltübernahme gem. § 78b SGB VIII. Die Vereinbarung erfolgt demzufolge gem. § 77 SGB VIII und empfehlend entsprechend den Vorgaben nach §§ 78c SGB VIII. Für die Finanzierung der Leistungen nach § 42 SGB VIII legte die Stadt zudem eine gesonderte Vereinbarung vom 10.06.2008 vor.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat sorgfältig zu prüfen, für welchen Leistungsumfang die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vereinbart wird und somit im Interesse der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen sicherzustellen, dass eine leistungsgerechte Betreuung nach einer vereinbarten Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität erfolgt.

d) In der Entgeltvereinbarung bedarf es regelmäßig keines gesonderten Bezuges zur Kostenzusage und zum Hilfeplan als Anspruchsvoraussetzung, da § 78b Abs. 1 SGB VIII regelt, dass die Verpflichtung zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten durch den öJHT bei Vorliegen der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung besteht, wenn Leistungen erbracht wurden. Ansonsten gilt § 78b Abs. 3 SGB VIII, dass der öJHT zur Übernahme des Leistungsentgelts nur verpflichtet ist, wenn dies insbesondere nach Maßgabe des Hilfeplanes (§ 36 SGB VIII) geboten ist.

e) Der Landesrechnungshof empfiehlt in der Vereinbarung, hier unter Kap. II. Entgeltvereinbarung, den Entgeltsatz für die Verpflegungskosten, die bei begründeter Abwesenheit das Entgelt mindern, der Höhe nach zu vereinbaren. Oftmals liegen den die

Einrichtung nutzenden Jugendämtern keine vollständigen Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen einschließlich der Kalkulationsblätter vor. Dies dient dem Bestimmtheitsgebot.

f) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in aktuellen Entgeltvereinbarungen i.d.R. der Vereinbarungszeitraum mit „... gilt ab ....." festgesetzt war. Die Kalkulationsblätter erfassten dabei oftmals einen in die Vergangenheit wirkenden Kalkulationszeitraum.

Für o.g. Einrichtung galt die Entgeltvereinbarung ab dem Tage der Unterzeichnung, welcher mit Datum vom 15.10.2015 gestempelt war. Das Kalkulationsblatt war für das Kalenderjahr 2015 aufgestellt. Damit war die Kalkulation nicht prospektiv ermittelt, sondern betraf teilweise einen rückwirkenden Zeitraum. Der Vereinbarungszeitraum beträgt i.d.R. ein Jahr. 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 15.10.2015 bis 14.10.2016 festzulegen[11]. Er kann verkürzt festgelegt werden, sofern noch keine Vorerfahrungen für die Einrichtung vorlagen. Dies war hier nicht der Fall. Das Kalkulationsblatt war für das Kalenderjahr 2015 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 notwendig, um die Vereinbarungen gemäß § 78d SGB VIII leistungsgerecht 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.

Gemäß § 78d Abs. 3 SGB VIII kann nur bei unvorhersehbaren wesentlichen Änderungen der Annahmen, die der Entgeltvereinbarung zugrunde lagen, auf Verlangen einer Vertragspartei im laufenden Zeitraum neu verhandelt werden.

---

[11] 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 die Stadt als auch der Leistungsträger die Verfahrensabläufe so zu optimieren, dass der Geltungsbeginn nach der Unterzeichnung der Vereinbarung durch die Vereinbarungspartner liegt.

Im Interesse der Rechtssicherheit und des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln ist die Stadt Dessau-Roßlau gehalten, einen mit dem Vereinbarungszeitraum übereinstimmenden Kalkulationszeitraum zu erlangen. Der Vereinbarungszeitraum ist zeitlich zu begrenzen. Ein gesetzliches Weiterwirken der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen nach Ablauf des Vereinbarungszeitraumes ergibt sich aus § 78d Abs. 2 SGB VIII.

g) Unter Kap. III. wurde eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung in die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung aufgenommen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Prüfung von Qualitätsmerkmalen nicht alleinig dem Landesjugendamt im Rahmen seiner Überprüfung der Betriebserlaubnis vorbehalten sein soll. Vielmehr gilt es für den öJHT ein eigenes Qualitätsmanagement und den entsprechenden Dialog zu den einzelnen Einrichtungen mit dem jeweiligen Einrichtungsträger zu entwickeln, zu organisieren und durchzuführen (siehe Pkt. 4.5).

4.2.5 Fehlende Nachvollziehbarkeit eines Leistungsangebotes

Grundlage aller Vereinbarungen muss das auf der Basis einer Betriebserlaubnis existierende Leistungsangebot sein. Es bedarf somit der übereinstimmenden Festlegung des verhandelten und vereinbarten Angebots mit der ganz oder teilweise in einer Einrichtung erlaubten und erbrachten Leistung.

Für Leistungen des Betreuten Wohnens der PSW GmbH lagen Betriebserlaubnisse für 2 Standorte mit je 2 Plätzen vor. Die Stadt legte jedoch nur für einen Standort eine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vom 01.08.2010 vor, die für beide Standorte Anwendung fand. Diese Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung kann nicht Grundlage der Erhebung von Entgelten einer Einrichtung an einem anderen Standort sein, da die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen auf der Grundlage spezifischer Betriebserlaubnisse zu vereinbaren sind.

Die beiden Betriebserlaubnisse differierten zudem in der zu erbringenden Leistung. Für erlaubte Leistungen nach § 19 SGB VIII lag keine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vor. Beide Betriebserlaubnisse umfassten Leistungen nach § 41 SGB VIII, für diese Leistungen lag jedoch keine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vor. Des Weiteren war die Leistungs-, Qualitäts-

entwicklungs- und Entgeltvereinbarung für Leistungen nach § 35a SGB VIII vereinbart, wobei diese Leistungen für beide Einrichtungen nicht zur Erlaubnis beantragt und somit zugelassen waren. Die vorliegende Leistungsbeschreibung in der Fassung vom 20.03.2006 enthielt keine Aussagen zu den Leistungen nach § 35a SGB VIII und beschrieb kein Leistungsangebot nach § 19 SGB VIII.

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. Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass das vereinbarte Leistungsangebot inhaltlich mit der Leistungsvereinbarung im Einklang steht.

Folgerichtig hat die Stadt auch bei der Ermittlung von Entgelten grundsätzlich darauf hinzuwirken, dass im Anwendungsbereich der §§ 78a ff SGB VIII die Leistungsangebote von der Betriebserlaubnis über die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung 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.

4.2.6 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 vielfach aussagekräftige Ergebnisprotokolle zur Verhandlung der Entgelte für die jeweiligen Leistungsangebote vor. Nachvollziehbar wurden die wesentlichen Verhandlungsergebnisse teilweise nach Kostenarten dargestellt.

Voraussetzung für die Entgeltverhandlung ist die Vereinbarung der Leistungsmerkmale gem. § 78c SGB VIII. Prüffeststellungen zur Leistungsbeschreibung durch den regelmäßig zuständigen ASD wurden oftmals unzureichend dokumentiert. Damit lagen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die abgestimmten grundlegenden Leistungsmerkmale für eine rechtmäßige Entgeltermittlung und zur Feststellung, dass die Kos-

ten sich nachvollziehbar aus der angebotenen Leistung ergeben, überwiegend nicht vor.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, insbesondere zu den in der Leistungsbeschreibung darzustellenden wesentlichen Leistungsmerkmalen ein Formblatt zu erarbeiten, welches insbesondere die entgelterheblichen Merkmale (z.B. Betreuungsschlüssel, Personal, Versorgungsstandards, Anlageverzeichnis) zusammenfasst. Dies ermöglicht eine nachvollziehbare Abstimmung und Prüfung der Leistungen zwischen dem ASD und dem Bereich Vertragscontrolling.

Die Dokumentation der Verhandlungsergebnisse insbesondere auch im Leistungsbereich ist ein wesentlicher Anhaltspunkt zum Nachvollzug der Verhandlungsergebnisse für künftige Verhandlungen. Es gilt sie daher zu qualifizieren.

4.2.7 Fortschreibung von Entgelten

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

Für den Entgeltsatz der Tagesgruppe „Fallschirm" (ASG e.V.) lag eine von der Stadt Dessau-Roßlau einseitig vorgenommene vorbehaltliche Bestätigung vom 04.03.2009 eines Entgeltsatzes i. H. v. 66,67 € vor.

Die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen und somit auch die Fortschreibung von Entgelten stellen jeweils öffentlich-rechtliche Verträge gemäß § 53 SGB X dar. Sie bedürfen der Schriftform (§ 56 SGB X). Für die Feststellung des Tages des Abschlusses des Vertrages sind die Vorschriften des BGB anzuwenden (§ 61 SGB X). Danach wird eine Willenserklärung, die einem anderen gegenüber abzugeben ist, wenn sie in dessen Abwesenheit abgegeben wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in welchem sie ihm zugeht. Diese Vorschriften finden auch dann Anwendung, wenn die Willenserklärung einer Behörde gegenüber abzugeben ist (§ 130 BGB). Der Träger hatte für die beiderseitige Vereinbarung der Fortschreibung schriftlich zuzustimmen. Gemäß § 78d Abs. 2 SGB VIII sind Vereinbarungen, die vor dem Tag des Abschlusses wirken, unzulässig. Ein Vertragsabschluss kam in Folge der fehlenden Mitwirkung des Trägers nicht zu Stande. Daher erfüllt eine einseitige Bestätigung des Entgeltsatzes nicht die Anforderungen an den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

Aus der Akte ging keine Aufhebung des Vorbehaltes hervor Die einseitige Erhöhung der Entgelte, die regelmäßig einer Änderung der Entgeltvereinbarung entspricht, ist gegenseitig formgerecht zu vereinbaren. Die einseitig fortgeschriebenen Entgelte waren somit in dem Zeitraum des Geltungsbeginns bis zum Tag vor dem endgültigen Abschluss neuer ordnungsgemäßer Vereinbarungen unzulässig.

Die Stadt bestätigte den Entgeltsatz zudem rückwirkend zum 01.01.2009. Dies ist gem. § 78d Abs. 1 SGB VIII nicht zulässig. Eine zuvor bestehende Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung lag in den Akten nicht vor, so dass der wirtschaftliche Nachteil aus der rückwirkenden Ermittlung von Entgelten nicht berechnet werden konnte.

Für die Tagesgruppe lag eine Betriebserlaubnis für neun Plätze mit Wirkung ab dem 19.03.2009 in der Akte vor. Die Kalkulation des Trägers war auch für neun Plätze aufgestellt worden. Mit der neuen Betriebserlaubnis bestand somit frühestens zu deren Wirksamkeit ein Bedarf. Ein Prüfvermerk des Jugendamtes zur Kalkulation lag ebenso nicht vor. Die in der Akte befindliche Leistungsbeschreibung gab keine Auskunft zur Anzahl der Plätze der Tageseinrichtung. Damit war ein wesentliches Leistungsmerkmal nicht dargestellt. Eine neue Betriebserlaubnis bedingt regelmäßig den Abschluss einer neu verhandelten Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung auf der Basis der neuen oder geänderten Leistungsmerkmale und eines danach leistungsgerecht ermittelten Entgeltsatzes.

Eine vollständige Bezeichnung der Einheit des Entgeltsatzes auch nach dem Betreuungstag und dem Hilfefall/Platz war nicht vorgenommen worden. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Entgeltsatz vollständig nachvollziehbar zu bestimmen ist.

Die Stadt hat 2009 unzulässige Fortschreibungen von Entgeltsätzen für Tagesgruppen vorgenommen. In einem geprüften Fall wurde gegen das Rückwirkungsverbot verstoßen.

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 dazu keine Vereinbarung vor. Fortschreibungen von Entgelten sollten nur für einen überschaubaren Zeitraum von 5 Jahren zugelassen werden.

4.3 Leistungsvereinbarung

4.3.1 Abschluss einer Leistungsvereinbarung

Die gem. § 78b Abs. 1 SGB VIII gemeinsam mit den Leistungsträgern verhandelten Leistungen sind umfänglich von den Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen zu erfassen bzw. es sind nur Leistungen zu erfassen , die auch Bestandteil der Leistungsbeschreibung sind.

Die Leistungsbeschreibung für das Kinder- und Jugendheim „Wolkenfrei" der PSW GmbH vom 22.06.2015 erfasste Leistungen der Heimerziehung auf der rechtlichen Grundlage nach § 27 i.V.m. § 34 SGB VIII. Die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung wurde für Leistungen nach §§ 27, 34, 41 und 42 SGB VIII geschlossen. Damit war die Verpflichtung des Einrichtungsträgers, Leistungen in dem vereinbarten Inhalt, Umfang und der jeweiligen Qualität zu erbringen, lediglich für Leistungen nach § 34 SGB VIII beschrieben und prüfbar. Für die weiteren Leistungen lag diese Verpflichtung zur Leistungsgewährung nicht vor.

Für den DPWV Landesverband Sachsen-Anhalt e.V. Paritätisches Sozialwerk Kinder- und Jugendhilfe lag eine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vom 01.08.2006 für eine Tagesgruppe vor. Danach verpflichtete sich der Einrichtungsträger, auf der Grundlage der vorliegenden Leistungsbeschreibung sowie der Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung die Leistungen im vereinbarten Inhalt, Umfang und Qualität zu erbringen. Die Stadt konnte keine zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses geltende Leistungsbeschreibung vorlegen. Sie legte eine Konzeption des Paritätischen Sozialwerkes Kinder- und Jugendhilfe für die Tagesgruppe „Querköpfe" vom 20.11.2008 für eine Platzkapazität von neun Plätzen vor.

Mit Schreiben vom 03.07.2009 wurde durch die Stadt gegenüber dem Paritätischen Sachsen-Anhalt Sozialwerk Kinder- und Jugendhilfe Erziehungshilfeverbund ein „Pflegekostensatz" bis auf weiteres i. H. v. 59,84 € bestätigt. Eine Leistungsbeschreibung lag hierzu nicht vor. Nach dem Kalkulationsblatt wurde nunmehr eine Platzzahl von 12 Plätzen zugrunde gelegt. Aufgrund der fehlenden Leistungsbeschreibung und der Nichtvereinbarung der geänderten Leistung bei fehlender Betriebserlaubnis für die erhöhte Platzzahl war sachlich und rechtlich nicht feststellbar, ob der Träger seiner Verpflichtung aus § 78c Abs. 1 SGB VIII nachkam, dass sein Leistungsangebot geeignet sowie ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich war.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Stadt die verpflichtende Leistung nicht vereinbarte, da eine entsprechende Leistungsbeschreibung nicht vorhanden war.

Mit Wirkung vom 28.08.2009 erteilte das Landesverwaltungsamt gegenüber dem in einer neuen Gesellschaftsform organisierten Träger die Betriebserlaubnis für die Tagesgruppe mit 12 Plätzen. Mit dem neuen Einrichtungsträger wurde die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung nicht vereinbart.

Der Landesrechnungshof stellte auch bei weiteren Vorgängen fest, dass Leistungsbeschreibungen zwar vorlagen, jedoch aus den Vereinbarungen die Leistung nicht ausreichend nachvollziehbar war. Zudem war in einigen Fällen wegen fehlender Datumsangaben in der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung und/oder der Leistungsbeschreibung nicht feststellbar, ob die vorliegende Leistungsbeschreibung tatsächlich ursächlich für die Leistungsvereinbarung war. Liegt eine der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII nicht vor, ist die Stadt zur Übernahme des Entgelts nur eingeschränkt verpflichtet. Die Vertragspartner haben somit im beiderseitigen Einvernehmen die Leistung individuell und rechtssicher zu vereinbaren. Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass rechtmäßige Leistungsvereinbarungen mit den Einrichtungsträgern abgeschlossen werden.

4.3.2 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.

Der Landesrechnungshof hat oben bereits ausgeführt, dass einige vorgelegte Leistungsvereinbarungen eine rechtssichere Zuordnung der vereinbarten Leistungsbeschreibungen nicht ermöglichten. Bei seiner stichprobenhaften Prüfung griff der Landesrechnungshof daher auf die vorgelegten Leistungsbeschreibungen auch unabhängig von der Leistungsvereinbarung zurück. Im Folgenden werden Hinweise zu festgestellten Defiziten bei der Festlegung der Leistungsmerkmale erteilt, die die Stadt 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.

Zu betreuender Personenkreis

Für die teilstationäre Einrichtung Tagesgruppe „Fallschirm" des ASG e.V. wurde die Leistungsbeschreibung vom Stand 2009 (handschriftliche Anmerkung) mit Fax vom Oktober 2016 in die Akte der Stadt eingefügt. Nach dieser Leistungsbeschreibung bestand keine Festlegung der Anzahl der Plätze für die teilstationäre Einrichtung. Damit war ein wesentliches Leistungsmerkmal nach § 78c Abs. 1 SGB VIII nicht vereinbart.

Die Platzzahl ist wesentlicher Faktor für die Festlegung des Betreuungsschlüssels für das pädagogische und sonstige Personal der Einrichtung und somit für ein weiteres Leistungs- und Qualitätsmerkmal.

Die Leistungsbeschreibungen sind von der Stadt auf die Angabe von Platzzahlen i.V.m. der Betriebserlaubnis für das jeweilige Leistungsangebot zu prüfen. Dabei ist zu beachten, dass daraus resultierende Betreuungsschlüssel insbesondere für das pädagogische Personal in der Leistungsbeschreibung nachgewiesen und vereinbart werden.

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. Die Methoden der angebotenen Leistungen bewertet der Landesrechnungshof nicht.

Der Landesrechnungshof merkt 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 enthielt z.B. die Leistungsbeschreibungen für das Kinder- und Jugendheim „Wolkenfrei" oder die Tagesgruppe „Querköpfe".

Leistungsvereinbarungen sollen den belegenden öJHT die Prüfung der Eignung und Vergleichbarkeit der Leistungen ermöglichen. Dies umfasst - 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 umfassend auf die persönlichen Aufnahme- und Ausschlusskriterien ein. Der Ablauf des Aufnahmeverfahrens wurde überwiegend konkretisiert.

Ihr Augenmerk sollte die Stadt 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 z.B. für Leistungsbeschreibungen der Einrichtungen des Arbeits- und Sozialförderungsge-

sellschaft e.V. (Tagesgruppe „Fallschirm") oder der PSW GmbH (Kinderheim „Wolkenfrei").

Der Landesrechnungshof stellte zur Konzeption (Leistungsangebot) der BAVW gGmbH fest, dass diese keine Aussagen zum o.g. Umgang mit Hilfeplänen nach § 36 SGB VIII und eine entsprechende Integration von Entwicklungsberichten und Förderplänen enthielten. Für Einrichtungsträger, die sich neu in der Kinder- und Jugendhilfe anbieten, sollte gerade in diesem für die Qualitätssicherung wesentlichen Bereich eine intensive Beratung und Unterstützung durch das Jugendamt angeboten werden, um den Anforderungen des SGB VIII gerecht zu werden.

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 Struktur- und Prozessqualität der Einrichtung dargestellt. Gleichzeitig bildet sie den Qualitätsrahmen und somit die Grundlage für die Qualitätsentwicklung mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung. Die Qualitätsziele drücken sich beispielsweise in einer Einhaltung eines u.a. durch den Betreuungsschlüssel festgesetzten Fachkräfteangebotes oder in einer Absicherung der Urlaubs- und Krankheitsvertretung aus.

Insgesamt ist der Qualitätsrahmen nur sichergestellt, wenn auch die Leistungs- und Qualitätsmerkmale nach § 78c Abs. 1 SGB VIII umfänglich vereinbart wurden. Die Stadt hat daher eine sorgfältige Prüfung der Leistungsbeschreibungen vorzunehmen.

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.

Im Folgenden werden Hinweise zu festgestellten Defiziten bei der Festlegung der Leistungsmerkmale der Grundleistungen erteilt, die die Stadt 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.

Der Nachweis der Grundleistungen in der Leistungsbeschreibung ist die Basis für die Ermittlung des Kostensatzes. Grundsätzlich wird erwartet, dass zu den nachstehend aufgeführten Einzelpunkten jeweils eine Aussage der Einrichtung erfolgt.

Dies betrifft:

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.

Die Darstellung der sozialpädagogischen Grundleistungen findet sich in den vom Landesrechnungshof eingesehenen Leistungsbeschreibungen überwiegend wieder. Es ist verstärkt darauf zu achten, dass auch die Vereinbarung die Leistungen nach der Leistungsbeschreibung erfasst. Inhalt und Umfang bewertete der Landesrechnungshof nicht.

zu b) Räumliche Gegebenheiten, Bewirtschaftung

Die Grundstücks- und räumlichen Gegebenheiten wurden teilweise 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.

Als ein Leistungsmerkmal nach § 78c SGB VIII ist die erforderliche sächliche Ausstattung festzulegen. Eine Prüfbarkeit der Wohnraumgrößen je Platz auf ihre Angemessenheit und Erforderlichkeit war regelmäßig nicht möglich.

Nach der Leistungsbeschreibung des ASG e.V. wurden für die Tagesgruppe folgende Räumlichkeiten bereitgestellt: ein Esszimmer, ein Spielzimmer, ein Entspannungszimmer, ein Lernzimmer, ein Kreativraum, ein Büro-Besprechungszimmer sowie eine Küche, Sanitäreinrichtungen und ein Keller. Zur Einrichtungsgröße sowie zur Mindestausstattung befanden sich keine Aussagen in der Leistungsbeschreibung, so dass zu den Leistungskriterien keine Prüfung erfolgten konnte.

Die Leistungsbeschreibungen beinhalteten keine konkreten Aussagen zur jeweiligen Raumgröße sowie zur notwendigen Mindestausstattung. Dies ist jedoch erforderlich, um garantieren zu können, dass das Angebot der Heimrichtlinie[12] 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.

Die Leistungsbeschreibung der PSW GmbH gab für das Kinder- und Jugendheim eine betriebserlaubniskonforme Kapazität von 27 Plätzen in drei Wohngruppen und zwei Plätze für Inobhutnahmen an. Für die drei Wohngruppen wurden 28 Plätze und zudem eine Kapazität für Inobhutnahmen von drei Plätzen im Raumangebot dargestellt. Über der Kapazität bestehende Räumlichkeiten können zu unzulässigen Belegungen und damit zu erheblichen Mehreinnahmen für den Einrichtungsträger, aber auch zu nicht leistungsgerechten Mehrausgaben für die öJHT führen.

[12] Richtlinie für Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen für behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfen für junge Volljährige und den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen entsprechend dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, RdErl. des MS vom 30.05.1994; MBl. LSA Nr. 49/1994

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt 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 Mindestausstattung vollständig sind. Die einzelnen Angaben sind sorgfältig auf ihre Vereinbarkeit mit der Betriebserlaubnis und der Heimrichtlinie zu prüfen.

Gemäß dem Raster des RV LSA ist auch die Art der Versorgung in den Leistungsbeschreibungen darzustellen. Die Versorgung umfasst neben der Bereitstellung der Räumlichkeiten auch die Mahlzeiten, Reinigungsleistungen, Pflege der Wäsche und Kleidung oder Fahrdienste.

Die Leistungsbeschreibung für die Kleinstwohngruppe „Stenesche Straße" gab unzureichend Auskunft zur Durchführung des o.g. Leistungsumfangs beispielsweise durch Fremdkapazitäten.

Da die Art der Versorgung zu beschreiben ist, sollte festgelegt sein, wie die Leistung durchgeführt wird (Selbstversorgung, zentrale Dienste oder Outsourcing). Die Erläuterungen sollten sich auch auf die Art der Bewirtschaftung, z.B. durch Hausmeisterdienste, Reinigungsdienste oder den Fuhrpark einschließlich von Fremdleistungen, erstrecken.

Der Festlegung grundsätzlicher Versorgungsstandards und deren Gewährleistung bedarf es sowohl zur Sicherung der Qualität als auch zur transparenten Verhandlung der Entgeltsätze. Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig die Leistungsbeschreibungen auf ihre Vollständigkeit gemäß dem Raster des RV LSA und somit auf vollständige und messbare Angaben zu prüfen.

zu c) personelle Ausstattung und Qualifikation und

zu d)Inhalte der gruppenübergreifenden, gruppenergänzenden und sonstigen Leistungen

Gemäß § 78c Abs. 1 SGB VIII ist die erforderliche personelle Ausstattung und die Qualifikation des Personals in der Leistungsvereinbarung festzulegen. Vorgaben für Personalschlüssel der Leistungen im Bereich Leitung/Geschäftsführung und Verwaltung, gruppenübergreifendes Personal, pädagogisches Personal, Hauswirtschaft/

Versorgung/ technische Dienste sowie sonstiges Personal (FsJ, Praktikanten) bestehen ggf. nach der Betriebserlaubnis.

Die Leistungsbeschreibung für das Kinderheim der PSW GmbH enthielt einen Betreuungsschlüssel für das erforderliche pädagogische Personal und dessen Qualifikation sowie z.B. die Festlegung, dass das Personal von Hauswirtschaftskräften je Gruppe und einem technischen Dienst unterstützt würde. Mit welchem Stundenanteil das hauswirtschaftliche und technische Personal einzusetzen war, wurde nicht vereinbart. Die Aufgaben der Leitung wurden dargestellt. Keine Angaben bestanden zur Anzahl und zum Aufgabenbereich des Verwaltungspersonals.

Für weitere Einrichtungen war eine Anzahl von Fachkräften nach der Qualifikation angegeben, ohne jedoch den jeweiligen Zeitanteil der Stellen zu konkretisieren.

Für die BAVW gGmbH „UMA Einrichtung Dessau" wurde in der Konzeption ein Betreuungsschlüssel von 1:1,3 und der Einsatz von 9 VbE vereinbart. Die Leistungsbeschreibung enthielt die Anforderungen an die Qualifikation. Es bestanden jedoch keine Angaben zur Anzahl des Personals der Leitung und Verwaltung (oder zu Anteilen der Geschäftsstelle) sowie der gruppenübergreifenden und technischen Dienste. Die Leistungen der Verwaltung und der haustechnischen Versorgung waren nicht beschrieben. Es bestand ein Angebot für psychologische Betreuungsleistungen, welches jedoch nicht kalkulatorisch berücksichtigt wurde. Ein Hinweis auf Fachleistungsstunden für die fachspezifischen Leistungen bestand nicht.

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/ wieviel 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- und Hauswirtschaftspersonals sowie 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.

Der Landesrechnungshof stellte teils erheblich unzureichende Aussagen der Leistungsvereinbarungen bei der Festsetzung des erforderlichen Personals und dessen Qualifikation fest. Die Personalausgaben stellen den überwiegenden Anteil bei der Gesamtkostenermittlung dar und beeinflussen entscheidend die Höhe der Entgelte. Sie sind daher besonders sorgfältig auf ihre Angemessenheit und Erforderlichkeit zu prüfen und konkret in der Leistungsvereinbarung festzulegen. Die Stadt hatte vielfach keine rechtlich verbindlichen Grundlagen für den erforderlichen Personaleinsatz vereinbart.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, für die Personalbereiche eine Aufgliederung nach der Anzahl der Stellen, der Funktion, der Qualifikation und den Wochenarbeitsstunden in der Leistungsvereinbarung zu regeln. Dabei ist insbesondere für die Leitungs- und pädagogische Besetzung die geforderte bzw. vorhandene Ausbildung konkret zu benennen. Diese muss auch den Anforderungen des pädagogischen Konzepts entsprechen, d.h. bei heilpädagogischer Betreuung sind auch ausgebildete Heilpädagogen bzw. bei speziellen Angeboten der Erziehungsberatung eine systematische Beratung vorzuhalten.

Die Leistungsvereinbarung gibt den Betreuungsschlüssel vor, der mit dem genehmigten Betreuungsschlüssel zur Betriebserlaubnis als Mindeststandard übereinstimmen sollte. Vereinbarte Minderungen des sozialpädagogischen Personals im Rahmen der Leistungsvereinbarung sollten mit der Heimaufsicht abgestimmt werden, um den Anforderungen an die Betriebserlaubnis gerecht zu bleiben.

Nicht akzeptabel war die Feststellung des Betreuungsschlüssels gemäß der Betriebserlaubnis, da regelmäßig aus der Betriebserlaubnis nicht nachvollziehbar ist, welcher Betreuungsschlüssel der Genehmigung zu Grunde lag.

Für das Landesjugendamt Brandenburg (Referat Hilfen zur Erziehung vom 12.04.2012) liegen Grundsätze für die Erteilung einer Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII für Kinder- und Jugendheime und sonstige betreute Wohnformen und eine Reihe von erläuternden Verfügungen vor. Diese sollen die fachliche Grundlage für transparentes Verwaltungshandeln des Landesjugendamtes darstellen. Neben Orientierungshilfen zur Raum- und Personalbemessung war folgende Verfahrensregelung getroffen: „Im Rahmen des Betriebserlaubnisverfahrens führt das Landesjugendamt mit dem Träger, der Einrichtungsleitung und dem Jugendamt dazu eine fachliche Diskussion mit dem Ziel einer einvernehmlichen Entscheidung. ... Daher sollte der Neu-

verhandlung als Grundlage der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung die gültige Betriebserlaubnis mit dem dort festgelegten Personalschlüssel vorgelegt werden. Dieser ergibt sich regelmäßig aus dem Stellenplan, der dem Landesjugendamt vorzulegen ist und der/dem der Betriebserlaubnis zugrundeliegenden Leistungsbeschreibung/Konzept."

Nach der bestehenden Heimrichtlinie und den dortigen Bestimmungen zur Betriebserlaubnis ist für das Land Sachsen-Anhalt im Betriebserlaubnisverfahren eine gemeinsame Entscheidung zur Raum- und Personalbemessung nicht vorgesehen. Unter Nr. 3.9 der Heimrichtlinie ist geregelt: „Die Heimaufsicht des Landesjugendamts Sachsen-Anhalt nimmt ihre Verpflichtungen durch Einholen und Prüfung zweckdienlicher Informationen entsprechend § 47 KJHG und dieser Richtlinien und mindestens einmal jährliche Überprüfungen der Einrichtungen wahr. An ihnen ist der Träger der Einrichtung und das örtlich zuständige Jugendamt sowie der Leiter der Einrichtung zu beteiligen. Das Ergebnis der Überprüfungen ist mit den an der Überprüfung Beteiligten zu besprechen und zu dokumentieren. Der Einrichtung und dem Träger ist das Ergebnis der Überprüfung schriftlich auszuhändigen." Die Stadt bestätigte insbesondere, dass es ihr an Informationen zum zugelassenen Personaleinsatz mangelte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, auch im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Tagungen der Jugendamtsleiter, das Landesjugendamt bezüglich der komplexen Auswirkungen der gegenseitig nicht abgestimmten Festlegung von Betreuungsschlüsseln im Betriebserlaubnisverfahren auf den Abschluss der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen zu informieren und zu einer beiderseits tragfähigen rechtlichen Lösung beizutragen.

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.

Übersichten zum Gesamtpersonal der jeweiligen Leistungsträger, aufgegliedert nach den betriebenen Einrichtungen, waren regelmäßig nicht vorhanden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Aufgliederung nach Wochenstunden für alle gewährten Hilfen einschließlich der ambulanten Hilfen nach Fachkräften, Qualifikation, Geburtsjahr und z.B. Personalnummer abzufordern. Durch die Angabe z.B. der Personalnummern kann datenschutzrechtlichen Anforderungen genüge getan und

der Nachvollzug einer ordnungsgemäßen Besetzung der vereinbarten Leistung gewährleistet werden.

Die Leistungsbeschreibungen erfassen die konkrete Einrichtung. Übergreifend ist jedoch auch einleitend der Leistungsbeschreibung[13] das gesamte Leistungsangebot des Einrichtungsträgers zu erläutern. Es ist somit nachvollziehbar darzustellen, wie sich z.B. Leistungen der Leitung/Verwaltung, des Wirtschaftspersonals oder von spezifischen therapeutischen oder pädagogischen Leistungen und gruppenübergreifenden Leistungen anteilig auf die Einrichtungen verteilen. Dies muss sich in den konkreten Stundenanteilen des Personals in der Leistungsbeschreibung widerspiegeln und soll vom Leistungserbringer zur transparenten Gestaltung der Entgeltverhandlung in einer Gesamtpersonalübersicht (in VbE) nach den vom Träger erbrachten Leistungsanteilen je Einrichtung zusammengefasst werden. So können Querschnittsfunktionen erkannt und beurteilt sowie Stellenanteile nachvollziehbar zugeordnet werden.

Betriebsnotwendige Anlagen der Einrichtung

Gemäß § 78c Abs. 1 Nr. 5 SGB VIII müssen aus der Leistungsvereinbarung die erforderlichen betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung hervorgehen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass diese regelmäßig nicht bzw. unzureichend in den vereinbarten Leistungsbeschreibungen festgelegt waren. Damit wurde ein wesentliches Leistungsmerkmal oftmals nicht beschrieben. In einigen Fällen waren Anlageverzeichnisse Bestandteil der Kalkulationsunterlagen. Grundsätzlich sind die erforderlichen betriebsnotwendigen Anlagen in der Leistungsbeschreibung festzuschreiben und die entsprechenden Anlageverzeichnisse mit der Kalkulation fortzuschreiben. Als Bestandteil der betriebsnotwendigen Anlagen ist auch der erforderliche Fuhrpark aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Finanzierungspflicht ausschließlich für die in der Leistungsvereinbarung durch den öJHT und den Träger der Einrichtung festgelegten und vereinbarten betriebsnotwendigen Anlagen besteht.

[13] Siehe RV LSA

Einer Erhöhung der Vergütung für Investitionen hat der öJHT vorher zuzustimmen. Grundlage der Erforderlichkeit von Investitionen ist eine Übersicht über den Stand der erforderlichen betriebsbedingten Anlagen.

4.4 Hinweise zur Entgeltverhandlung

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hat die Stadt Dessau-Roßlau die Entgelte überwiegend transparent und ausreichend unter Beachtung der Leistungsgerechtheit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft.

Das zur Entgeltverhandlung genutzte Kalkulationsblatt nach den Vorgaben des RV LSA ermöglichte auf der Grundlage zusätzlich einzureichender umfangreicher Nachweise zu den einzelnen Kostenarten eine transparente Plausibilitätsprüfung. Die Gegenüberstellung der IST-Kosten im Vorjahreszeitraum mit den geplanten Ausgaben erachtet der Landesrechnungshof für grundlegend zur Ermittlung prospektiver Entgelte, da diese eine hohe Vergleichbarkeit und objektive Annahme möglicher Kostensteigerungen im Kalkulationszeitraum zulässt.

Es entspricht der Auffassung des Landesrechnungshofs, dass es zur Entscheidung über die Entgelte nachvollziehbarer Kalkulationen auf der Basis z.B. von Verträgen (z.B. Kreditverträge, Mieten), Vorjahresabrechnungen (z.B. Betriebskosten) oder detaillierter Personalkostennachweise bedarf, wobei die geeignete, ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche Leistungserbringung für die Zukunft nachvollziehbar zu bewerten ist. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Entgelte keine aus seinen Erfahrungen ermittelten überdurchschnittlichen Werte erreichten. Für das Land liegen jedoch keine offiziellen Vergleichswerte vor. Eine Ermittlung gestaltet sich schwierig, da Vergleichsmaßstäbe nach der Einrichtungs- und Leistungsspezifik nicht vorliegen.

Der Landesrechnungshof gibt im Folgenden beispielhaft Hinweise zur Durchführung der Entgeltermittlung, die sich aus seiner Prüfung ergaben.

4.4.1 Verhandlung der Entgelte von Tagesgruppen

Der Landesrechnungshof verglich die Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen einschließlich der Leistungsbeschreibungen und Kalkulationen von drei Tagesgruppen verschiedener Träger. Daraus ergaben sich folgende Feststellungen und Hinweise:

a) Der Landesrechnungshof stellte dabei fest, dass die Fortschreibung der Entgeltsätze im Jahr 2009 nicht durch neue Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen vereinbart wurden, sondern lediglich eine Bestätigung der geänderten Entgeltsätze erfolgte. Die fortgeschriebenen und aktuell vorliegenden Leistungsbeschreibungen wurden nicht vereinbart. Entgelte sind leistungsorientiert festzulegen. Dieser Nachweis lag nicht vor. (siehe Pkt. 5.2.7)

b) In zwei Fällen lagen aufgrund von Änderungen der Platzzahlen geänderte Betriebserlaubnisse vor. Dies bedingt auch die Vorlage geänderter Leistungsbeschreibungen und einer erneuten Prüfung und Verhandlung der Entgelte.

Für die Tagesgruppe der PSW GmbH lag eine Leistungsbeschreibung mit Stand vom 20.11.2008 vor, die für 9 Plätze ausgerichtet war, obwohl eine Betriebserlaubnis vom 31.08.2009 mit erlaubten 12 Plätzen gültig war. Die Entgeltermittlung erfolgte für 12 Plätze.

Für die Tagesgruppe des ASG e.V. genehmigte das Landesverwaltungsamt am 19.03.2009 einen Betrieb mit nur 9 Plätzen, die vorliegende Leistungsbeschreibung gab keine Platzzahl an. Der Entgeltsatz trat zudem unzulässig rückwirkend ab dem 01.01.2009 auf der Basis einer Kalkulation für 9 Plätze in Kraft (siehe Pkt. 5.2)

Damit war mindestens ein wesentliches Leistungsmerkmal u.a. mit Folgen für den Personalbedarf nicht durch eine Leistungsvereinbarung ordnungsgemäß vereinbart.

Die Tagesgruppe „Kuckucksnest" der St. Johannis GmbH war für 12 Plätze ab dem 28.07.2004 erlaubt. Ab dem 10.07.2013 lag eine neue Betriebserlaubnis mit einer Kapazität von nur 10 Plätzen vor. Hierfür erfolgte keine neue Verhandlung der Entgelte und Leistungen, obwohl der Träger die Neuverhandlung mit einem um 1,71 €/BT und Platz geringeren Entgelt beantragte. Die Gründe für die Entscheidung des Abbruchs der Verhandlung waren aus der Akte nicht detailliert nachvollziehbar. Der Landesrechnungshof stellt fest, dass sich wesentliche Leistungsmerkmale der Einrichtung geändert hatten mit Auswirkungen auf die Entgeltverhandlungen. Nach dem vorliegenden Antrag konnten mindestens Einsparungen i. H. v. 4.275 € (10 Plätze x ca. 250 Tage x 1,71 €/BT/Pl.) für den belegenden Träger erzielt werden.

Der Träger teilte 2014 mit, dass er eine Belegung von 12 Plätzen durchführte. Die Stadt duldete dies, ohne den Träger auf eine Beantragung zur Änderung der Betriebserlaubnis hinzuweisen. Der Träger belegte die Tagesgruppe nach der vorliegenden Aktenlage unzulässig.

c) Die Stadt teilte der St. Johannis GmbH mit Schreiben vom 23.12.2008 mit, dass sie nur einen Betreuungspersonalschlüssel von 1:4 anerkennen könne.

Dieser Betreuungsschlüssel spiegelte sich in den Kalkulationen des sozialpädagogischen und erzieherischen Personals wider und wurde konsequent mit der Leistungsbeschreibung vereinbart.

Für die PSW GmbH lag eine Leistungsbeschreibung mit Stand vom 20.11.2008 für neun Plätze mit einem Fachkräfteeinsatz von drei staatlich anerkannten Erzieherinnen vor. Dies entspräche einem Betreuungsschlüssel von 1:3. Der Betreuungsschlüssel selbst war jedoch nicht vereinbart. Die Kalkulation basierte auf einer Platzzahl von 12 bei einem Stellenanteil von drei Fachkräften. Der kalkulierte Betreuungsschlüssel betrug somit 1:4 und entsprach nicht der Leistungsbeschreibung.

Mit dem ASG e.V. waren in der Leistungsbeschreibung keine Platzzahl und kein Betreuungsschlüssel vereinbart, jedoch ein Fachkräfteeinsatz von 2,5 Erzieherinnen mit verschiedenen Spezialisierungen. Die Kalkulation galt für neun Plätze und es wurden 2,25 VbE Erzieherinnen und somit ein Betreuungsschlüssel von 1:4 anerkannt. Der Fachkräfteeinsatz entsprach somit nicht der Leistungsbeschreibung. Aufgrund des Prinzips der Leistungsgerechtheit der Entgelte war die Kalkulation fehlerhaft.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Betreuungsschlüssel, welcher mit der Leistungsvereinbarung vereinbart wird, vom öJHT anerkannt und damit maßgebend auch bei Minder- oder Höherbelegungen zu finanzieren ist. Der Entgeltsatz ist leistungsgerecht nachzuweisen.

Ebenfalls ist der vereinbarte Einsatz von Leitungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftspersonal maßgeblich für die Kalkulation. Die Leistungsbeschreibung der St. Johannis GmbH erfasste einen Kraftfahrer, der jedoch in der Kalkulation nicht berücksichtigt wurde. Die Leistungsbeschreibung des ASG e.V. gab eine teilzeitbeschäftigte Hauswirtschaftskraft an, ohne deren Teilzeitanteil zu konkretisieren. Nach der Konzeption der PSW GmbH wurde eine Hauswirtschafterin für neun Plätze vorgesehen; hingegen wurde eine 0,5 VbE als technische Betreuung und ein geringfügig Beschäftigter kalkuliert.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die kalkulierten Personalausgaben nicht immer den leistungsvereinbarten Einsatz des Wirtschaftspersonals widerspiegelten. Die Stadt hat die Kalkulationen sorgfältig auf ihre Vereinbarkeit mit der jeweiligen

Leistung zu prüfen. Die Leistungsvereinbarung hat die jeweilige konkrete Vollbeschäftigteneinheit für sämtliches Personal anzugeben.

Personalkosten sind grundsätzlich auf der Grundlage der Leistungsvereinbarung (§ 78c Abs. 2 Satz 2 SGB VIII) und unter Kenntnis tatsächlich vorhandener Stellen zu verhandeln. Mit der Leistungsvereinbarung sind sämtliche Stellenanteile zu vereinbaren. Dadurch wird die Prüfung der Leistungsgerechtheit und Angemessenheit der Entgelte erreicht.

d) Gem. der Kalkulation des ASG e.V. war die Stelle 0,5 VbE Hauswirtschaft noch nicht besetzt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt in diesen Fällen eine Prüfung der Besetzung in einem zeitnahen Abstand vorzunehmen. Sofern die Stelle längerfristig unbesetzt bleibt, sollte der Bedarf hinterfragt und ggf. eine Änderung der Leistungsbeschreibung und des Entgeltes angestrebt werden.

e) Der Ansatz zu den jährlich anzurechnenden Betreuungstagen in den Tagesgruppen erfolgte ohne eine entsprechende Erläuterung. Er differierte zwischen 251 und 261 Tagen.

	ASG 9 Plätze (12 Plätze)	PSW 12 Plätze	St. Johannis 12 Plätze
Betreuungstage je Platz	261	251	261 (LB 262)
Auslastungsquote	95 %	90 %	90 %
Gesamtbetreuungstage (BT)	2231,5 2975,4	2710,8	2819
Vereinbarung von Schließzeiten	keine Schließzeiten	keine Schließzeiten	2,5 Wochen im Kalenderjahr, 5 Tage flexibel, Weihnachtsferien

Grundsätzlich bestehen kalendarisch ca. 250 - 254 Arbeitstage im Jahr, die regelmäßig dem Angebot der Öffnungszeit von Montag bis Freitag unter Einbeziehung von Feiertagen entsprechen. Die Anrechnung von 261 Arbeitstagen bezog Feiertage mit ein, die jedoch grundsätzlich nicht abrechenbar waren. Zudem verzeichnete die Leistungsbeschreibung der St. Johannis GmbH auch festgesetzte Schließtage, in denen

keine Belegung stattfinden konnte. Zur Anrechnung der Schließtage bei der Abrechnung bestand keine gesonderte Regelung in der Vereinbarung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Ansatz von 250 Öffnungstagen unter Beachtung von Betriebsferien und gesetzlichen Feiertagen bereits zu hoch ist. Der Bayerische Rahmenvertrag sieht in der Regel 220 Berechnungstage vor. Dies bedingt jedoch, dass Betriebsferien und andere verhandelte Schließzeiten nicht abgerechnet werden können.

Der Landesrechnungshof empfiehlt für die Tagesgruppen, die regelmäßig durch die Stadt selbst belegt werden, eine Vereinheitlichung der kalkulatorischen Betreuungstage zu verhandeln und ebenso die Abrechnungsmodalitäten zu vereinheitlichen.

Die Auslastungsquote wurde regelmäßig mit oder über 90 % als nach dem RV LSA anzusetzende untere Grenze verhandelt. Begründungen dafür lagen vor.

Der Landesrechnungshof stellte zur Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung mit der PSW GmbH vom 01.08.2006 fest, dass danach der Auslastungsquotient i. H. v. 95 % vereinbart wurde. Die Fortschreibung des Entgeltes enthielt keine Änderung der Auslastungsquote. Die Kalkulation war somit entgegen der vereinbarten Auslastungsquote i. H. v. nur 90 % erfolgt. Veränderungen wesentlicher und bereits vereinbarter Berechnungsgrundlagen sind auch bei Fortschreibungen zu berücksichtigen bzw. neu zu vereinbaren. Die Minderung der Auslastungsquote bedingt einen um 3,15 € höheren betreuungstäglichen Entgeltsatz je Platz.

Der Landesrechnungshof sieht in der konsequenten Verhandlung der Auslastungsquote einen wesentlichen Faktor zur Kostendämpfung. Er empfiehlt im Falle kontinuierlich vollständiger Belegungen tägliche Entgelte bei Hinzuziehung einer Auslastungsquote von über 95 % zu verhandeln. Sofern Sondergenehmigungen für eine höhere Belegung vorliegen, sollte die Stadt wegen der geänderten Leistung die Möglichkeit der Neuverhandlung der Entgelte prüfen und Auslastungsquotienten von bis zu 100 % verhandeln.

Die Auswirkungen verschiedener Ansätze der Betreuungstage und Auslastungsquotienten zeigt die folgende Berechnung auf:

Träger der Tagesgruppe	vereinbarter Entgeltsatz	Vergleichsrechnung Landesrechnungshof 250 BT/Jahr und 95% AQ
St. Johannis GmbH	65,52 €/Platz/Tag	64,81 €/Platz/Tag
PSW GmbH	59,84 €/Platz/Tag	56,91 €/Platz/Tag
ASG e.V.	66,70 €/Platz/Tag	69,63 €/Platz/Tag

Der Landesrechnungshof kommt zu dem Ergebnis, dass ein Vergleich der vereinbarten Entgeltsätze und damit der zugrundeliegenden Kosten je Platz für Entgeltverhandlungen nicht ausreichend aussagekräftig ist, da die Differenzierungen bei der Auslastungsquote und bei den Berechnungstagen zur Nichtvergleichbarkeit der Gesamtkostenansätze führen. Bei Annahme einheitlicher Auslastungsquoten und jährlicher Betreuungstage je Einrichtung lag der höchste Unterschied der 2009 verhandelten Entgeltsätze bei 12,72 €/Platz/Tag und damit der höchste Entgeltsatz um 22,3 % über dem geringsten Entgeltsatz. Ein derartiger Vergleich sollte Anlass zur strikten Prüfung der Kalkulationen und der vorgelegten Nachweise sein.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hat die Stadt die Entgelte für die o.g. Einrichtungen nicht immer transparent und ausreichend unter Beachtung der Leistungsgerechtheit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geprüft.

f) Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Personalausgaben stellte der Landesrechnungshof fest, dass zur Verhandlung des Entgeltsatzes der PSW GmbH kein Nachweis zur Prüfung des Besserstellungsverbotes vorlag. Die Personalkosten sind gemäß den Erläuterungen zum Kalkulationsblatt gemäß § 5 Abs. 3 RV LSA Positionen (10) - (14) nach Bruttogehältern, Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung und Beiträgen zur Altersversorgung entsprechend dem Tarifwerk des jeweiligen Trägers aufzugliedern. Zur Personalausgabenberechnung lagen keine Nachweise vor.

Zur Ermittlung des Entgeltsatzes der St. Johannis GmbH im Jahr 2009 wurde die Angemessenheit der Personalausgaben unter Bezugnahme auf den TVöD durch die

Stadt geprüft. Es war jedoch nicht nachvollziehbar, ob eine ordnungsgemäße Stufenzuordnung der in der Entgeltgruppe E 8 eingruppierten Erzieherinnen vorgenommen worden war. Das Bruttogehalt einer Erzieherin mit längerer Betriebszugehörigkeit lag unter dem Bruttogehalt einer kürzeren Beschäftigungszeit. Dieser Sachverhalt wurde nicht erläutert. Jahressonderzahlungen wurden zu ca. 100 % des monatlichen Bruttoentgeltes angerechnet, obwohl nach dem TVöD-Ost nur eine tarifliche Regelung zu 67,5 % der durchschnittlichen Bemessungsgrundlage angerechnet werden konnte. Daher war die Einhaltung des Besserstellungsverbotes nicht nachgewiesen. Des Weiteren bestand kein Nachweis zur Einzahlung in ein Zusatzversorgungssystem. Die Anrechnung erfolgte ungeprüft gemäß dem Zusatzversorgungssystem des öffentlichen Dienstes.

Der Träger legte im Juli 2013 eine neue Kalkulation für die Tagesgruppe vor. Das Landesverwaltungsamt hatte für die Tagesgruppe „Kuckucksnest" am 10.07.2013 eine Betriebserlaubnis für nunmehr 10 Plätze erteilt. Nach dieser Kalkulation 2013 verringerten sich die Personalkosten für die drei Mitarbeiterinnen, da in „Anlehnung an den AVR EKM" Entgeltgruppe 7, Stufe 2 die Ermittlung der Personalausgaben stattfand. Ein Nachweis der Tarifvertragsgebundenheit wurde nicht vorgelegt. Nur sofern die Tarifbindung nachgewiesen ist, besteht keine Notwendigkeit der Prüfung des Besserstellungsverbotes nach dem jeweils anzuwendenden TVöD. Ebenfalls befand sich kein Nachweis nach den Einzelpositionen der Personalausgaben in der Akte. Eine Minderung der Personalausgaben um 4.680 €[14] für eine Erzieherin gegenüber der verhandelten Kalkulation wurde nachgewiesen. Die Einstufungen der Mitarbeiterinnen waren geringer festgesetzt, dies kann ggf. Folge von Personalwechseln sein.

Aus einer Aktennotiz der Stadt vom Februar 2014 ging hervor, dass eine Anwendung der vorgelegten Kalkulation mit dem geringeren Entgeltsatz nicht zur Anwendung komme. Der Landesrechnungshof kann die Entscheidung der Stadt und des Trägers insbesondere in Folge der geänderten Betriebserlaubnis und damit nicht mehr bestehender Leistungsgerechtigkeit des bestehenden Entgeltes nicht teilen. Der Träger gab an, die Kapazität von 12 Plätzen aufrechterhalten zu wollen. Dies widerspricht der vorliegenden Betriebserlaubnis und kann nicht ohne Einverständnis der Heimaufsicht geduldet werden.

Der Landesrechnungshof erwartet eine Neuverhandlung der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung auf der Basis einer ordnungsgemä-

[14] 2013 je Stelle 39.290 €, jedoch 2009 39.359 €, 41.158 €, 43.471,28 €

ßen, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Betriebserlaubnis unter Berücksichtigung einer aktuellen prospektiven Kalkulation.

Der ASG e.V. kalkulierte Personalausgaben für das sozialpädagogische Fachpersonal i. H. v. 49.503,77 € und eine Fachkraft für Leitung und Verwaltung i. H. v. 38.417,71 €. Der Betreuungsschlüssel war gem. der Leistungsbeschreibung mit 2,5 Fachkräften und somit 1:3,6 vereinbart. Eine Fachkraft für die Leitung war nicht vereinbart. Dies widerspräche auch den städtischen Vorgaben, dass für Leitung und Verwaltung lediglich 3 % der Personalausgaben anrechnungsfähig sind. Die Zuordnung der Fachkraft für Leitung und Verwaltung hätte somit zum pädagogischen Dienst erfolgen müssen. Entsprechend den einzelnen Personalkostenaufschlüsselungen wurden folgende Personalausgaben kalkuliert:

	TVöD VKA, Tarifgebiet Ost	Stellenanteil	Gesamtausgaben
Personalausgaben 1	E 8, Stufe 5	0,875 VbE	38.417,71 €
Personalausgaben 2	E 8, Stufe 5[15]	0,875 VbE	31.470,23 €
Personalausgaben 3	E 8, Stufe 5	0,5 VbE	18.033,54 €

Die Differenz der Personalausgaben für die Leiterin betrug 6.947,48 € zur gleich eingruppierten und eingestuften Mitarbeiterin 2. Daher ist davon auszugehen, dass diese Stelle Personalausgaben von 1,0 VbE umfasste. Dieser Sachverhalt wurde nicht geprüft. Die Stadt akzeptierte lediglich einen Betreuungsschlüssel von 1:4, der in diesem Fall nicht nachvollziehbar war.

Die Personalausgaben für den Kalkulationszeitraum 01.01.2009 bis 31.12.2009 ermittelte der Träger auf Basis des TVöD VKA 2005-2007. Der Träger sollte in diesem Fall die Anwendung dieses Tarifrechts bestätigen bzw. Nachweise zu den Personalausgaben vorlegen, die prospektiv zu berücksichtigen sind. Grundlage für die Prüfung des Besserstellungsverbotes muss das aktuell zu erwartende spezifische Tarifgefüge des öffentlichen Dienstes (TVöD SuE) sein.

Der Landesrechnungshof bittet bei künftigen Verhandlungen der Personalausgaben die o.g. Hinweise zur Leistungsgerechtheit der Entgelte, zur umfassen-

[15] Angegeben war E 8 Stufe %, „%" entspricht der Tastaturumschrift „5"

den und transparenten Darstellung der Personalausgaben und zum Besserstellungsverbot zu beachten.

g) Die Prüfung der Vollständigkeit und Fachlichkeit der Angaben der Leistungsbeschreibungen der Tagesgruppen war nicht durch einen Prüfnachweis der Stadt belegt. Die Angaben zu den wesentlichen Leistungsmerkmalen waren nicht mit der wirtschaftlichen Jugendhilfe, die für die Ermittlung des Entgelts verantwortlich war, abgestimmt. Es können jedoch nur Ausgaben für die in der Leistungsvereinbarung als leistungsgerecht und erforderlich bestimmten sächlichen und personellen Ausstattungen sowie betriebsbedingten Anlagen der Einrichtung anerkannt und in die Kalkulation des Entgelts einbezogen werden.

Die wesentlichen Leistungsmerkmale nach § 78c Abs. 1 SGB VIII zur sächlichen Ausstattung und zu den betriebsnotwendigen Anlagen waren teilweise unzureichend beschrieben. Für alle Tagesgruppen lagen keine Anlageverzeichnisse als Grundlage einer ordnungsgemäßen Kalkulation der Abschreibungen vor.

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

Die Träger haben unzureichende bzw. keine Angaben zur Ermittlung der Abschreibungen und auch der Ansätze für geringwertige Wirtschaftsgüter getätigt. Die Plausibilität und Wirtschaftlichkeit war nicht nachgewiesen.

h) Der Landesrechnungshof fand in den Verhandlungsunterlagen für die Tagesgruppen keine bzw. unzureichende Nachweise zur Höhe der Betriebskosten vor. In einem Fall lag ein Mietvertrag mit nachvollziehbaren Angaben vor. Die tatsächliche Höhe der Betriebskosten in Form von Endabrechnungen beispielsweise für Heizung oder Wasser/Abwasser wurde nicht belegt.

Die Nachweispflicht sollte grundsätzlich die Sach- und Betriebskosten insgesamt betreffen. Dies entspräche auch der aktuell gängigen Praxis der Entgeltverhandlungen des Jugendamtes der Stadt Dessau-Roßlau.

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.

4.4.2. Hinweise und Feststellungen zur Kalkulation von Personalkosten

Die Stadt vereinbarte mit der PSW GmbH eine Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung vom 01.09.2016 für die Erziehungsfachstelle „Spreestraße", für die Leistungen nach § 27 SGB VIII i.V.m. § 34 SGB VIII für drei Kinder und Jugendliche ab einem Aufnahmealter ab dem ersten Lebensjahr angeboten werden.

Der Träger gab nicht an, dass für ihn ein Tarifvertrag wirksam war. Der Träger ging nach dem vorgelegten Personalkostenblatt für den Zeitraum vom 01.07.2016 bis 30.06.2017 von einem Gehalt i. H. v. 90 % des TVöD aus. Er gab für eine Stelle die Entgeltgruppe 9 Stufe 4 und für die weitere Stelle die Entgeltgruppe 8 Stufe 3 an. Die Stadt führte eine Berechnung zur Einhaltung des Besserstellungsverbotes durch und bestätigte dessen Einhaltung.

Der Landesrechnungshof erachtet die Vergleichsberechnung zum Besserstellungsverbot für nicht ordnungsgemäß, da

- seitens des Jugendamts für eine Mitarbeiterin die Eingruppierung in die Entgeltgruppe S 11 erfolgte, ohne dass dazu eine Begründung vorlag. Aus den Eingruppierungsmerkmalen zum TVöD Sozial- und Erziehungsdienst ergibt sich, dass die Tätigkeit eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe S 8 rechtfertigt. Die Entgeltgruppe S 8 gilt für Erzieherinnen/Erzieher mit staatlicher Anerkennung und entsprechender Tätigkeit sowie sonstige Beschäftigte, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben. Dabei sind zudem besonders schwierige fachliche Tätigkeiten durchzuführen.
  Eine Tätigkeitsbeschreibung lag nicht vor. Aus dem Zielgruppenbereich der Erziehungsfachstelle können sich nach Einschätzung des Landesrechnungshofes derartige Aufgaben ergeben, da Gruppen von Kindern und Jugendlichen mit wesentlichen Erziehungsschwierigkeiten betreut werden können. Für eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe S 9 wäre es darüber hinaus erforderlich, dass fach-

lich koordinierende Aufgaben für mindestens drei Beschäftigte mindestens der Entgeltgruppe S 8 Fallgruppe 1 erfüllt werden. Dies ist hier nicht der Fall. Die Eingruppierung in die Entgeltgruppe S 11 erfordert den Einsatz von Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeitern und Sozialpädagoginnen/Sozialpädagogen mit entsprechenden Tätigkeiten. Nach der Leistungsbeschreibung haben die Mitarbeiter die Basisqualifikation entsprechend der Anerkennung als Fachkräfte durch das Landesjugendamt zu erfüllen. Aus der Homepage zur Erziehungsstelle ging hervor, dass zwei staatlich anerkannte Erzieherinnen eingesetzt waren. Höhere Anforderungen an das Personal waren nicht vereinbart und aus der Leistungsbeschreibung nicht ableitbar, so dass die angenommene Eingruppierung in die Entgeltgruppe S 11 nicht den Bestimmungen des TVöD SuE entspricht. Durch eine tarifgerechte Minderung der Eingruppierung könnte ein um täglich ca. 6 €/Platz geringerer Entgeltsatz verhandelt werden,

- für die vorgenommene Ermittlung der jeweiligen Einstufung keine Nachweise vorlagen. Der Träger gab für eine Stelle zudem die Stufe 3 an. Die Vergleichsberechnung der Stadt zum Besserstellungsverbot erfolgte jedoch in der Entgeltstufe 4, ohne dass jedoch entsprechende Erläuterungen vorgenommen wurden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass im o.g. Fall die Maßgaben zur Vergleichsberechnung der Stadt zur Einhaltung des Besserstellungsverbots nicht den Anforderungen an die Eingruppierungsmerkmale des TVöD SuE entsprachen und keine Nachweise zur Ermittlung der Einstufung vorlagen. Die Vergleichsberechnung war nicht transparent und nachvollziehbar.

Gemäß der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung zwischen dem öJHT und der **BAVW gGmbH** vom 21.04.2016 wurden gestaffelte Entgelte nach belegten Plätzen wie folgt verhandelt:

- bis zu 7 Plätzen 75 % Auslastung 147,40 €/Tag/Platz,
- ab 8 Plätzen 85 % Auslastung 130,06 €/Tag/Platz,
- ab 10 Plätzen 95 % Auslastung 116,37 €/Tag/Platz.

Die BAVW gGmbH sicherte gemäß der Leistungsbeschreibung für die „UMA Einrichtung Dessau" die Betreuung durch 9 Stellen. Für die Einrichtung mit 12 erlaubten Plätzen errechnet sich somit ein Betreuungsschlüssel von 1:1,3. Der Betreuungsschlüssel wurde jedoch nicht vereinbart, sondern die Anzahl des Personals. Somit stieg der Betreuungsschlüssel bei geringerer Belegung. Bleibt der Personalbestand

bestehen, erhöht sich der Betreuungsschlüssel ab 9 belegten Plätzen beispielsweise auf 1:1 bzw. darüber. Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass grundsätzlich auch der Betreuungsschlüssel in der Leistungsbeschreibung verhandelt werden sollte. In Folge der zum Zeitpunkt des Abschlusses bestehenden Flüchtlingssituation konnte die Entwicklung der Fallzahlen zu betreuender unbegleiteter minderjähriger Ausländer nicht abgeschätzt werden, wodurch der Träger höhere Entgeltsätze für eine geringere Belegung bei Anwendung einer geringeren Auslastungsquote verhandelte. Dadurch führten ggf. vorübergehende Minderbelegungen nicht notwendig zu einer Minderung des Personals. Bei einer Auslastung von 75 % für bis zu 7 Plätze lag der vereinbarte Entgeltsatz um ca. 31 €/BT und Platz über dem Entgeltsatz für eine Belegung mit mindestens 10 Jugendlichen.

Der Landesrechnungshof kann dieses Verhandlungsergebnis bei Berücksichtigung der Geltungsdauer der Vereinbarung bis zum 30.09.2016 nachvollziehen. Die Vereinbarung wurde jedoch entsprechend den gesetzlichen Regelungen fortgeführt, ohne dass eine Prüfung des Umfangs der Betreuung (Übergang zur Betreuung junger Erwachsener gem. § 41 SGB VIII und zu erwartender Fallzahlen) vorgenommen wurde. Insbesondere hätte die Stadt die Festsetzung eines festen Betreuungsschlüssels bei einheitlicher Auslastungsquote prüfen müssen, um ggf. wesentliche Kostensteigerungen je zu betreuender Person abfangen zu können. Ebenfalls führt der Eintritt der Jugendlichen in die Volljährigkeit bei Bedarf zu einer geänderten Hilfeleistung nach § 41 SGB VIII, die nicht von der Leistungsbeschreibung erfasst war. Die Leistung erfordert regelmäßig einen geringeren Personalbedarf und damit geringere Entgelte.

In den Unterlagen befand sich ein Protokoll der AG „UMF" der Jugendämter vom 07.10.2015 für einen Richtwert für Betreuungsschlüssel. Danach war für 10-16 Plätze für HzE mit Clearing ein Richtwert von 1:1,5 vermerkt. Die o.g. Einrichtung hatte jedoch nicht den Auftrag des Clearings, somit war die Verhandlung eines geringeren Personaleinsatzes möglich.

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 Träger setzte die Personalausgaben für die pädagogischen Mitarbeiter in jeweils gleicher Höhe an. Eine Vergleichsberechnung des Landesrechnungshofs zum TVöD SuE ergab eine vergleichbare maximale Eingruppierung in der Entgeltgruppe S 4 Stufe 1 TVöD SuE bzw. darunter. Diese Eingruppierung ist nach dem TVöD SuE anzuwenden für Be-

schäftigte in der Tätigkeit von Erzieherinnen/Erziehern mit staatlicher Anerkennung. Es bedarf nicht des Eingruppierungsmerkmals, dass auch entsprechende Tätigkeiten eines Erziehers durchgeführt werden. Das pädagogische Personal setzte sich aus ausgebildetem Fachpersonal und fachfremdem Personal in Abstimmung mit dem Landesjugendamt zusammen. Die Stadt führte die Vergleichsberechnung zum Besserstellungsverbot auf der Basis der Zuordnung der Erzieher mit staatlich anerkannter Ausbildung zur Entgeltgruppe S 8 Stufe 3 TVöD SuE durch und ermittelte eine Differenz zum Angebot i. H. v. ca. jeweils -11.500 € je Beschäftigtem mit entsprechender Ausbildung. Der Landesrechnungshof erachtet es für nicht leistungsgerecht, dass bekannte Eingruppierungsmerkmale des TVöD SuE für das ausgebildete Fachpersonal mit entsprechender Tätigkeit keine Berücksichtigung für den Ansatz der Personalausgaben fanden. Tätigkeitsmerkmale und Ausbildungsanforderungen zur Eingruppierung der Mitarbeiter und des Weiteren auch zur Ermittlung der Einstufung der Mitarbeiter wurden nicht maßgebend berücksichtigt. Im Ergebnis wurde das nicht entsprechend qualifizierte bzw. in Ausbildung befindliche Personal tarifgerecht und das sozialpädagogische Fachpersonal unter den Anforderungen des öffentlichen Tarifs finanziert. Auch wenn der Träger nicht tarifgebunden war, sollte derartigen nicht leistungsgerechten Personalkostenkalkulationen begegnet werden.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass im Interesse der Qualifikationsanforderungen und damit der Qualität der pädagogischen Arbeit gemäß der Leistungsbeschreibung Fachpersonal ordnungsgemäß einzugruppieren ist. Dies setzt jedoch auch voraus, dass der Träger im Zweifelsfall entsprechende Tätigkeitsbeschreibungen vorlegt. Vereinbarungen mit einem anderen Träger, der vergleichbare Einrichtungen unterhielt, berücksichtigten die Mindestanforderungen an die Eingruppierung. Ein Mindestanteil an Fachpersonal mit staatlich anerkannter Ausbildung trägt wesentlich zu einer sozialpädagogisch hochwertigen Umsetzung der im Hilfeplan erfassten Zielsetzungen bei. Durch eine vergleichbare tarifgerechte Eingruppierung wird regelmäßig auch eine höhere Identifizierung, Verantwortlichkeit und Intensität der pädagogischen Arbeit sowie Stabilität des Stammpersonals bei gegenwärtig bestehendem Personalmangel für Erzieher und Sozialpädagogen erreicht. Daher sollte auch eine tarifgerechte Eingruppierung bei höheren Ausgaben Akzeptanz finden. Unter den genannten Aspekten kann auch bei hoher Anzahl von pädagogischem Personal der Einsatz von Teamleitern empfohlen werden.

Der Träger muss gem. § 78c Abs. 1 SGB VIII ein geeignetes, ausreichendes, zweckmäßiges und wirtschaftliches Leistungsangebot für die Erbringung der Leistungen gewährleisten. Der öJHT hat die Pflicht, das Leistungsangebot u.a. nach diesen Grundsätzen zu prüfen. Der öJHT hat daher insbesondere bei neu in der Jugendhilfe tätigen Einrichtungen für Hilfen zur Erziehung auch eine Beratungsfunktion, die vorausschauend auf die Umsetzung der Zielstellungen der Leistungsbeschreibung und der Hilfeplanungen ausgerichtet werden sollte.

4.4.3 Hinweise zur Kalkulation der Aufwendungen für Abschreibungen

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Kalkulation der Abschreibungen oftmals nicht transparent und nachvollziehbar für die öffentliche Verwaltung offengelegt wurde. Dazu führt er folgende Beispiele auf:

Für die Kleinstwohngruppe „Stenesche Straße" der St. Johannis GmbH wurden zur Ermittlung des Entgeltsatzes gem. der Kalkulationsunterlage vom 05.09.2011 die Aufwendungen für Abschreibungen und Ersatzbeschaffung (>150 € und < 1000 €) im Rahmen der Erläuterungen zur Entgeltkalkulation dargestellt. Ein nachvollziehbares vollständiges Abschreibungsverzeichnis lag jedoch nicht vor.

Der Träger schrieb unter der Position 20 des Kalkulationsblattes Einrichtungen der Küche und des Aufenthaltsraumes über 5 Jahre und der Kinderzimmer über 3 Jahre ab.

Die Nutzungsdauer für Büromöbel und Kücheneinrichtungen u.ä. liegt nach der Richtlinie zur Bewertung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Verbindlichkeiten (Bewertungsrichtlinie-Bewert-RL[16]) bei 14 bis 20 Jahren. Der Träger berücksichtigte einen Zeitraum von 5 Jahren. Die von der Stadt anerkannten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs zu kurz angesetzt, da vergleichbar der AFA-Tabellen für das Gesundheitswesen Möbel mit 15 Jahren oder der AFA-Tabellen für das Gastgewerbe 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.

Unter der Pos. 23 wurden Ersatzbeschaffungen (>150 € und < 1000 €) in gerundeten Werten für Ausstattungsgegenstände, aber auch als zusammenfassende Ausstattung

[16] i. d. Fassung vom 08.05.2013

z.B. für Flure, Bäder oder die Küche dargestellt. Ob es sich dabei um zusammenfassbare Wirtschaftsgüter handelte, war nicht nachvollziehbar. Somit konnte sich z.B. bei Küchenkleingeräten im Gesamtwert von 300 € auch eine Sofortabschreibung ergeben und somit eine Zuordnung zu den GWG. Andererseits können im Falle der Poolabschreibung Nutzungsdauern für die Waschmaschine und den Trockner von 3 Jahren nicht angesetzt werden, da der Pool insgesamt über 5 Jahre abzuschreiben ist. Gemäß der Abschreibungstabelle für Anlagegüter des Bundesministeriums der Finanzen beträgt die Nutzungsdauer für Waschmaschinen und Trockner jedoch im Rahmen der Einzelabschreibung 10 Jahre.

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

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

Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass durch die Träger zur Verhandlung Anlageverzeichnisse mit den entsprechenden Abschreibungsverläufen vollständig vorgelegt werden und die Anlageverzeichnisse mit einem Testat des Wirtschaftsprüfers/Steuerberaters versehen sind. Es hat eine ordnungsgemäße Übertragung geprüfter Abschreibungen in das Kalkulationsblatt zu erfolgen.

Allgemeine Hinweise zum Verfahren bei Ermittlung und Erhöhung von betriebsbedingten Ausgaben:

Zur Kalkulation der Investitionsaufwendungen an Gebäuden und Außenanlagen sollen 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. Sie können nur nach vorheriger Zustimmung 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 1.000 €) die Zustimmungspflicht besteht. Für die seit 2010 überwiegend von den Einrichtungsträgern in Pools zusammengefassten Wirtschaftsgüter mit einem Anschaffungswert zwischen 150 € und 1000 € - netto - wird der Stadt empfohlen, stadtintern allgemeine Richtwerte zu den jährlichen Aufwendungen für die Abschreibungshöhe je Platz nach ihren Erfahrungswerten zu bilden. Dies gilt auch für geringwertige Wirtschaftsgüter unter einem Anschaffungswert von 150 € (netto)[17]. 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 von Leasinggebühren ist ebenfalls vom Träger anzuzeigen und zustimmungspflichtig.

Regelmäßig ist zu beachten, dass Förderungen der öffentlichen Hand anzurechnen sind.

Der Landesrechnungshof bittet um Berücksichtigung der o.g. Hinweise.

4.5 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

[17] Beachtung Änderung der GWG-Grenze ab 2018

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.

Die vor dem Jahr 2012 abgeschlossenen Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen enthielten keine Vereinbarung zur Qualitätsentwicklung. Vereinbart wurde die Qualitätssicherung im Rahmen der Dokumentation der Leistungen durch den Einrichtungsträger. Es bestand zudem ein allgemeines Prüfrecht des Jugendamtes der Stadt Dessau-Roßlau.

Eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung lag regelmäßig unter Kap. III der aktuell verhandelten Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen vor. Danach galten die vom Träger entwickelten und in seiner Leistungsbeschreibung benannten Merkmale und Grundsätze zur Qualitätsentwicklung.

Die vereinbarte Leistungsbeschreibung der St. Johannis GmbH vom 28.06.2016 für die Clearinggruppe/Wohngruppe und Verselbständigungsgruppe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge beschrieb ausführlich die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität. Unter Nr. 5 der Leistungsbeschreibung wurden Angaben zur Qualitätsentwicklung getätigt. Dazu wurden stichpunktartig Maßnahmen zur Qualitätssicherung, die Dokumentation durch die Pädagogen und die Unterlagen zum Einzelfall aufgezählt. Welche Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistung und deren Gewährleistung heranzuziehen sind, wurde jedoch nicht vereinbart. Schwerpunkt des Qualitätsentwicklungsprozesses muss die interne Qualitätsbewertung sein. Somit mangelte es an der maßstäblichen Beschreibung der Bewertung von Qualitätsgrundsätzen und an nachvollziehbaren Maßgaben und Indikatoren zum Fortschreiben und Umsetzen eines Konzepts der Qualitätsentwicklung als permanenter Aufgabe des Leistungsträgers. Im Vordergrund der Qualitätsentwicklungsvereinbarung sollten daher die Maßstäbe für den kontinuierlichen Prozess der regelmäßigen Selbstprüfung des Leistungsträgers stehen. Es fehlten hier auch Angaben zur Dokumentation der internen Prüfung in geeigneter Form und die Selbstverpflichtung, Abweichungen von der Leistungsbeschreibung dem öffentlichen Jugendhilfeträger unverzüglich mitzuteilen.

Vereinbart wurde weiterhin, dass mögliche konkrete Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität entsprechend den Anforderungen durch die Stadt nachträglich aufgenommen werden können. Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass der Träger zunächst im Rahmen der Verhandlung angehalten werden sollte, seine internen Bewertungsmaßstäbe prüfbar mit der Qualitätsentwicklungsvereinbarung darzustellen und offenzulegen. Beispielsweise dienen Zertifizierungen grundsätzlich der Beurteilung der Qualität als auch der Qualitätsentwicklung der Einrichtungen. Träger arbeiten oftmals mit Qualitätshandbüchern. Leistungskriterien, Indikatoren und Bewertungsmaßstäbe nach diesen Vorschriften ermöglichen regelmäßig eine Beurteilung der internen Selbstprüfung des Trägers.[18]

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass es der Optimierung und Vervollständigung der Vereinbarung zur Qualitätsentwicklung bedarf. Dies betrifft neben vereinbarten Dokumentationserfordernissen zur einheitlichen Verschriftlichung aller anfallenden Gegebenheiten auch die Dokumentation des Verfahrens zur Bewertung der Qualität der vereinbarten Leistung. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof, Aussagen zur Ergebnisqualität aufzunehmen und somit zu reflektieren, welche Ziele und Wirkungen der Leistungserbringer erreichen will und welche Ergebnisse er erreicht hat.

Diese Aussagen sollten zur Bewertung der Maßnahmen der Qualitätsentwicklung *mindestens vor Abschluss neuer oder fortgeschriebener* Qualitätsentwicklungsvereinbarungen dem öJHT vorgelegt und mit diesem diskutiert werden.

Die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen delegieren die Aufgabe der Prüfung der Qualität insbesondere des Personals oder des Raumangebots (Kinderheim der PSW GmbH) auf die jährlichen Prüfungen der Betriebserlaubnisse des Landesjugendamtes. Dies erachtet der Landesrechnungshof für nicht ausreichend, da die Stadt als öJHT Vereinbarungspartner ist und insbesondere gem. §§ 79, 79a SGB VIII eine Verantwortung zur Umsetzung der Regelungen der Qualitätsentwicklungsvereinbarung trägt.

Der Nachweis der personellen Ausstattung ist ein Qualitätskriterium der Strukturqualität.

[18] Hinweis auf KGSt® B 11/2017: Qualität im Jugendamt-Eine systematische Umsetzungshilfe mit dem QM-Modell CAF

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Mindestvoraussetzung der Vereinbarung des Betreuungsschlüssels und die Festsetzung aller Stellen (in VbE) durch den Abschluss der Leistungsvereinbarungen vielfach nicht vorlagen und insbesondere das Kriterium der Abstimmung mit dem Landesjugendamt nicht dokumentiert war. Zum Nachweis der personellen Voraussetzungen und somit zunächst der Qualitätssicherung kann zur Darstellung der Personalentwicklung die Vorlage des dem Landesjugendamt jährlich vorzulegenden Stellenplanes auch an den öJHT vereinbart werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt somit, die jährliche Bestätigung des kompletten Personals der jeweiligen Einrichtungen entsprechend den Meldepflichten nach § 47 SGB VIII auch dem öJHT zur Kenntnis zu geben. Er hält es dabei für erforderlich, dass zunächst im Rahmen der Qualitätssicherung (Leistungsvereinbarung) die Leistungsbeschreibungen entsprechend geprüft und fortgeschrieben werden. Neben dem Stellenplan sind zum Nachweis einer Qualitätsentwicklung dann insbesondere Indikatoren, wie z.B. qualifizierte Stellenbeschreibungen, der fach- und qualifizierungsgerechte Einsatz des Personals, die Personalentwicklung (Beurteilung, Zielvereinbarung, Qualifizierung und Fortbildung etc.) zu bewerten. Erst auf diesem Wege werden über den SOLL-IST-VERGLEICH hinaus die Zielstellung der Qualitätsentwicklung für die gesamte Einrichtung und Modalitäten der Erkenntnisverarbeitung entwickelt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass künftig für alle Einrichtungen im Rahmen von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zur Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität die Qualitätskriterien bezeichnet und ihnen prüffähige Indikatoren, Verantwortlichkeiten und Bewertungsmuster vorgegeben werden. 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 Stadt sollte zur Konkretisierung der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit den Einrichtungsträgern für jede Einrichtung beitragen.

2. 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. Die Stadt Dessau-Roßlau ist dem RV LSA nicht

beigetreten. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt neben der Sicherung eines Prüfrechtes in der Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung konkrete Regelungen zum Prüfverfahren vereinbart.

Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Prüfung der Einrichtungen bei Qualitätsabweichungen rechtssicher vereinbart wird. Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass mindestens vor dem Abschluss neuer Entgelt- und Leistungsvereinbarungen der Qualitätsdialog geführt und ein Angebot für eine ordnungsgemäße Qualitätsentwicklungsvereinbarung auch unter Berücksichtigung aktueller Ergebnisse vom Einrichtungsträger vorgelegt wird.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass Nachweise zu Dialogen des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe mit den Einrichtungsträgern zur gemeinsamen Weiterentwicklung der Verfahren zur Qualitätsentwicklung nicht vorlagen.

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 der Stadt 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 eine Dialoggemeinschaft des öJHT und der freien Träger an, die ebenso einen breiten Erfahrungsaustausch des wechselseitigen Verständnisses von Qualität unterstützen kann.
Die Stadt 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.

5. Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII

5.1 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 obliegenden 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 schafften."

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 hatte eine nach dem Zufallsprinzip ausgewählte umfassende Prüfung der Fallakten durchgeführt.

Die Fallaktenprüfung beschränkte sich auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung und der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Insgesamt hat der Landesrechnungshof aus verschiedenen Leistungsarten stichprobenartig 25 Sozialakten und die zum Fall gehöri-

gen Wirtschaftsakten auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft und Feststellungen getroffen, die im Folgendem aufgezeigt sind.

5.2 Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII

Die HzE 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 Jugendliche nicht aus seiner Familie und aus seinem 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 HzE ist gemäß § 91 Abs. 2 SGB VIII eine Kostenbeteiligung vorgeschrieben.

Die Stadt Dessau-Roßlau hatte im Jahr 2016 durchschnittlich 29 junge Menschen in Tagesgruppen betreut und dafür 524,8 Tsd. € Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof hat 6 Fälle dieser Leistungsart geprüft.

Im Ergebnis der stichprobenweisen Aktenprüfung wurden Feststellungen in den **Fällen 1 bis 6** getroffen, die sich auf

- eine nicht einheitliche Aktenführung, insbesondere fehlende sachverhaltsrelevante Unterlagen für eine ordnungsgemäße Leistungsbearbeitung, beispielsweise fehlende Angaben über den zeitlichen Leistungsumfang und den finanziellen Aufwand,
- einen z. T. nicht nachvollziehbaren Hilfeverlauf, da die Unterlagen nicht chronologisch oder zeitnah in der Akte geheftet waren, beispielsweise aktuelle Hilfepläne, Protokolle der aktuellen Teamberatungen, diese befanden sich z. T. noch in der Aktenablage,

bezogen. Grundsätzlich wurde festgestellt, dass der ASD sachverhaltsrelevante Daten für eine korrekte und zeitnahe Leistungsbearbeitung an die Wirtschaftliche Jugendhilfe über persönliche und wirtschaftliche Veränderungen der Lebensumstände der Hilfeempfänger übermittelt hat. Es mangelte allerdings an Entscheidungen des Teams des ASD über den zeitlichen und finanziellen Leistungsumfang für den einzelnen Hilfefall. Das hatte zur Folge, dass die Sachbearbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe beispielsweise über eine beendete Hilfeleistung erst zu einem viel späteren Zeitpunkt oder zufällig erfuhren und so den Leistungsfall mit einem verwaltungstechnischen Mehraufwand bearbeiten mussten.

Im Fall 3 war aus der Aktenlage nicht zu entnehmen, warum das Team des ASD erst am 22.07.16 über eine Hilfeleistung ab 01.08.16 entschieden hat, obwohl die Kindesmutter einen Antrag auf Hilfe zur Erziehung bereits am 31.03.2016 gestellt hatte. Dieser Antrag lag in der Akte vor.

Im Fall 4 war der Hilfeverlauf aus der Sozialakte wegen zeitlicher Überschneidungen auf den Unterlagen lückenhaft. Beispielsweise fand am 12.02.2016 die Teamberatung statt, das Teamprotokoll war datiert vom 08.02.2016. Die WJH wurde schriftlich am 20.12.2016 darüber informiert, dass die HzE bereits am 23.09.2016 beendet wurde. In der Akte fehlte der Bescheid an die Kindeseltern über die Beendigung der Hilfe.

Im Fall 5 fehlte in der Sozialakte das Aktenvorblatt. Die Unterlagen in der Akte waren nicht chronologisch geordnet. Eine handschriftliche Aktennotiz verwies auf die HzE in Form der SPFH seit 6 Jahren. Hilfe in der Tagesgruppe begann am 19.10.2015. Hierzu fehlten Angaben über den Leistungszeitraum und den finanziellen Leistungsaufwand. Die WJH wurde über den Hilfebeginn schriftlich am 26.10.2016 informiert. Des Weiteren waren Niederschriften über Hilfeplangespräche zeitlich nicht nachvollziehbar. Dies betraf z. B. das Hilfeplangespräch vom 03.06.2016 mit Ausdruck und Datum des Hilfeplans vom 03.01.2017.

Im Weiteren weist der Landesrechnungshof auf die Hinweise und Empfehlungen in diesem Bericht hin.

6.3 Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII

Die Vollzeitpflege ist die Erziehung eines jungen Menschen in einer anderen Familie, 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 jungen Menschen 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 der Unterbringung in einer Pflegestelle auf den Abschluss eines schriftlichen Pflegevertrages hinwirken, der die Rechte und Pflichten der Vertragspartner regelt. Gemäß KJH-PflG-VO hat der öJHT während der Hilfegewährung neben den Kosten der Erziehung außerhalb des Elternhauses auch den notwendigen Unterhalt des jungen Menschen bereitstellen.

In der Stadt Dessau-Roßlau waren im Jahr 2016 durchschnittlich 34 junge Menschen[19] in Vollzeitpflege betreut worden Hierfür hat der öJHT insgesamt rd. 8

812 Tsd. € Haushaltsmittel ausgegeben.

(6) Anmerkungen

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

In der Stadt Dessau-Roßlau stellt sich nach eigener Einschätzung des öJHT dieser zu beurteilende Trend der Unterbringung junger Menschen in Pflegefamilien derzeit noch nicht dar. Jedoch wird es in naher Zukunft auch in der Stadt Dessau-Roßlau einen größeren zusätzlichen Bedarf an geeigneten Pflegepersonen geben. Einige der

[19] Ohne Kostenerstattungsfälle

bisher für das Jugendamt aktiven Pflegepersonen werden dann das biologische Alter erreicht haben, in dem eine Aufnahme eines Pflegekindes nicht mehr in Frage kommt. Im Rahmen der Werbeaktionen um Pflegestellen und der geführten Gespräche mit den Bewerbern war festzustellen, dass einige Bewerber diese Aufgabe von der monetären Seite betrachten. Der öJHT arbeitet mit verschiedenen Kinder- und Jugendnetzwerken zusammen und versucht, durch die Thematisierung der Vollzeitpflege beispielsweise über das Amtsblatt, den Internetauftritt der Stadt oder Mund-zu-Mund-Propaganda (durch gut betreute aktive Pflegeeltern) geeignete Pflegepersonen zu mobilisieren.

Die fehlenden Kapazitäten an Pflegepersonen hätten dann zur Folge, dass eine Unterbringung in einem Heim oder in einer anderen Wohnform erforderlich wird. Derartige Ausgaben für diese Hilfeart würden den Haushalt der Stadt zusätzlich belasten.

Nach der dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Übersicht über die in der Stadt Dessau-Roßlau zur Verfügung stehenden Pflegepersonen/-familien für das Jahr 2016 hatten 65 aktive Pflegepersonen, davon 21 für Verwandtenpflege, mindestens ein Kinder oder einen Jugendlichen in ihrem Haushalt zur Pflege aufgenommen. Weitere 7 Pflegepersonen standen dem Jugendamt zu dieser Zeit auf Abruf, für die Aufnahme eines Kindes, zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hat nicht geprüft, ob die Eignung der Pflegepersonen, die nicht einer Erlaubnis nach § 44 Abs. 1 SGB VIII bedürfen, durch das Jugendamt nach strengen Maßstäben geprüft und dokumentiert wurde. Vielmehr wurde das Augenmerk auf die durch den öJHT gemäß § 37 Abs. 2 SGB VIII i.V.m. § 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 gelegt.

Der öJHT der Stadt Dessau-Roßlau, insbesondere das Team des PKD, organisierte für alle Pflegefamilien jährlich nachweislich verschiedene Veranstaltungen. Darüber hinaus nehmen die Pflegeeltern individuelle Förderangebote verschiedener Anbieter sozialer Netzwerke in Anspruch. Beratung und Unterstützung der einzelnen Pflegeeltern finden durch den PKD fallbezogen mindestens 2 - mal jährlich statt, im Bedarfsfall öfter.

Der öJHT der Stadt Dessau-Roßlau hat mit jeder Pflegeperson, bei der ein Kind aufgenommen wurde, einen Pflegekindervertrag abgeschlossen. Damit entsprach der öJHT den Empfehlungen des Gesetzgebers nach § 20 Abs. 2 Satz 3 KJHG-LSA. Die Pflegeverträge hat der Landesrechnungshof stichprobenartig eingesehen. Diese wa-

ren in den Fällen einheitlich standardisiert und entsprachen inhaltlich den rechtlichen Vorgaben.

Der Landesrechnungshof hat 7 Fallakten dieser Hilfeart auf Ordnungsmäßigkeit geprüft und keine Feststellungen getroffen, die Anlass geben, auf Mängel beispielsweise beim vollständigen und nachvollziehbaren Hilfeverlauf hinzuweisen.

6.4 Hilfe zur Erziehung in Form der Heimerziehung oder sonstigen betreuten Wohnform gemäß § 34 SGB VIII

Die Erziehung in einem Heim ist ein tiefgreifender Einschnitt im Leben eines jungen Menschen. Bevor ein Kind oder ein Jugendlicher in einem Heim untergebracht wird, werden in der Regel sonstige Jugendhilfeleistungen unter Würdigung des Einzelfalls bewilligt. Beispielsweise erfolgt erst eine Beratung der Personensorgeberechtigten über andere Möglichkeiten der Hilfe, wie Erziehungsbeistand, SPFH, Tagesgruppe o.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 Entgelte fließen die Personalkosten, außerdem u.a. die aktuellen Betriebs- und Sachkosten der Einrichtungen, welche insgesamt in den zurückliegenden Jahren gestiegen sind. Selbst bei gleich bleibenden oder sogar sinkenden Fallzahlen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die Kosten für diese Hilfeart jährlich gestiegen sind 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, soweit diese nicht über die Krankenkasse gedeckt sind.

In der Stadt Dessau-Roßlau waren im Jahr 2016 durchschnittlich 83 junge Menschen in Heimen oder in anderen Wohnformen untergebracht. Hierfür hat der öJHT im Jahr 2016 Haushaltsmittel rd. 4.024Tsd€[20] ausgegeben.

Der Landesrechnungshof hat 12 Fallakten dieser Hilfeart geprüft.

In einigen Fällen wurden Feststellungen getroffen, die sich auf die unzureichende Übermittlung von sachverhaltsrelevanten Daten für eine vollständige und zeitnahe

[20] Darunter Unterbringungskosten i.H.v. rd.162 Tsd.€ für unbegleitete junge Asylbewerber

Leistungsbearbeitung und -zahlung und einheitliche Aktenführung beschränkten. Diese Feststellungen betreffen die **Fälle 7 bis 11.**

Im **Fall 12** übernahm der öJHT der Stadt Dessau-Roßlau wegen Wechsels der Zuständigkeit am 23.01.2017 den Hilfefall vom öJHT der Stadt Soest. Eine Hauptakte wurde für diesen Fall im Fachamt noch nicht angelegt. Nach Angaben der Sozialarbeiterin bekommt die Stadt Dessau-Roßlau vom öJHT der Stadt Soest nur schleppend sachverhaltsrelevante Unterlagen zugesandt.

In diesem Fall empfiehlt der Landesrechnungshof der Amtsleitung des öJHT der Stadt Dessau-Roßlau dringlichst, zur Gewährleistung des Kindeswohls eine schnelle und vollständige Zusendung der erforderlichen Unterlagen oder hinreichende Informationen für den weiteren Hilfeverlauf vom öJHT der Stadt Soest zu erwirken.

Im **Fall 10** hat der Landesrechnungshof umfangreichere Feststellungen getroffen:

Der öJHT gewährte dem Hilfeempfänger ab 02.07.2012 HzE in einer Einrichtung über Tag und Nacht. Die Datenübermittlung über den Leistungsbeginn an die wirtschaftliche Jugendhilfe erfolgte durch den ASD nachweislich erst 7 Tage später. Die leistungsberechtigten Kindeseltern wurden erst mit Bescheid vom 20.07.2012 über die Gewährung der Jugendhilfe informiert. Danach greift die Festsetzung des Kostenbeitragssatzes ab dem 3. Tag nach Postausgang der Mitteilung über die Kostenbeitragspflicht – in diesem Fall ab 23.07.2012. Dem öJHT entstanden damit Einnahmeverluste.

Weil die Kindeseltern außerstande waren, das Kind bei Beurlaubungen aus der ca. 53 km entfernten Einrichtung abzuholen, übernahm ein Einrichtungsmitarbeiter die Heim- und Rückfahrten mit dem PKW. Die Fallbearbeiterin des öJHT informierte die WJH mit Schreiben vom 22.10.2012 über die Gewährung der anfallenden Fahrtkosten in Form von Fachleistungsstunden. Lt. Rechnungslegung durch die Einrichtung vom 14.01.2013 wurden für die Monate November und Dezember 2012 jeweils 4 FLS a`34,72 € in Rechnung gestellt. Die Rechnungen wurden weder auf sachliche noch auf rechnerische Richtigkeit geprüft und trotzdem zur Zahlung angewiesen. Der öJHT gewährte der Einrichtung am 13.05.2015 ohne konkrete Begründung oder Aufwandsberechnung eine Kostenzusicherung für zusätzlich 4 FLS pro Monat a`41,60 €. Die

Rechnungslegungen über diese FLS durch die Einrichtung waren nachweislich nicht hinreichend belegt.

(7)Anmerkung

Grundsätzlich können für die Leistungserbringung in der Jugendhilfe Fachleistungsstunden mit den Leistungserbringern vereinbart werden. Fachleistungen sind fall- oder fachspezifische Aktivitäten, deren Inhalt präzise im Rahmen der Leistungsvereinbarung zu definieren sind. Fahrtkosten werden in der Regel gesondert vereinbart und stellen fachunspezifische Aktivitäten des Leistungserbringers dar.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem öJHT, zur Gewährleistung einer zielorientierten und hinreichend gerechtfertigten Jugendhilfe künftig fallunspezifische Leistungen wie Fahrtkosten gesondert nach pflichtgemäßen Ermessen mit dem Leistungserbringer zu vereinbaren und abzurechnen.

Im Weiteren wurden Versäumnisse in der Leistungsbearbeitung festgestellt, die sich insbesondere auf eine nicht zeitnahe Bescheidung über beendete Jugendhilfeleistungen, in diesem Fall eine einmalige Beihilfe für Kita-Gebühren mit Wirkung vom 01.08.2015, beschränkte. Der Bescheid erging erst am 26.10.2015 an die Kindeseltern. In diesem Fall wurden Mehrausgaben zu Lasten des Haushaltes noch nachträglich abgewehrt.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, auf eine sichere und auf den Verfahrensablauf ausgerichtete kontinuierliche Aktenführung zu achten. Um die Hilfemaßnahmen effektiv und zielorientiert zum Wohle der Kinder und Jugendlichen zu steuern, ist es unabdingbar, einen ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Hilfeverlauf und eine korrekte Leistungsbearbeitung und -abrechnung durchzuführen. Dafür sind u.a. Unterlagen in den Akten des ASD und der WJH vollständig und zeitnah vorzuhalten, die uneingeschränkt für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe nutzbar sind.

6. Jugendpauschale

6.1 Allgemeines

Die Stadt Dessau-Roßlau erhielt Zuwendungen aus Mitteln des Sozialministeriums 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. Das Landesjugendamt beim Landesverwaltungsamt erteilte dazu Zuwendungsbescheide an die Landkreise und kreisfreien Städte, die die Jugendpauschale an die freien und öffentlichen Träger der Jugendhilfe weiterleiteten.

Ab dem Jahr 2016 erfolgte die Förderung der Kinder- und Jugendarbeit nach den §§ 11 bis 14 SGB VIII durch Zuweisungen des Landes Sachsen-Anhalt gemäß § 31 KJHG-LSA. Die Zuweisung umfasste nunmehr die Zusammenfassung der vormaligen Förderungen aus der Jugendpauschale und aus dem Fachkräfteprogramm.

Der Jugendhilfeausschuss hatte zur Höhe und Verwendung von kommunalen und Landesmitteln für die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit und den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz für die Jahre 2012-2016 Beschlüsse gefasst.

Zur Prüfung des Landesrechnungshofs wurde des Weiteren eine tabellarische Aufstellung zur Verwendung der Mittel nach erfolgter Verwendungsnachweisprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt vorgelegt.

Jahr	Einnahme aus der Jugendpauschale	zur Jugendpauschale abgerechnete Gesamtausgaben	prozentualer Anteil des Landkreises
2013	202.095,00 €	257.595,43 €	21,54 %
2014	170.463,00€	406.557,64 €	58,07 %
2015	169.842,00 €	227.012,44 €	25,18 %
2016	247.237,67 €	1.482.100,00 €[21]	83,32 %

Die Zuweisungen des Landes sanken im Jahr 2014 um ca. 15 % zu den Vorjahren. Die Stadt Dessau-Roßlau setzte stetig in hohem Maße eigene Mittel zur Kofinanzierung der Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit ein. Die abgerechneten Maßnahmen 2013 bis 2015 stellten nicht das Gesamtpaket der Ausgaben der Stadt für die Kinder- und Jugendarbeit dar. Dieses umfasste zudem auch die Finanzierung

[21] Lt. Erklärung der Stadt zur Sicherstellung der Komplementärfinanzierung gem. § 31 Abs.3 KJHG LSA vom 30.05.2016, ab 2016 zusammenfassende Förderung der früheren Jugendpauschale und Fachkräfteprogramm

weiterer Maßnahmen für Kinder- und Jugendeinrichtungen oder Jugendclubs in den Ortsteilen der Stadt. Die Planung 2016 zeigt den erheblichen Gesamtumfang der Ausgaben der Stadt für die Kinder- und Jugendarbeit nach §§ 11-14 SGB VIII im Verhältnis zur Förderung.

Die Jugendpauschale trägt ebenso wie das hohe Eigenmittelaufkommen der Stadt zur Aufrechterhaltung und Qualifizierung der Jugend- und Jugendsozialarbeit in der Stadt Dessau-Roßlau bei.

Die Stadt nutzte die Jugendpauschale für die städtische Freizeiteinrichtung „Kinderfreizeitoase" und vergab die Landesmittel ab 2014 anteilig an freie Träger.

Die Grundlage für die Weiterleitung der Zuwendungen war die Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit vom 15.06.1995 in der Fassung der letzten Änderung vom 01.04.2003.

Für die Jugendarbeit und somit auch für die Förderung lag beim Jugendamt eine aktuelle Jugendhilfeplanung u.a. für den Teilplan: Kinder- und Jugendarbeit vor. Dieser wurde am 07.11.2012 durch den Stadtrat verabschiedet und wird auf aktuelle Bedarfe und Veränderungen stetig untersucht, wobei im Jahr 2017 eine Beschlussfassung zur Aktualisierung geplant ist.

Der Jugendhilfeausschuss fasste jährlich die Beschlüsse zur Vergabe von finanziellen Mitteln nach den Richtlinien der Stadt. Die Zuwendungen wurden überwiegend an Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie Projekte der Kinder- und Jugendarbeit vergeben.

Bei der Stadt lagen für die Jahre 2013 bis 2015 abgeschlossene und durch das städtische Rechnungsprüfungsamt vorgeprüfte Zuwendungsvorgänge vor. Für das Jahr 2016 waren zum Prüfungszeitpunkt die Zuwendungsbescheide ergangen und die Zuwendungen ausgezahlt.

Der Landesrechnungshof prüfte stichprobenartig die Vergabe der Mittel aus der Jugendpauschale für die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit und den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015.

6.2. Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit der Stadt Dessau-Roßlau

6.2.1 Hinweise zur Förderrichtlinie

Förderrichtlinien haben die wesentlichen fachlichen und verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen für die Vergabe der Förderungen festzulegen. Insbesondere hat die Förderrichtlinie für die Kinder- und Jugendarbeit die Grundsätze und Maßstäbe der Förderung gleichartiger Maßnahmen zu beschreiben. Gemäß dem Runderlass des MF zu Ergänzenden Regelungen im Zusammenhang mit den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (Zuwendungsrechtsergänzungserlass) (Az: 21.12-04011-8 vom 06.06.2016) mit der Anlage: Gliederung von Förderrichtlinien (MBl. LSA. 2016, 383) liegt ein Gliederungsschema einer Förderrichtlinie als Anlage zu Abschnitt 7 Nr. 1.1 musterhaft vor, welches auch im kommunalen Bereich Berücksichtigung finden soll.

Für die Stadt Dessau-Roßlau war eine Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit vom 15.06.1995 in der Fassung der letzten Änderung vom 01.04.2003 in Kraft. Das Jugendamt legte dem Landesrechnungshof des Weiteren den Entwurf zur Neufassung der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes mit Stand vom 17.11.2016 vor. Dieser wurde im Unterausschuss des Jugendhilfeausschusses diskutiert und war mit kleineren Überarbeitungen zur Beschlussfassung im Jugendhilfeausschuss im 2. Quartal 2017 vorgesehen.

Der Landesrechnungshof stellte zunächst fest, dass die zur Diskussion gestandene Gegenüberstellung von Richtlinien für die Neugestaltung der Förderung gegenüber einer bereits ungültigen Fassung der Richtlinie vom 15.06.1995, zuletzt geändert am 01.01.2002 (Beschlussfassung Jugendhilfeausschuss am 25.09.2001), erfolgte. Wesentliche Merkmale der Förderung, wie z.B. die institutionelle Förderung oder maximale Förderhöhen, waren bereits seit 2003 aufgehoben bzw. anderweitig geregelt. Dem Jugendhilfeausschuss lagen somit teilweise fehlerhafte Maßgaben und Grundsätze zur Beurteilung der Fortschreibung der Richtlinie zur Jugendarbeit vor.

Der Landesrechnungshof gibt im Folgenden Hinweise zur geplanten Neufassung (hier bezeichnet als RL-Entwurf) und der zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden Förderrichtlinie (RL 2003):

Zu Nr. 1. RL-Entwurf - Zuwendungszweck/ Rechtsgrundlagen

Nach dem Zuwendungsrechtsergänzungserlass Abschnitt 2 Nr. 2. des o. g. Gliederungsschemas der Förderrichtlinie (Anlage zu Abschnitt 7 Nr. 1.1 zum Zuwendungsrechtsergänzungserlass) sollen unter Nr. 1. der Zuwendungszweck und die Rechtsgrundlagen aufgeführt werden.

Der Entwurf sieht eine umfassende Darstellung der Rechtsgrundlagen vor.

Der Landesrechnungshof erachtet es jedoch für erforderlich, dass die Stadt nochmals eine Prüfung vornimmt. Dies betrifft insbesondere die Anwendung der Allgemeinen Bewilligungsbedingungen für Zuwendungen der Stadt Dessau-Roßlau vom 10.03.1999, zuletzt geändert am 02.02.2008.

Gemäß § 29 Abs. 3 KomHVO sind bei der Vergabe der Zuwendungen die §§ 23 und 44 LHO des Landes Sachsen-Anhalt und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften entsprechend anzuwenden. Die Vertretung kann eine Wertgrenze festlegen, bis zu der vereinfachte Regelungen gelten. Eine derartige Regelung wurde dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt. Die Stadt wendet neben den §§ 7[22],23 und 44 LHO LSA sowie den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung des Landes Sachsen-Anhalt (ANBest-P) als Rechtsgrundlage die Allgemeinen Bewilligungsbedingungen für Zuwendungen der Stadt Dessau-Roßlau an.

Die Allgemeinen Bewilligungsbedingungen der Stadt sind dazu bestimmt, das Verfahren für die Gewährung von Zuwendungen, die sie im eigenen Wirkungskreis vergibt, zu regeln und im Interesse aller Zuwendungsempfänger zu vereinheitlichen. Für die Gewährung öffentlicher Mittel sind Mindestvoraussetzungen sicherzustellen. Nach diesem Tenor zu den Allgemeinen Bewilligungsbedingungen handelt es sich hier um Verwaltungsvorschriften, die regelmäßig mit einer Innenwirkung verbunden sind. Die ebenfalls anzuwendenden Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 LHO LSA regeln jedoch bereits das Verwaltungsverfahren. Die weiterhin als Rechtsgrundlage erklärten ANBest-P enthalten die Nebenbestimmungen im Sinne des § 1 VwVfG LSA i. V. m. § 36 VwVfG sowie notwendige Erläuterungen zu den jeweiligen Verwaltungsverfahren. Sie sind als Bestandteil des Zuwendungsbescheides aufzunehmen und gelten soweit der Zuwendungsbescheid keine anderslautenden Bestimmungen enthält. Die Allgemeinen Bewilligungsbedingungen der Stadt erzielen neben der Innenwirkung auch eine Außenwirkung durch die Aufnahme in die Nebenbestimmungen

[22] § 7 LHO LSA bedarf nicht der Aufzählung als Rechtsgrundlage

der Zuwendungsbescheide. Eine Vielzahl von Nebenbestimmungen bestehen so nebeneinander und teilweise differenziert.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass vielfach Doppel- und auch widersprüchliche Regelungen für die Zuwendungsempfänger und auch für den Verfahrensverlauf der Verwaltung bestanden.

Die komprimierte Zusammenfassung der Verwaltungsvorschriften führte im internen Verfahrensverlauf ggf. dazu, dass Vorschriften nach § 44 LHO nicht umfassend beachtet wurden. Eigene Vorschriften waren teilweise nicht umsetzbar. Dies betraf beispielsweise folgende Aspekte:

- Die Vorgaben für einen Antragsprüfungsvermerk oder zum Inhalt eines Bewilligungsbescheides waren unzureichend.
- Regelungen zum Abrufverfahren der Zuwendungen (Nr. 1.4 ANBest-P) fehlten.
- Die Regelung zum zahlenmäßigen Nachweis nach Nr. 6.4. ANBest-P war unzureichend. Danach sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans auszuweisen. Der Nachweis muss alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, eigene Mittel) und Ausgaben enthalten. Aus dem Nachweis müssen Tag, Empfänger/Einzahler sowie Grund und Einzelbetrag jeder Zahlung ersichtlich sein. Soweit der Zuwendungsempfänger die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug nach § 15 UStG hat, dürfen nur die Entgelte (Preise ohne Umsatzsteuer) berücksichtigt werden. Bei der Prüfung ergab sich, dass insbesondere die Gliederungen der Kosten- und Finanzierungspläne eine Verbindlichkeitsprüfung nach Einzelansätzen nicht ermöglichten.
- Die Allgemeinen Bewilligungsbestimmungen enthielten nicht den Hinweis nach Nr. 6.8 ANBest-P, nachdem im Verwendungsnachweis zu bestätigen ist, dass die Ausgaben notwendig waren, dass wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist und die Angaben mit den Büchern und gegebenenfalls den Belegen übereinstimmen.
- Der Landesrechnungshof gibt zu Nr. 2.1.3 der Allgemeinen Bewilligungsbestimmungen zu bedenken, dass als Vorhabenbeginn grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages zu werten ist. Eine weitere in der Regelung vollzogene Bindung des unzulässigen Vorhabenbeginns an die Erbringung von Eigenleistungen ist regelmäßig rechtlich nicht nachvollziehbar. Förderschädlich wirken sich der Abschluss eines dem Vorhaben

zuzurechnenden Lieferungs- und Leistungsvertrages oder der Beginn von Bauarbeiten oder eine andere Verpflichtung aus, die die Maßnahme unumkehrbar macht. Ein Vorhaben ist in der Regel dann begonnen, wenn Verträge abgeschlossen sind, die sich auf die Ausführung des Vorhabens beziehen.

- Bei Zuwendungen ab 25.000 € im Einzelfall war gemäß den Allgemeinen Bewilligungsbestimmungen die Bonität des Zuwendungsempfängers durch das bewilligende Fachamt zu prüfen. Bonitätsprüfungen waren nicht dokumentiert. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass gem. VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO Zuwendungen solchen Empfängern bewilligt werden dürfen, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und die in der Lage sind, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen. Eine Bonitätsprüfung ist danach nicht Voraussetzung für eine Förderung, die gerade im sozialen Bereich zur Sicherung der Aufgabenerfüllung und Zahlungsfähigkeit beitragen soll.
- Es wurde des Weiteren vorgeschrieben, bei Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege eine Stellungnahme des Spitzenverbandes einzuholen. Es ist nicht Aufgabe der Spitzenverbände, Stellungnahmen zu Fördermittelanträgen zu erteilen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Dessau-Roßlau die durchgängige Prüfung der Rechtsgrundlagen für alle Zuwendungsverfahren der Stadt. Sofern Abweichungen von den anzuwendenden Landesvorschriften im Interesse der Stadt erforderlich sind, können diese durch Förderrichtlinien und/oder durch zusätzliche Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid geregelt werden. Dies betrifft beispielsweise die Zulassung vereinfachter Verfahren oder die Abgabefrist von Verwendungsnachweisen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Stadt künftig gem. § 29 KomHVO die Verwaltungsverfahren zur Vergabe von Zuwendungen durchführt und die notwendigen Instrumente dafür rechtssicher regelt.

Unter Nr. 1 RL-Entwurf wurde im Weiteren der Zuwendungszweck der Förderung dargelegt. Die Zuwendungen werden für Angebote und Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit sowie des Kinder- und Jugendschutzes (in) der Stadt Dessau-Roßlau und somit für Angebote gemäß §§ 11 -14 SGB VIII i.V.m. § 74 SGB VIII gewährt.

Es wurde zudem geregelt, dass kein Rechtsanspruch des Antragstellers auf Zuwendungen nach § 74 Abs. 3 SGB VIII besteht.

Zu Nr. 2. RL-Entwurf - Geltungsbereich

Unter Nr. 2. RL-Entwurf wurde der „Geltungsbereich" benannt. Die Richtlinie gilt danach für freie Träger der Jugendhilfe, die in der Stadt Dessau-Roßlau tätig und nach § 75 SGB VIII anerkannt sind, und für Träger von Maßnahmen und Angeboten, die Leistungen gemäß §§ 11 – 14 SGB VIII erbringen.

Benannt sind somit die **Zuwendungsempfänger** (siehe auch Nr. 4 des Gliederungsschemas). Es sollte deutlich zum Ausdruck kommen, dass es sich hier um die begünstigten Empfängergruppen der Zuwendung handelt. Die Zuwendungsempfänger sind abschließend aufzuführen.

Die Begrifflichkeit „Geltungsbereich" ist im Zusammenhang mit der Bezeichnung der Zuwendungsempfänger mitunter missverständlich. Er kann ebenso einen territorialen Bereich eingrenzen, der sich aus dem Zuwendungszweck unter Nr. 1 der Zuwendungen auf Angebote und Maßnahmen der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes in der Stadt Dessau-Roßlau ergibt, wobei jedoch Maßnahmen auch außerhalb der Stadt zuwendungsfähig sein sollten, sofern sie für Kinder und Jugendliche der Stadt zur Verfügung gestellt werden (Jugendbildung, Jugenderholung). Die entsprechend erweiternde Regelung geht aus Nr. 4 des Entwurfs zu den Zuwendungsvoraussetzungen hervor. Im Interesse der Rechtsklarheit sollte somit auch begrifflich unter Nr. 2. der Zuwendungsempfänger geregelt werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass für nach § 75 SGB VIII anerkannte Träger ein Tätigkeitsbereich in der Stadt Dessau-Roßlau als einschränkendes Merkmal des Zuwendungsempfängers definiert wurde, welches nicht für andere Träger von Maßnahmen und Angeboten aufgeführt wurde. Einer Beschränkung auf einen Tätigkeitsbereich in der Stadt bedarf es nicht zwingend, da ohnehin nur Maßnahmen und Angebote in der Stadt oder/und für Kinder und Jugendliche der Stadt zuwendungsfähig sein sollen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt erweitert zu regeln, dass als Zuwendungsempfänger grundsätzlich nur juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts in Betracht kommen, die mit ihren Einrichtungen gemeinnützige Zwecke verfolgen.

Zu Nr. 3. RL-Entwurf - Gegenstand der Förderung

Die Förderung wurde ausschließlich auf Angebote und Maßnahmen der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes beschränkt, die anhand der festgestellten Bedarfe Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfeplanung sind. Die zur Prüfung vorgelegte Kinder- und Jugendplanung wies den Stand März 2012 auf. Die Jugendhilfeplanung unterliegt der stetigen Fortentwicklung, die durch die Stadt kontinuierlich eingeschätzt und geprüft wird. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass gem. § 3 Abs. 1 SGB VIII auch kurzfristigen Initiativen oder Maßnahmen der Kinder- und Jugenderholung Raum zur Förderung gegeben werden sollte. Stadtranderholungen werden nach Angaben der Jugendhilfeplanung alleinig von den Eltern finanziert. Maßnahmen der Kinder- und Jugenderholung freier Träger wie Kirchen oder Wohlfahrtsverbänden für Kinder und Jugendliche auch auf dem Gebiet außerhalb der Stadt werden in der Jugendhilfeplanung nicht angesprochen. Ggf. wird dadurch kein Raum zur Förderung gegeben. Derartige Angebote sollten gem. § 11 Abs. 3 Nr. 5 SGB VIII unterstützt werden.

Des Weiteren soll nach der Förderrichtlinie auch die Jugendverbandsarbeit gefördert werden. Bestehende Jugendverbände benannte die Jugendhilfeplanung (Nr. 5.6 RL-Entwurf) nicht. Diese werden nach der Beschreibung von verschiedenen staatlichen Ebenen gefördert. Nach der Einschätzung der aktuellen Situation gibt es „Berührungspunkte aktuell lediglich bei Anfragen bezüglich einer Förderung für Fahrten- und Bildungsmaßnahmen, die einen Hauptschwerpunkt der Jugendarbeit in den aktiven Jugendverbänden bilden." Die geplante Richtlinie streicht Zuwendungsregelungen für diesen Fördergegenstand jedoch vollständig. Gem § 12 SGB VIII ist die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und Jugendgruppen unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens nach Maßgabe des § 74 SGB VIII zu fördern.

Gem. § 1 SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe - hat „jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit". Der Kinder- und Jugendarbeit wird somit eine wichtige Rolle zugeschrieben. Gem. § 11 SGB VIII sind jungen Menschen die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Sie sollen an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mit gestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zu sozialem Engagement anregen und hinführen.

Die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung für die Erfüllung dieser Aufgabe obliegt dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (§ 79

SGB VIII); sie stellt eine Pflichtaufgabe dar. Der öJHT soll gewährleisten, dass geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen für die Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII und somit auch für die Jugendarbeit im Sinne der §§ 11 bis 14 SGB VIII rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.

Die Schwerpunktsetzungen für die Aufgabenvielfalt der Jugendarbeit ergeben sich aus § 11 Abs. 3 SGB VIII. Weitere Förderschwerpunkte ergeben sich aus den §§ 12 bis 14 SGB VIII. Die Aufzählungen sind jedoch nicht abschließend. Es obliegt dem Träger der Jugendarbeit, welche Schwerpunkte er auch in Anbetracht seiner finanziellen und personellen Ressourcen setzt. In der Stadt Dessau-Roßlau hat sich eine feste Struktur der Förderung von Einrichtungen und Projekten der Jugendarbeit entwickelt. Dabei wurde jedoch eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten nach der bestehenden Richtlinie nicht mehr beansprucht. Daraus resultierend verzichtet die zum Zeitpunkt der Prüfung im Jugendhilfeausschuss diskutierte Neufassung der Förderrichtlinie auf Regelungen zur Förderung

- der Kinder- und Jugenderholung,

- Internationalen Jugenderholungs- und Freizeitmaßnahmen,

- der Jugendbildung,

- sonstiger Projekte und Maßnahmen sowie

- der Tätigkeit von Jugendverbänden und Jugendgruppen gem. § 12 SGB VIII.

Nach § 74 Abs. 6 SGB VIII sollen für die Förderung von anerkannten Trägern der Jugendhilfe auch Mittel für die Fortbildung der haupt-, neben- und ehrenamtlichen Mitarbeiter zur Verfügung gestellt werden. Zuschüsse sind somit für Maßnahmen der Aus- und Fortbildung von JugendleiterInnen und der Aus- und Fortbildung von ehrenamtlichen (freiwilligen) MitarbeiterInnen zu gewähren, insbesondere sofern dies nicht vom Land über das Juleica-Programm gesichert ist.

Gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Pflicht, alle erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Die Schwerpunkte der Jugendarbeit sind in § 11 Abs. 3 SGB VIII aufgeführt und erweiterbar. Der Landesrechnungshof gelangt zu der Auffassung, dass die Stadt Dessau-Roßlau mit dem Richtlinienentwurf die Schwerpunktsetzungen für die Jugendarbeit nach § 11 Abs. 3 SGB VIII in einer unzureichenden, in jedem Fall unter dem Durchschnitt liegenden Breite und Vielfalt plant und unterstützt. Gemäß § 3 Abs. 1 SGB VIII ist die Jugendhilfe gekennzeichnet durch die Kriterien der Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Werteorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeits-

formen. Gemäß den Prüfungsergebnissen und -erfahrungen decken die Landkreise und kreisfreien Städte im Land Sachsen-Anhalt die Förderung nach den gesetzlich geregelten Schwerpunktsetzungen für die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit und den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz regelmäßig durch Maßgaben und Grundsätze der Förderung in den Förderrichtlinien ab und praktizieren die Vielfalt der Förderung. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs gelingt es der Stadt Dessau-Roßlau im Rahmen der Förderung der Jugendarbeit trotz umfangreich bereitgestellter Mittel nicht, die Vielfältigkeit von Fördermaßnahmen der Jugendarbeit anzuregen und umzusetzen. Die Minimierung der Förderschwerpunkte in der Richtlinie würde diesen ungünstigen Trend festschreiben.

Der Landesrechnungshof erachtet es für erforderlich, die Ursachen für die zunehmend einseitige Förderung von Angeboten in Zusammenarbeit mit den Jugendverbänden, Initiativen, Interessenvertretungen oder Vereinen zu analysieren und im Jugendhilfeausschuss Maßnahmen zu erarbeiten, die die Angebots- und Trägervielfältigkeit der Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes anregen. Entsprechend können Finanzmittel gestaltend umverteilt werden.

In Satz 3 zu Nr. 3. RL-Entwurf wird § 74 Abs. 4 SGB VIII nur unvollständig übernommen. Danach entscheidet bei gleich gelagerten Angeboten und Maßnahmen der Jugendhilfeausschuss unter Heranziehung der Stellungnahme des Fachbereichs Jugendförderung, ob und welchem Antragsteller die Förderung bewilligt werden soll. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Regelung § 74 Abs. 3 SGB VIII vorangeht. Danach entscheidet über die Art und Höhe der Förderung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen und es gilt entsprechendes, wenn mehrere Antragsteller die Förderungsvoraussetzungen erfüllen und die von ihnen vorgesehenen Maßnahmen gleich geeignet sind, zur Befriedigung des Bedarfs jedoch nur eine Maßnahme notwendig ist. Bei der Bemessung der Eigenleistung sind die unterschiedliche Finanzkraft und die sonstigen Verhältnisse zu berücksichtigen. Nach § 74 Abs. 4 SGB VIII wird zu sonst gleich geeigneten Maßnahmen ein Entscheidungskriterium angeboten, wonach bei sonst gleich geeigneten Maßnahmen solchen der Vorzug gegeben werden soll, die stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert sind und ihre Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Maßnahme gewährleisten. Somit fehlen der Regelung wesentliche Entscheidungskriterien wie das pflichtgemäßen Ermessen im

Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel, die Geeignetheit des Angebots, der Bedarf oder die Bemessung der Eigenleistung.

Nach Nr. 1. Satz 6 RL-Entwurf entscheidet der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen über die Art und Höhe der Förderung. Nach Nr. 3. Satz 3 d RL-Entwurf wird die Entscheidung zu den gleich gelagerten Angeboten und Maßnahmen dem Jugendhilfeausschuss vorbehalten. Sofern sich die Notwendigkeit der Regelung zur Beteiligung des Jugendhilfeausschusses auf das Verfahren der Entscheidung über Zuwendungen bezieht, ist darauf hinzuweisen, dass gem. § 71 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII der Jugendhilfeausschuss insbesondere mit den Angelegenheiten der Förderung der freien Jugendhilfe zu befassen hat. Insofern ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofs rechtlich nicht haltbar, dass sich die Entscheidungszuständigkeit des Jugendhilfeausschusses lediglich auf gleich geeignete Angebote und Maßnahmen beziehen soll. Sofern Einschränkungen der Beteiligung des Jugendhilfeausschusses beschlossen werden sollen, können diese sich ggf. auf geringfügige Förderungen beziehen.

Die Entscheidung über die Förderung im pflichtgemäßen Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel muss dem Jugendhilfeausschuss grundsätzlich vorbehalten bleiben.

Zu Nr. 4. RL-Entwurf - Zuwendungsvoraussetzungen

Die Bewilligungsvoraussetzungen sind unter VV Nr. 1 zu § 44 LHO geregelt. In die Förderrichtlinien sind nur die Voraussetzungen aufzunehmen, die zusätzlich zu beachten sind. Bei der Aufnahme von zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen ist ein strenger Maßstab anzulegen, um ein Übermaß an Detailregelungen zu vermeiden.

Zuwendungsvoraussetzungen wurden bereits unter Nr. 1. des Entwurfs zur Förderrichtlinie aufgenommen. Diese betrafen die Verbindlichkeit des „Handbuch für gute Qualität auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe gem. §§ 11-14 SGB VIII in Dessau-Roßlau“ und die Beschreibung der Zielgruppe für die Angebote und Maßnahmen. Die Stadt regelte zusätzliche Zuwendungsvoraussetzungen.

Regelungen betrafen die Förderfähigkeit der Träger. Dazu wurde § 74 Abs. 1 SGB VIII nahezu vollständig in den Richtlinienentwurf übernommen.

Der Entwurf trifft eine Regelung zur Nichtförderfähigkeit von Angeboten und Maßnahmen, zu denen gemäß dem folgenden Satz „dazu" detaillierte Festlegungen im Rahmen von Leistungs- und Qualitätsentwicklungsbeschreibungen mit den Trägern geregelt werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine allgemeingültige Regelung zu treffen, dass von den Trägern Leistungs- und Qualitätsentwicklungsbeschreibungen als Zuwendungsvoraussetzung vorzulegen sind. Es besteht jedoch in diesem Punkt kein Einklang mit den unter Nr. 6.1. des RL-Entwurfs im Antragsverfahren vorzulegenden Unterlagen, die lediglich die Vorlage einer aktuellen Konzeption erforderlich machen.

Der Entwurf legt fest, dass bestehende Angebote und Maßnahmen, die von der ausgewiesenen Zielgruppe nicht in genügendem Maße genutzt wurden, nicht gefördert werden.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass für den unbestimmten Rechtsbegriff des „(nicht) genügenden Maßes" das Jugendamt eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Auslegung sicherstellen muss, um eine mögliche Ablehnung einer Förderung ausreichend rechtssicher begründen zu können.

Zu Nr. 5. RL-Entwurf - Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen

Den Regelungen wird vorangestellt, dass die Allgemeinen Bewilligungsbedingungen der Stadt gelten. Unter den Anmerkungen zu Nr. 1. der Richtlinie wurde bereits dargestellt, dass gemäß § 29 KomHVO der Einklang mit den VV zu § 44 LHO und den dazu erlassenen ANBest-P zu § 44 LHO herzustellen ist.

Zu Nr. 5.2 - Finanzierungsart

Gem. Nr. 2 VV zu § 44 LHO besteht zu den Finanzierungsarten und der Höhe der Zuwendung nachfolgende Regelung:

„2.1 Vor der Bewilligung der Zuwendung ist zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Landes und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.

2.2 Die Zuwendung wird grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt, und zwar

2.2.1

nach einem bestimmten Vomhundertsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben (Anteilfinanzierung); die Zuwendung ist bei der Bewilligung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen; oder

2.2.2

zur Deckung des Fehlbedarfs, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag (Fehlbedarfsfinanzierung); die Zuwendung ist bei der Bewilligung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen; oder

2.2.3

mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben (Festbetragsfinanzierung); dabei kann die Zuwendung auch auf das Vielfache eines Betrages festgesetzt werden, der sich für eine bestimmte Einheit ergibt."

Die geplante Richtlinie legt nunmehr die Anwendung der Fehlbedarfsfinanzierung fest, wobei zuvor grundsätzlich im Wege der Anteilfinanzierung zu fördern war. Des Weiteren soll geregelt werden, dass die Zuwendung der Stadt Dessau-Roßlau max. 90 v.H. der angemessenen, nicht durch andere Finanzierungen gedeckten Betriebs- und Sachkosten eines Projektes beträgt.

Der Landesrechnungshof bittet dazu folgende Hinweise zu beachten:

a) Bei der Fehlbetragsfinanzierung ist die Förderung grundsätzlich auf einen maximalen Betrag im Zuwendungsbescheid zu begrenzen. Darauf sollte auch in der Richtlinie hingewiesen werden.

b) Für den Bereich der Betriebs- und Sachkosten wurde eine maximale Förderhöhe von 90 v.H. bestimmt.

Die Förderrichtlinie legte jedoch nicht fest, aus welchen Mitteln das 10 %ige nicht aus den kommunalen Fördermitteln finanzierte Ausgabenvolumen zu decken ist. Somit besteht die Möglichkeit, dass Träger, die beispielsweise Drittmittel aus Landes- oder sonstigen öffentlichen Förderungen erhalten, keinen Eigenmittelanteil aufbringen müssen. Gem. § 74 Abs.1 Nr. 4 SGB VIII soll eine Förderung erfolgen, wenn der jeweilige Träger eine angemessene Eigenleistung erbringt. Eine festgelegte Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger erachtet der Landesrechnungshof auch deshalb für zweckmäßig, weil damit deren Eigeninteresse an einem sparsamen und wirt-

schaftlichen Umgang mit den öffentlichen Mitteln gestärkt wird. Ausnahmen auf Grund der mangelnden Leistungsfähigkeit sollen begründet werden.

Die Bewilligungsbehörde hat bei ihrer Antragsprüfung die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachrangigkeit sowie die Förderrichtlinie zu beachten. Die Stadt kann in der Richtlinie für die Feststellung der Förderfähigkeit zulassen, dass Teilnehmerbeiträge, Spenden usw. auf das Eigenmittelaufkommen angerechnet werden können. Beispielsweise kann geregelt werde, dass der Eigenanteil des Antragstellers unter Einbeziehung nichtöffentlicher Finanzierungsbeiträge (Teilnehmerbeiträge, Spenden, nichtöffentliche Mittelgeber) mindestens X Prozent an den Gesamtaufwendungen zu betragen hat. Erfolgt keine Regelung, wird regelmäßig auf die Begriffsbestimmungen des allgemeinen Zuwendungsrechts zurückgegriffen, die eine derartige Auslegung grundsätzlich nicht zulassen.

In der Richtlinie sollte somit der Begriff der Eigenmittel definiert werden. Eigenmittel i.S.d. allgemeinen Zuwendungsrechts sind freie finanzielle Mittel des Trägers. Die Förderrichtlinie verweist auf den konkreten Nachweis von möglichen Drittmitteln (EU-, Bundes-, Landes- und Stadt- bzw. Gemeindemittel), die jedoch zuwendungsrechtlich regelmäßig nicht dem angemessenen Eigenanteil zugerechnet werden.

Der Landesrechnungshof erachtet es für erforderlich, Ausnahmen zuzulassen für den Fall, dass ein Zuwendungsempfänger einen geforderten Eigenmittelanteil nicht aufbringen kann. Der Zuwendungsempfänger hat eine fundierte Begründung für die erforderliche Ermessensentscheidung durch das Jugendamt darzulegen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass sich die Festsetzung der begrenzten Maximalförderung nur auf den Bereich der Sach- und Betriebskosten bezog. Für die Förderung von Personalausgaben wurde kein Mindestaufkommen an Eigen- oder Fremdmitteln gefordert.

Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass der Erwirtschaftung von Eigenmitteln im Bereich der Jugendarbeit enge Grenzen gesetzt sind. Die freien und kommunalen Träger sollten jedoch nach den Zuwendungsvoraussetzungen der Richtlinie angehalten werden, einen bezifferten Mindestanteil an Eigenmitteln bereits in die Finanzierungsplanung einzustellen, wobei es einer Definition des anrechenbaren Eigenanteils bedarf.

Für die Finanzierung der Personalausgaben hat die Stadt keine Regelungen zum Aufbringen von Eigenanteilen getroffen. Gem. VV Nr. 2.4 zu § 44 LHO darf eine Zuwendung ausnahmsweise zur Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein wirtschaftliches Interesse hat. Die Zuwendung ist bei der Bewilligung auf einen Höchstbetrag zu begrenzen.

Bei der Festlegung der Finanzierungsarten sollte die Stadt somit prüfen, ob sie die Finanzierungsart der Vollfinanzierung zulassen möchte, wenn beispielsweise Zuwendungen ausschließlich für Personalausgaben eingesetzt werden sollen.

Dies sollte im Interesse der Festlegung von gleichen Maßstäben und Grundsätzen gem. § 74 Abs. 5 SGB VIII in der Richtlinie Berücksichtigung finden.

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle auf VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO hin. Sofern für eine Einrichtung oder ein Vorhaben Zuwendungen von mehreren Stellen des Landes oder sowohl vom Land als auch von anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts bewilligt werden, soll 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) ...

Unterschiedliche Finanzierungsarten der Zuwendungsgeber (siehe Nr. 1.4.2) sind möglichst auszuschließen. Kann nicht vermieden werden, dass neben einer Anteilfinanzierung eine Fehlbedarfsfinanzierung vorgesehen wird, so ist im Hinblick auf eine mögliche Anspruchskonkurrenz zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit Nr. 2 der vom Zuwendungsempfänger anzuwendenden Allgemeinen Nebenbestimmungen einer ergänzenden Regelung bedarf.

Regelmäßig kann dann ein Unterfall der Fehlbetragsfinanzierung geregelt werden, d.h. die anteilige Fehlbetragsfinanzierung. Sie ist immer dann gegeben, wenn der Fehlbedarf von mehreren Zuwendungsgebern anteilig nach einem bestimmten Schlüssel gedeckt wird. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, in diesen Fällen auf diese Art der Finanzierung insbesondere in Hinblick auf die Beachtung des Prinzips der Nachrangigkeit der öffentlichen Förderung zurückzugreifen. Diese Finanzierungsart bewirkt - sofern die Festbetragsfinanzierung nicht vorteilhafter ist - nachvollziehbare und einheitliche Ergebnisse bei der Anerkennung der Eigenmittel im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung.

Der Landesrechnungshof regt an, bei bestimmten Maßnahmen oder Angeboten im Interesse der Verwaltungsvereinfachung und der Rechtssicherheit der Zuwendungsempfänger die Finanzierungsart der Festbetragsfinanzierung zuzulassen. Bei einer Festbetragsfinanzierung kommen spätere Finanzierungsbeiträge Dritter ausschließlich dem Zuwendungsempfänger zu Gute. Dies kann für den Zuwendungsempfänger einen besonderen Anreiz zur Erschließung zusätzliche Finanzierungsquellen darstellen. Eine Rückzahlungsverpflichtung entsteht erst dann, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben bei der Umsetzung des Projektes insgesamt hinter der bewilligten Zuwendung zurückbleiben. Der Umfang des Rückforderungsanspruchs des Zuwendungsgebers berechnet sich in diesem Fall aus der Differenz zwischen der Höhe der Zuwendung und der Summe der zuwendungsfähigen Ausgaben (Nr. 8.2. ANBest-P).

Bei der Festbetragsfinanzierung entfällt u.a. die Prüfung der 20 %-Regelung von Einzelansätzen innerhalb des verbindlichen Finanzierungsplanes. Die Wahl dieser Finanzierungsart setzt jedoch eine besonders sorgfältige und unter Umständen verwaltungsintensivere Prüfung der Antragsunterlagen voraus. Auch der Nachweis der Verwendung kann sich nicht nur auf die entstandenen Ausgaben bis zur Höhe des Festbetrages erstrecken. Der Verwendungsnachweis muss vielmehr vollständig sein und **alle** Einnahmen und Ausgaben aufführen (Nr. 6.2.2 ANBest-P). Nur so wird die Verwaltung in die Lage versetzt, die künftige Höhe der Festbeträge in vergleichbaren Förderfällen zutreffend zu bestimmen.

Die Stadt hatte nach der geltenden Richtlinie 2003 auch die Finanzierungsart der Festbetragsfinanzierung zugelassen. Dies resultiert daraus, dass bei den Förderbereichen der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung oder von ein– und mehrtägigen Jugenderholungsmaßnahmen die Finanzierungsart der Festbetragsfinanzierung besteht, da sich die Zuwendungen regelmäßig nach einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben errechnen, der sich je zuwendungsfähige Einheit

(Teilnehmer-TN/ Betreuer) mit ... € ermitteln kann. Für derartige Förderungen nach einem festgelegten Satz je Einheit ist die Festbetragsfinanzierung zuzulassen.

e) Der Landesrechnungshof gibt zur Anteilfinanzierung zu bedenken, dass diese Finanzierungsart bei Projekten mit regelmäßig erlangten zweckgebundenen Spendenanteilen, Eigenarbeitsleistungen oder Erlösen wegen des Grundsatzes des nachrangigen Einsatzes von öffentlichen Fördermitteln keine Anwendung finden sollte.

Der Landesrechnungshof schlägt vor, die Zuwendungsrichtlinien hinsichtlich der gewählten Finanzierungsart im Interesse einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung zur Förderentscheidung und einer einheitlich nachvollziehbaren Antragstellung und Verwendungsnachweisprüfung zu überprüfen. Regelmäßig kann die Festbetragsfinanzierung vorgesehen werden.

zu Nr. 5.3. RL-Entwurf - Zuwendungsfähige Aufwendungen

Nach den Richtlinien wurden u.a. die Anteil- bzw. Fehlbedarfsfinanzierung als Finanzierungsart festgesetzt. Daraus ergibt sich, dass Nr. 1.2 ANBest-P anzuwenden ist, d.h. alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers sind als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen; der Finanzierungsplan ist hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich und die Einzelansätze dürfen um bis zu 20 v. H. überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann. Die Umsetzung erfordert eine nachvollziehbare Festsetzung von Einzelansätzen, die im Zuwendungsbescheid über den Kosten- und Finanzierungsplan für verbindlich zu erklären sind.

Regelmäßig werden dazu in den Formularen zur Antragstellung und für den Verwendungsnachweis entsprechende Einzelansätze nach der Art der Aufwendung vorgeschrieben. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Einzelansätze nachvollziehbar festzulegen sind.

zu Nr. 5.3.1 RL-Entwurf - Personalausgaben/Personalnebenkosten

Der Landesrechnungshof hat zur Förderung der Personalausgaben folgende Hinweise:

a) Für Fachkräfte, die zur Erfüllung der Leistungen gem. §§ 11-14 SGB VIII eingesetzt sind, kann gem. der geplanten Neufassung der Richtlinie ein Personalkostenzuschuss gewährt werden. Es wurde als Mindeststandard ein staatlich anerkannter pädagogischer Abschluss gefordert.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass für die Fachkräfte zum Einsatz in der Jugendarbeit regelmäßig eine sozialpädagogische Ausbildung erforderlich ist. Die Tätigkeiten der Pädagogen beispielsweise an Schulen unterscheiden sich wesentlich zur geförderten Durchführung einer kontinuierlichen Kinder- und Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit. Somit bedarf es hier der entsprechenden Änderung bzw. Erweiterung des Richtlinienentwurfs.[23]

b) Zuwendungsfähig sind nach dem Richtlinienentwurf die angemessenen, tatsächlichen Personalkosten für die jeweilige Personalstelle unter Anwendung des gültigen Tarifvertrages des Trägers. Im Rahmen des Besserstellungsverbotes gelten danach die Regelungen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVÖD, TVöD-SuE) als Obergrenze.

Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle auf die Regelungen des Zuwendungsrechtsergänzungserlasses hin. Danach greift das Besserstellungsverbot dann nicht, wenn abweichende tarifvertragliche Regelungen bestehen, zu deren Einhaltung der Zuwendungsempfänger verpflichtet ist. Eine solche Bindungspflicht an tarifvertragliche Regelungen ergibt sich nach § 3 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.8.1969 (BGBl. I S. 1323), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes v. 3.7.2015 (BGBl. I S. 1130), für Mitglieder der Tarifvertragsparteien oder Arbeitgeber, die selbst Partei des Tarifvertrages sind. Für nichttarifgebundene Zuwendungsempfänger gelten die Obergrenzen des Tarifvertrages für den Öffentlichen Dienst, d.h. der Tarifvertrag im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) bzw. vorrangig für die sozialpädagogischen Fachkräfte mit entsprechendem Einsatz des TVöD - Sozial- und Erziehungsdienst.

Der Landesrechnungshof erwartet im Interesse der Rechtssicherheit eine entsprechende Präzisierung der Regelung zum Besserstellungsverbot.

[23] Vgl. Förderrichtlinie Fachkräfteprogramm 2011-2013

c) Nach dem RL-Entwurf gehören zu den zuwendungsfähigen Personalausgaben

- Bruttoentgelte,

- Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers,

- Beiträge zur Zusatzversorgung,

- Insolvenzumlage,

- Beiträge zur Berufsgenossenschaft.

Sozialversicherungsbeiträge bestehen zur gesetzlichen Krankenversicherung, Rentenversicherung, Unfallversicherung, Pflegeversicherung und Arbeitslosenversicherung. Die Richtlinie führt die Ausgaben der Insolvenzumlage und der Beiträge für die Berufsgenossenschaft (Unfallversicherung) gesondert auf. Der Landesrechnungshof empfiehlt ebenfalls förderfähige Ausgaben wie die

- **U1 – Lohnfortzahlung wg. Krankheit**: ca. 1 %
  - Pflicht für Arbeitgeber mit bis 30 Mitarbeitern
  - Unterschiedlich je nach Satzung der Krankenkassen
- **U2 – Mutterschutzaufwendungen**: ca. 0,3 %
  - Unterschiedlich je nach Satzung der Krankenkassen und
- **Vermögenswirksame Leistungen**
  - Freiwillig oder nach Tarifvertrag
  - Zwischen 6,95 Euro und 40 Euro im Monat

gesondert in die Richtlinie aufzunehmen.

Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit sollte die Aufzählung der zuwendungsfähigen Ausgaben ergänzt bzw. ein Ausschluss einzelner Positionen ausdrücklich erklärt werden.

zu Nr. 5.3.2 RL-Entwurf - Betriebs- und Sachkosten

Nach der Richtlinie sind angemessene Kosten für abschließend aufgeführte Ausgabenpositionen für Betriebs- und Sachkosten anzusetzen. Aus der vorgeschlagenen Richtlinie ergaben sich neun Positionen für Einzelansätze.

Der Landesrechnungshof hat die Angaben mit den zum Zeitpunkt der Prüfung genutzten Antragsformularen verglichen, um die gängigen zuwendungsfähigen Ausgaben festzustellen.

Aus der Prüfung ergaben sich folgende Hinweise zur Ergänzung bzw. Vereinheitlichung der Richtlinie bzw. des Formblattes im Interesse einer einheitlichen Verfahrensweise der Anerkennung zuwendungsfähiger Ausgaben als Einzelansatz:

- Mietausgaben und Pachten sind keine Betriebsausgaben und wurden daher getrennt als Einzelansatz erfasst.

- Der Umfang der Betriebskosten ist in der Betriebskostenverordnung geregelt. Dies sollte die Grundlage für die Festlegung des Einzelansatzes der Betriebskosten sein.

- Stromkosten, Telekommunikation, betriebsnotwendige Versicherungen sowie Kosten der Objektpflege (soweit nicht Betriebskosten) sowie GEMA/Rundfunkbeitrag können gesondert als Einzelansatz festgelegt oder unter einem Einzelansatz (z.B. einrichtungsbezogene Sachkosten) zusammengefasst werden.

- Unter einem Einzelansatz Projektkosten könnten beispielsweise Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und pädagogische und projektbezogene Aufwendungen zusammengefasst werden. Ausgaben für Honorare könnten in diese Position einbezogen werden.

- Für die Ausgaben für Fortbildung und Supervision wurde ein Pauschalansatz i. H. v. 150 €/Jahr pro Fachkraft geschaffen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Förderung der Ausgaben für Fortbildung und Supervision für alle angestellten Fachkräfte der Einrichtung geplant ist. Nach den Erfahrungen des Landesrechnungshofs werden oftmals auch nicht unter den Fachkräftestatus fallende Mitarbeiter beschäftigt. Diese sind nach dieser Regelung von der Förderung ausgenommen. Unter Hinweis auf § 74 Abs. 6 SGB VIII sollte die Stadt die Möglichkeit der Förderung von Fortbildungsmaßnahmen für haupt-, neben und ehrenamtlich arbeitende Mitarbeiter ohne Fachkräftestatus prüfen.

zu Nr. 5.3.3 RL-Entwurf - Verwaltungskosten

Verwaltungskosten werden bis zu einer Höhe von 3 v.H. gemessen an den Bruttopersonalkosten der pädagogischen Mitarbeiter gewährt.

Die Richtlinie definiert die Begrifflichkeiten der Bruttopersonalkosten und pädagogischen Mitarbeiter nicht. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die insgesamt zuwendungsfähigen Personalausgabenbestandteile (vgl. Nr. 5.3.1) und jeder Mitarbeiter Grundlage der Berechnung der Verwaltungskosten sind.

Grundsätzlich empfiehlt der Landesrechnungshof die Pauschalierung der Verwaltungskosten. Die Ausgabenpositionen für Organisationsbuchhaltung incl. Lohnrechnung und Prüfungen des Jahresabschlusses; Büromaterial und- ausstattung und anteilige Raumkosten der Verwaltung, Ausgaben der Geschäftsführung, Kosten der Kommunikation für Telefon, E-Mail, Internet, Briefkorrespondenz und Porto der Verwaltung können somit nicht unter gesonderten Einzelansätzen, wie bislang im Kosten- und Finanzierungsplan dargestellt, aufgenommen werden.

Das Formblatt sah eine Position Lohnnebenkosten vor. Im Zusammenhang mit der Verwaltungskostenpauschale ist diese Position zu prüfen. Ggf. könnte mit jungendamtsinternen Auslegungsregelungen die einheitliche Anwendung sichergestellt werden.

Die Bildung der Einzelansätze bleibt grundsätzlich dem Zuwendungsgeber vorbehalten. Die Regelungen der Richtlinie müssen jedoch mit den Formblättern zur Beantragung der Zuwendungen übereinstimmen. Dies gilt insbesondere für die Einzelansätze der zuwendungsfähigen Ausgaben. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Richtlinie und die Formblätter unter dem Aspekt der verbindlichen Festlegung von Einzelansätzen zu präzisieren.

zu Nr. 5.4. RL-Entwurf - Sonstige Zuwendungsbestimmungen

Gemäß der Anlage (zu Abschnitt 7 Nr. 1.1) zum Zuwendungsrechtergänzungserlass sollen unter den sonstigen Zuwendungsbestimmungen nur die zur Erreichung des Zuwendungszwecks unumgänglichen Nebenbestimmungen aufgenommen werden.

Die im Entwurf der Richtlinie ausgewiesenen sonstigen Zuwendungsbestimmungen sind bereits unter anderen Regelungen aufgeführt und daher nicht notwendig als sonstige Zuwendungsbestimmungen aufzuführen. Im Einzelnen bedarf es keiner zusätzlichen Regelungen, da

- bereits unter Nr. 5. RL-Entwurf dargestellt wurde, dass die Förderung in Form einer Zuwendung für das betreffende Haushaltsjahr erfolgt;
- des Weiteren bereits unter Nr. 5. und 6.1 RL-Entwurf der Kosten- und Finanzierungsplan des Trägers gefordert wird. Weitere hier nicht genannte Nachweise sind für die Prüfung der Zuwendungsfähigkeit der Maßnahmen ebenso erforderlich. Die Angabe ist daher auch unvollständig,

- ebenso aus Nr. 1. und 5. RL-Entwurf hervorgeht, dass die Fördermittel zweckgebunden sind und
- es sich aus den Modalitäten des Gesamtverfahrens (siehe Nr. 1. RL-Entwurf – Entscheidung über Förderung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe) bereits ergibt, dass dem Jugendamt die Kontrolle der Verwendung obliegt. Grundsätzlich sollten eine Vereinheitlichung hinsichtlich der Bezeichnung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (§ 74 SGB VIII – Förderung der freien Jugendhilfe) bereits unter Nr. 1 der Richtlinie angestrebt und die Aufgaben dem Jugendamt der Stadt Dessau-Roßlau zugeordnet werden (§ 70 Abs. 1 SGB VIII).

Die dargestellten sonstigen Zuwendungsbestimmungen führen zu keiner Konkretisierung von Nebenbestimmungen oder/ und zur Darstellung spezieller Auflagen für eine spätere Erfolgsbemessung und -bewertung im Zuwendungsbescheid. Der Entwurf der Richtlinie führt vielmehr sonstige Zuwendungsbestimmungen unter den Nrn. 8. – Mitwirkungspflichten - und 7. – Verwendungsnachweis - auf.

Der Landesrechnungshof empfiehlt Nr. 5.4 RL-Entwurf in der vorgelegten Fassung zu streichen.

zu Nr. 6. RL-Entwurf - Verfahren

Die Nrn. 6. bis 8. RL-Entwurf enthalten Anweisungen zum Verfahren. Das gesamte Verfahren entsprechend den VV zu § 44 LHO wurde jedoch nicht beschrieben. Daher ist Nr. 8.1 der Anlage (zu Abschnitt 7 Nr. 1.1) zum Zuwendungsrechtsergänzungserlass zu folgen und die folgende „Standardklausel" vorzusehen: „Für die Bewilligung, Auszahlung und Abrechnung der Zuwendung sowie für den Nachweis und die Prüfung der Verwendung und die gegebenenfalls erforderliche Aufhebung des Zuwendungsbescheides und die Rückforderung der gewährten Zuwendung gelten die VV (ggf. VV-GK) zu § 44 LHO, soweit nicht in dieser Förderrichtlinie Abweichungen zugelassen worden sind."

Die Anwendung der Standardklausel wird insbesondere empfohlen, da Regelungen zum jugendamtsinternen Verfahrensverlauf nicht Bestandteil der Richtlinie sind. Hierbei ist insbesondere die Führung von Vermerken zur Antragsprüfung und Verwendungsnachweisprüfung oder zur Erstellung der Bewilligungsbescheide von der Verwaltung zu gewährleisten.

Das Verfahren wird unter Nr. 6. RL-Entwurf nicht abschließend dargestellt. Zum Verfahren zählt neben dem dort geregelten Antragsverfahren ebenso die Vorlage des

Verwendungsnachweises (Nr. 7. RL-Entwurf) und die Darstellung von Mitwirkungspflichten (Nr. 8. RL-Entwurf). Die Gliederung zum Verfahren im Entwurf der Richtlinie sollte daher entsprechend inhaltlich klarstellend angepasst werden.

Der Landesrechnungshof bittet folgende Hinweise und Feststellungen zum Zuwendungsverfahren zu berücksichtigen:

a) Gem. VV Nr. 3.3.1 zu § 44 LHO ist in der Richtlinie aufgeführt, dass im Falle der Projektförderung ein detaillierter Kosten- und Finanzierungplan vorzulegen ist. Nach der Landesregelung ist auch eine Erklärung abzugeben, wonach mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden ist. Die Regelung zu VV Nr. 3.3.1 zu § 44 LHO wurde nicht vollständig in die Richtlinie aufgenommen. Der Landesrechnungshof empfiehlt im Interesse der Rechtssicherheit eine entsprechende Ergänzung.

b) Zu Anträgen von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege ist eine Bestätigung des zuständigen Spitzenverbandes beizufügen. Die Bestätigung des Antrages durch einen Spitzenverband zieht nach Ansicht des Landesrechnungshofes einen enormen Verwaltungsaufwand nach sich, da offensichtlich der Antrag in seinem gesamten Umfang zu prüfen und zu bestätigen ist. Die Zielsetzung einer derartigen Bedingung ist nicht nachvollziehbar.

c) Der RL-Entwurf sieht unter Nr. 6.1 zum Antragsverfahren vor, dass bei neuen Maßnahmen und Angeboten dem Antrag für das laufende Haushaltsjahr eine Kostenrechnung für die folgenden drei Wirtschaftsjahre vorzulegen ist. U.a. sind auch detaillierte Begründungen zu Mehrausgaben gegenüber Vorjahresansätzen zu den Kosten- und Finanzierungsplänen vorzulegen.

Die Regelung zielt darauf ab, dass nur mittel- und längerfristige Angebote und Maßnahmen zur Förderung zugelassen werden. Der Landesrechnungshof ist im Interesse der Vielfältigkeit von Fördermaßnahmen der Auffassung, dass auch die Förderung einmalig stattfindender Angebote, wie z.B. Veranstaltungen der Jugendarbeit und Jugendbildung, der internationalen Jugendarbeit oder Kinder- und Jugenderholung, durch die Richtlinie eröffnet werden sollte.

Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Richtlinie eine institutionelle Förderung nicht zulässt. Die Wahl der Projektförderung ist bei mehrjährigen Fördermaßnahmen durchaus möglich. Sie ist jedoch auf das Haushaltsjahr zu begrenzen und führt zu keinem Anspruch einer mehrjährigen Finanzierung. Grundsätzlich sollte die Projektförderung nicht genutzt werden, wenn sie für auf Dauer geplante Einrichtungen in ihrer Gesamtheit, die teilweise durch die Stadt gefördert werden, eingesetzt wird.

Dem Landesrechnungshof lag die Gegenüberstellung zur Richtlinie vom 15.06.1995, letztmalig geändert am 25.09.2001, vor. Nach dieser Richtlinie war eine institutionelle Förderung vorgesehen. Bei einer institutionellen Förderung wird der Haushalts- oder Wirtschaftsplan einschließlich des Organisations- und Stellenplanes verbindlich. Die Kassen- und Buchführung ist entsprechend festzusetzen. Für den Nachweis der Verwendung sind im Sachbericht die Tätigkeit des Zuwendungsempfängers sowie das erzielte Ergebnis im abgelaufenen Haushalts- bzw. Wirtschaftsjahr darzustellen und entsprechende Berichte beizufügen. Zum zahlenmäßigen Nachweis ist eine Jahresrechnung bzw. der Jahresabschluss vorzulegen.

Die damaligen Verfahrensvorschriften erfüllten diese Anforderungen nicht. Zudem konnten z.B. Maßnahmen der Förderung von Kinder- und Jugendbildungsmaßnahmen nach den bestehenden Maßstäben regelmäßig nur als Projektförderung berücksichtigt werden.

Nach den seit 2016 bestehenden Maßgaben der Landesförderung gem. § 31 KiFöG LSA kann eine institutionelle Förderung auch unter Einbeziehung von Landesmitteln durchgeführt werden.

Gemäß der Richtlinie 2003 hatten Träger von Kinder- und Jugendeinrichtungen Gesamtanträge unter Berücksichtigung der Richtlinie zu stellen. Ein entsprechender aktueller Kosten- und Finanzierungsplan über die Gesamtein- und –ausgaben war unter Verwendung des vorgegebenen Formblattes einzureichen. Diese Regelung ist für die Projektförderung nicht schlüssig und nachvollziehbar, da aus den Anträgen oftmals die einzelnen den jeweiligen Projekten zuordenbaren Ausgaben und beantragten Zuwendungen, die dann gesondert bewilligt wurden, nicht erkennbar waren. Für jedes Projekt ist eine gesonderte Antragstellung vorzunehmen.

d) Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine Öffnungsklausel für nach dem 31. Mai für das Folgejahr gestellte Förderanträge gewährt werden sollte, sofern noch Haushaltsmittel bereit stehen. Dadurch kann eine Vielfältigkeit der Förderung auch für kleinere Projekte und Veranstaltungen angeregt werden.

zu Nr. 6.2 RL-Entwurf - Bewilligungsverfahren

Der Landesrechnungshof hat bereits oben ausgeführt, dass die ANBest-P den Allgemeinen Bewilligungsbedingen für Zuwendungen der Stadt Dessau-Roßlau vorgehen. Die ANBest-P sollten somit auch im Interesse der Rechtsklarheit und Übersichtlich-

keit der Förderung Anwendung finden. Ggf. notwendige ergänzende Regelungen können in die Richtlinie i.V.m. dem Zuwendungsbescheid aufgenommen werden.

Die Richtlinie regelt, dass die Grundlage sowohl für die Zulassung einer Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns als auch für die Erteilung des Zuwendungsbescheides die Einhaltung der zugrunde liegenden Leistungs- und Qualitätsentwicklungsbeschreibung bildet. Die Richtlinie fordert für die Beantragung keine Leistungs- und Qualitätsentwicklungsbeschreibung, sondern es wird zur Beantragung eine Konzeption für die Maßnahme gefordert. Der Landesrechnungshof empfiehlt aus Rechtssicherheitsgründen eine begriffliche Vereinheitlichung zu dieser Bewilligungsvoraussetzung bzw. eine Erläuterung zum Inhalt der Konzeption.

zu Nr. 6.3 RL-Entwurf - Auszahlung der Zuwendung

Die Richtlinie erklärt als Auszahlungsvoraussetzungen, dass eine Erklärung zur Anerkennung dieser Richtlinie erfolgt sowie die Bestandskraft des Zuwendungsbescheids erlangt ist.

Mit dem Eintreten der Bestandskraft des Zuwendungsbescheides, welcher regelmäßig im Einklang mit der Richtlinie gefertigt wird, wird gleichzeitig die Richtlinie anerkannt. Eine zusätzliche Erklärung zur Anerkennung der Richtlinie durch den Zuwendungsempfänger ist entbehrlich.

Der Landesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass gesonderte Erklärungen zur Anerkennung der Richtlinie in der Praxis regelmäßig nicht vorlagen.

Zu Nr. 7. RL-Entwurf - Verwendungsnachweis

Zu Nr. 7.1 RL-Entwurf - Vorlage des Verwendungsnachweises

Gem. ANBest-P Nr. 6.1 ist die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats, der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Nach den Allgemeinen Bewilligungsbestimmungen ist für die Projektförderung ein Zeitraum von drei Monaten nach Fertigstellung der Maßnahme einzuhalten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine einheitliche Regelung im Rahmen der Richtlinie zu treffen. Der Zeitraum von sechs Monaten erscheint vor dem Hintergrund des Nachweises der Verwendung von gleichzeitig durch die Stadt ausgereichten Lan-

desmitteln gem. § 31 KJHG-LSA durch die Stadt an das Landesverwaltungsamt nicht realistisch.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, eine Regelung zum Zeitpunkt der Vorlage der vollständigen Verwendungsnachweise in die Richtlinie und entsprechend im Zuwendungsbescheid aufzunehmen.

Mit dem Verwendungsnachweis ist ein Sachbericht vorzulegen. Die Richtlinie verlangt die Vorlage eines Qualitätsentwicklungsberichtes. In einem weiteren Satz ist der Zuwendungsempfänger zur Vorlage des Qualitätsberichtes nach festgelegten Qualitätskriterien verpflichtet. Die Zielerreichung ist entsprechend der Konzeption i.V.m. den Jahresarbeitsplänen darzustellen.

Der Landesrechnungshof fand somit eine Reihe abweichender Bezeichnungen zu dem geforderten Sachbericht und dessen Grundlagen der Aufstellung vor. Er empfiehlt der Stadt, die Begrifflichkeiten und Forderungen zum Sachbericht einheitlich anzuwenden. Im Interesse der Nachvollziehbarkeit der Regelung ist ebenfalls aufzunehmen, in welchem Dokument die zu beachtenden Qualitätskriterien festgelegt wurden.

zu Nr. 7.2 RL-Entwurf - Prüfung und Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung

In diesem Abschnitt wird folgende Regelung zur Rückerstattung getroffen:

„Ergibt sich im Ergebnis der Prüfung des Verwendungsnachweises eine Überzahlung durch die gewährte vorläufige Zuwendung der Stadt Dessau-Roßlau, wird der überzahlte Betrag durch die Stadt zurückgefordert und ist innerhalb eines Monats nach der Rechtskraft der Entscheidung auf das jeweils zu benennende Konto der Stadt Dessau-Roßlau zurückzuzahlen."

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei den durch Zuwendungsbescheid der Stadt ausgereichten Zuwendungen nicht um vorläufige Zuwendungen handelt. Vorläufige Zuwendungsbescheide können beispielsweise erteilt werden, wenn im Zeitraum der vorläufigen Haushaltsführung Zuwendungen bewilligt werden. Die Zuwendungsbescheide sind jedoch zum Zeitpunkt der Verwendungsnachweisprüfung regelmäßig bestandskräftig und damit nicht vorläufig. Entsprechend greifen für Rückforderungen die Regelungen nach VV Nr. 8. zu § 44 LHO zu Unwirksamkeit, Rücknahme oder Widerruf des Zuwendungsbescheides und zu Erstattung der Zuwendung und Verzinsung.

Nach der Richtlinie soll innerhalb eines Monats nach Rechtskraft der Entscheidung der ausstehende Betrag erstattet werden. Für die Erstattung sollte keine zeitliche Bindung an die Rechtskraft der Erstattung geregelt werden. Die Stadt ist regelmäßig zur Verzinsung der Forderungen verpflichtet, d.h. gem. VV Nr. 8.5 zu § 44 LHO ist der Erstattungsanspruch vom Eintritt der Unwirksamkeit des Zuwendungsbescheides an jährlich mit fünf Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz nach § 247 BGB zu verzinsen. (auch u.a. ANBest-P Nr. 8.4). Im Fall der Rücknahme oder des Widerrufs für die Vergangenheit entsteht der Erstattungsanspruch in dem im Rücknahme- oder Widerrufsbescheid anzugebenden Zeitpunkt. Das ist regelmäßig der Tag, an dem die zur Rücknahme oder zum Widerruf führenden Umstände eingetreten sind. Bei Eintritt einer auflösenden Bedingung entsteht der Erstattungsanspruch im Zeitpunkt der Auszahlung der Zuwendung. Der Verzinsungszeitraum kann nach den Umständen des Einzelfalles auf ein Jahr nach Eingang des Verwendungsnachweises begrenzt werden, wenn die Verwendungsnachweisprüfung über ein Jahr gedauert hat; dies gilt nicht, wenn der Zuwendungsempfänger Zinsvorteile erzielt hat.

Ein zügiger Zahlungstermin für die Erstattung ist somit im Interesse der Zuwendungsempfänger an der Minderung von Zinsforderungen. In der Praxis setzt die Stadt eine Erstattungspflicht unabhängig von der Bestandskraft der Bescheide durch.

zu Nr. 8. RL-Entwurf - Mitwirkungsverpflichtung

Die aufgeführten Mitwirkungsverpflichtungen nach Nr. 8 Satz 1 RL-Entwurf entsprechen im Wesentlichen den ANBest-P Nr. 5 zu § 44 LHO.

Personalwechsel sind anzuzeigen. Die Beteiligung der Bewilligungsbehörde wird auf die Prüfung der Qualifikationsvoraussetzungen der Fachkraft begrenzt. Der Landesrechnungshof empfiehlt hier, ebenfalls die Prüfung der Vergütung zur Einhaltung des Besserstellungsverbots unter Beachtung des geltenden Tarifrechts durchzuführen. Ggf. ergeben sich aus einer veränderten Stufenzuordnung Änderungen im Finanzierungsplan und auch Minderungen der Zuwendung.

zu Nr. 9. RL-Entwurf - Rücknahme, Widerruf

Die Regelungen zur Rücknahme und zum Widerruf sind widersprüchlich und teilweise doppelt. Sofern die Stadt einen ausdrücklichen Hinweis auf diesbezügliche Regelungen für erforderlich hält, ist es rechtssicher und ausreichend, auf die Anwendung der

Vorschriften nach §§ 45 ff. SGB X bzw. nach dem Verwaltungsverfahrensrecht (insbesondere § 1 VwVfG LSA i. V. m. §§ 48, 49, 49a VwVfG) hinzuweisen.

zu Nr. 10. RL-Entwurf - In-Kraft-Treten

Nach dieser Regelung wurden die Richtlinie vom 15.06.1995 sowie deren Änderungen, letztmalig vom 25.09.2001, außer Kraft gesetzt. Der Landesrechnungshof hat oben bereits darauf hingewiesen, dass diese Richtlinie bereits durch die Änderung der Richtlinie vom 01.04.2003 (veröffentlicht im Amtsblatt 05/03) fortgeschrieben wurde. Die vorherigen Änderungen der Richtlinie vom 15.06.1995 wurden jedoch nicht explizit außer Kraft gesetzt. Die Fortschreibung beinhaltete wesentliche Änderungen insbesondere bezüglich der Zuwendungsart und der Finanzierungsart.

Die Stadt hat dafür Sorge zu tragen, dass ein ordnungsgemäßes Außerkrafttreten der Vorgängerrichtlinien gewährleistete wird.

Der Landesrechnungshof bittet um Beachtung.

6.2.2 Vordrucke zur Förderrichtlinie

Von der Stadt Dessau-Roßlau wurden Formblätter für die Antragstellung, die Mittelanforderung oder den Verwendungsnachweis vorgegeben. Diese waren jedoch nicht Bestandteil der Richtlinie. Im Interesse einer einheitlichen Bearbeitung sollten die Formblätter ausdrücklich als Bestandteil der Richtlinie aufgenommen werden.

Antragsformular

Anträge auf Zuwendungen müssen die zur Beurteilung der Notwendigkeit sowie Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben enthalten.

Die allgemeinen Verfahrensregelungen geben der Verwaltung die Mindestinhalte für ein Antragsformular vor. Der Landesrechnungshof nahm für seine Hinweise eine Prüfung der Formulare für die Antragstellung 2014 vor. Er bittet das im Übrigen sehr übersichtlich gestaltete Formblatt wie folgt zu ergänzen:

- Zur Angabe des Adressaten sind der genaue Name und die Anschrift des Zuwendungsempfängers und der Vertretungsberechtigte (Vorstandvorsitzende, Geschäftsführer, Bürgermeister u.ä.) aufzuführen. Der Vertretungsberechtigte war nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes regelmäßig nicht angegeben

worden. Das vorliegende Formblatt zur Bestätigung der Zeichnungsbefugnis sollte somit bereits mit der Antragstellung vorgelegt werden. Dies ist auch Grundlage für die ordnungsgemäße Angabe des Adressaten im Zuwendungsbescheid.

- Die genaue Bezeichnung der Maßnahme wurde regelmäßig auf dem Deckblatt des Antragsformulars aufgeführt. Zusätzlich sollte eine Kurzbeschreibung der Maßnahme gefordert werden.

- Das Antragsformular sollte um den Hinweis ergänzt werden, dass die Strafbarkeit eines Subventionsbetruges nach § 264 StGB dem Antragsteller bekannt ist.

Zu den Anlagen zählten ein Formblatt zum Kosten- und Finanzierungsplan sowie ein Personalkostenblatt.

Der Landesrechnungshof hat unter den Anmerkungen zu Nr. 5.3.1 -5.3.3 RL-Entwurf Hinweise zur Darstellung der Einzelansätze gegeben. Die Hinweise könnten in das Formblatt übernommen werden.

Dem Antrag ist insbesondere bei der Projektförderung (Nr. 2.1 zu § 23) ein Finanzierungsplan (aufgegliederte Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung) beizufügen. Gem. Nr. 1.2 ANBest-P sind alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Der Finanzierungsplan ist hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich.

Nach dem Antragsformblatt sind der Kosten- und der Finanzierungsplan in eine Tabelle aufgenommen worden, nach der jedem Einzelansatz die Herkunft von bestimmten Finanzierungsmitteln zugeordnet ist. Oftmals werden diverse Finanzierungsmittel (wie Fördermitteln des Landes oder Dritter, Spenden, Teilnehmerbeiträge für ein Projekt) eingesetzt. Diese dürfen gem. Nr. 1.2 ANBest-P nicht den Einzelansätzen wie Betriebskosten, Personalkosten oder Verwaltungskosten zugeordnet werden, sondern sind regelmäßig als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen. Bei der Anteilfinanzierung ist beispielsweise bei der Ermäßigung der Gesamtausgaben diese Minderung anteilig den Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den vorgesehenen und sonstigen Mitteln des Zuwendungsempfängers zuzurechnen.[24]

[24] Die Auswirkungen der Maßgaben werden u.a. unter Pkt. 8.4.2 dargestellt.

Formblätter Verwendungsnachweis

In dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans auszuweisen. Der Nachweis muss alle mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, eigene Mittel) und Ausgaben enthalten. Die Belege müssen die im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen enthalten, d.h. die Ausgabebelege insbesondere den Zahlungsempfänger, den Grund und den Tag der Zahlung, den Zahlungsbeweis und bei Gegenständen den Verwendungszweck (Nr. 6.4. ANBest-P). Mit dem Nachweis sind die Belege (Einnahme- und Ausgabebelege) über die Einzelzahlungen und die Verträge über die Vergabe von Aufträgen vorzulegen (Nr. 6.5 AN-Best-P).

Hierzu hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass Beleglisten nicht in allen Fällen vorlagen.

Zum zahlenmäßigen Nachweis über die Ausgaben (Nr. 6.4 ANBest-P) wird empfohlen, grundsätzlich das entsprechende Formular des Landes (Anlage 1b zum Verwendungsnachweis – Vordruck LSA 040 012) zu verwenden. Hierbei kann nach den Einzelansätzen gelistet werden, um die Anforderungen an VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO ordnungsgemäß prüfen zu können. Die Einzelansätze der zuwendungsfähigen Ausgaben dürfen bei der Anteil- und Fehlbetragsfinanzierung um bis zu 20 v. H. überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann. Die Festlegung der Einzelansätze erfolgt mit der Bewilligung, die Grundlage wird jedoch bereits im Antragsverfahren entsprechend präziser Antragsformulare gelegt. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, in der Förderrichtlinie insbesondere für die Förderung der Personal- und Sachausgaben sowie der Betriebskosten von Einrichtungen die zusammengefassten Ausgabearten als Einzelansätze zu den Gesamtausgaben für die Aufstellung eines verbindlichen Kosten- und Finanzierungsplanes vorzugeben.

Ebenfalls ist ein zahlenmäßiger Nachweis der Einnahmen zu führen. Hierzu kann der Vordruck 1a zum Verwendungsnachweis (Vordruck LSA 040 011) Anwendung finden.

Sofern ein einfacher Verwendungsnachweis zugelassen ist, besteht dieser aus dem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen, in dem Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans in zeitlicher Reihenfolge in monatlichen Summen zusammenzustellen sind (Nr. 6.6 AN-Best-P) Hierzu sollte die Anwendung des Formblattes 1 zum Verwendungsnachweis (Vordruck LSA 040 015) in die Verwendungsnachweisführung aufgenommen werden.

Im Verwendungsnachweis ist zu bestätigen, dass die Ausgaben notwendig waren, dass wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist und die Angaben mit den Büchern und gegebenenfalls den Belegen übereinstimmen (Nr. 6.8. ANBest-P).

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Formulare die Versicherung einer zweckentsprechenden Verwendung und Richtigkeit der Angaben nicht umfassend enthielten. Dies entspricht nicht den Forderungen der LHO. Die Formulare für den Verwendungsnachweis sind anzupassen.

Der Vordruck sollte des Weiteren den Hinweis auf subventionserhebliche Tatsachen sowie die Offenbarungspflicht nach § 1 SubvG-LSA i.V.m. § 3 SubvG enthalten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt im Interesse der Rechtssicherheit, die Vordrucke den verwaltungsrechtlichen Vorgaben anzupassen.

Beleglisten

Erst eine Aufzählung der Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Reihenfolge und voneinander getrennt nach der Gliederung des Finanzierungsplanes macht ersichtlich, dass die Ausgaben im Bewilligungszeitraum entstanden sind und dem Zweck entsprechen. Im zahlenmäßigen Nachweis gem. Nr. 6.4. ANBest-P müssen daher Tag, Empfänger/Einzahler sowie Grund und Einzelbetrag jeder Zahlung ersichtlich sein. Mit dem Nachweis sind die Belege (Einnahme- und Ausgabebelege) über die Einzelzahlungen und die Verträge über die Vergabe von Aufträgen (auch Honorarverträge) vorzulegen. Nur wenn der Zuwendungsgeber im Zuwendungsbescheid einen einfachen Verwendungsnachweis zulässt, kann auf die Vorlage von Belegen und Verträgen verzichtet werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, die Anwendung der Formblätter zum Verwendungsnachweis zu Nrn. 6.4, 6.8 ANBest-P verbindlich vorzugeben.

Die Förderung von örtlichen Maßnahmen der Jugendhilfe nach §§ 11-14 SGB VIII erfolgt ab dem Jahr 2016 uneingeschränkt durch Zuweisungen gem. § 31 KJHG-LSA. Auch diese Förderung ist nach den Grundsätzen des § 74 SGB VIII durchzuführen und bedingt daher des Beschlusses einer rechtmäßigen und nachvollziehbaren Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes durch den

Jugendhilfeausschuss der Stadt. Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass die Richtlinie gemäß den Empfehlungen und Hinweisen im Interesse der Rechtssicherheit überarbeitet und beschlossen wird.

6.3 Verwendung der Jugendpauschale 2013

Die Stadt Dessau-Roßlau hat mit Zuwendungsbescheid vom 21.02.2013 (AZ 601.2.4-51774-143340-13-1) aus Mitteln des MS für den Zeitraum vom 01.01.2013 – 31.12.2013 eine Zuwendung i. H. v. 202.095 € erhalten. Die Förderung wurde als Projektförderung in Form einer nicht rückzahlbaren Zuweisung als Festbetragsfinanzierung zur Finanzierung örtlicher Maßnahmen nach den §§ 11 bis 14 SGB VIII gewährt.

Die Stadt legte dem Landesverwaltungsamt mit Schreiben vom 16.07.2014 den Verwendungsnachweis vor. Danach hatte sie die Zuwendung vollständig für die Mitfinanzierung der städtischen Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtung „Kinderfreizeitoase" eingesetzt.

Das Landesverwaltungsamt führte mit Schreiben vom 30.07.2014 eine Anhörung zum Widerruf des Zuwendungsbescheides vom 21.02.2013 gem. § 24 Abs. 1 SGB X durch. Es beabsichtigte den Zuwendungsbescheid in voller Höhe zu widerrufen und die Zuwendung erstatten und verzinsen zu lassen. Zur Begründung führte es an, dass eine institutionelle Förderung nicht zugelassen worden sei. Die Finanzierung der Einrichtung widerspreche dem Zuwendungszweck. Mit den Mitteln solle zudem eine Vielzahl von Projekten und nicht nur eine Einrichtung der Stadt gefördert werden, welche auch ohne Förderung unterhalten werden müsse.

Die Stadt argumentierte in der Anhörung, dass die Förderung städtischer Einrichtungen nicht durch den Zuwendungsbescheid ausgeschlossen sei. Ihr sei es zudem nicht möglich gewesen, bis zum gestellten Termin für weitere Förderungen die Verwendungsnachweisprüfung durchzuführen. Sie beantragte eine Fristverlängerung für die Überarbeitung des Verwendungsnachweises und die Aufnahme von Förderungen an freie Träger.

Das Landesverwaltungsamt lies die Fristverlängerung zu.

Für einen ordnungsgemäßen Nachweis der Vergabe von Mitteln an freie Träger waren jedoch ebenso Auflagen aus dem Zuwendungsbescheid nicht erfüllt. Die Stadt verwies in einem weiteren Schreiben zudem auf die vormalige Finanzierung nach dem FAG, die eine institutionelle Förderung grundsätzlich nicht ausschloss. Der Stadt

sei zum Umstellungstermin der Förderbedingungen für die Jugendpauschale der Ausschluss einer institutionellen Förderung nicht bekannt gewesen.

Mit Schreiben vom 18.11.2014 teilte das Landesverwaltungsamt mit, dass ausnahmsweise auf einen Widerruf des Zuwendungsbescheides verzichtet würde.

Der Landesrechnungshof kann die Argumentation des Landesverwaltungsamtes zum beabsichtigten Widerruf der Zuwendung für die „Freizeitoase", als eine im Haushalt der Stadt geführte eigene Haushaltstelle, nicht nachvollziehen. Für die Förderung der Kommunen sind durch das Land gemäß der Landeshaushaltordnung die Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (VV-Gk) anzuwenden. Da Zuwendungen niemals für die Gesamtheit der Kommune bewilligt werden, sondern nur für diverse Aufgaben, wie z.B. hier für die zur Jugendarbeit der Kommune betriebenen Einrichtungen, muss das Landesverwaltungsamt vom rechtlichen Status der Projektförderung ausgehen. Institutionelle Förderungen sind somit nur im außergemeindlichen Bereich denkbar. Einer Untergliederung der Einrichtung nach der Förderung diverser Einzelprojekte bedarf es nicht. Für die Förderung der Kommune selbst sind daher entsprechend auch die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften (ANBest-GK) anzuwenden. Der geförderten Kommune steht es frei, die Zuwendungen selbst zu verwenden und somit für Projekte, die sie in ihrem Haushalt führt, einzusetzen. Der Stadt Dessau-Roßlau wurde mit dem Zuwendungsbescheid des Weiteren bewilligt, dass sie Zuwendungen an freie Träger zur Erfüllung der Aufgaben nach §§ 11-14 SGB VIII weiterleiten kann. Dies wurde vom Landesverwaltungsamt im Rahmen der Nebenbestimmungen ausschließlich im Rahmen einer Projektförderung zugelassen. Die ANBest-P gelten hier somit nur für die Weiterleitung von Mitteln an die freien Träger.

Der Landesrechnungshof folgt des Weiteren der Argumentation nicht, dass es sich um eine Einrichtung der Stadt Dessau-Roßlau handele, die auch ohne Förderung durch die Stadt Dessau-Roßlau unterhalten werden müsse. Das Landesverwaltungsamt verkennt dabei, dass das Land die Stadt fördert und nicht die Stadt sich selbst. Der Landesrechnungshof weist hier ausdrücklich auf die Verpflichtung des Landes hin, die Tätigkeit sowohl der öffentlichen als auch freien Träger und deren Weiterentwicklung zu fördern (§ 82 SGB VIII). Zudem besteht keine Verpflichtung der Stadt, gerade diese Einrichtung der Stadt zu unterhalten, soweit die erforderlichen Einrichtungen zur Verfügung stehen. Die öffentliche Jugendhilfe soll gem. § 4 Abs. 2 SGB VIII von eigenen Maßnahmen absehen, soweit geeignete Einrichtungen, Diens-

te und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden. Eine jugendhilferechtliche Verpflichtung, gerade diese Einrichtung zu finanzieren, besteht somit für die Stadt nicht.

Der Landesrechnungshof schließt sich jedoch der Argumentation des Landesverwaltungsamtes an, dass die Vielfältigkeit der Jugendarbeit und somit auch die Trägervielfalt beim Einsatz der Landesmittel keine ausreichende Berücksichtigung bei der Förderung durch die Stadt fanden. Der Zuwendungsbescheid forderte den Einsatz der Mittel zur Finanzierung der örtlichen Maßnahmen nach §§ 11 -14 SGB VIII und somit nicht nur einer Maßnahme. Aus den §§ 11-14 SGB VIII gehen die vielfältigen Schwerpunkte der Jugendarbeit hervor, die zur Förderung der Entwicklung junger Menschen zur Verfügung zu stellen sind. Die Jugendhilfe ist zudem gemäß § 3 SGB VIII gekennzeichnet durch eine Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen. Dies trifft insbesondere für die Arbeit der freien Jugendhilfe in der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit zu.

Der Landesrechnungshof weist die Stadt Dessau-Roßlau auf die Notwendigkeit hin, eine vielfältige Förderstruktur zur Sicherung der Schwerpunktaufgaben der Jugendarbeit zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof stellte anhand der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse[25] der Stadt fest, dass beispielsweise im Jahr 2013 der Ertrag aus der Jugendpauschale noch mit „Ergänzungszuweisung nach § 9 FAG" und somit fehlerhaft bezeichnet war. Die Finanzmittel wurden für das Produkt „Einrichtungen der Jugendarbeit anderer Träger" (36612) zur Verwendung und nicht zuwendungsgemäß dem Produkt „Kinderfreizeitoase" (36611) zugeordnet. Die Stadt hatte somit die Zuwendungspraxis nicht ordnungsgemäß im Haushaltsplan abgebildet. Nach dem Jahresabschluss war die städtische Kinder- und Freizeiteinrichtung nicht mit den Mitteln aus der Landeszuweisung gefördert worden.

Der Landesrechnungshof erkennt an, dass die Stadt die Zuordnung entgegen den Darstellungen zum Produktrahmenplan bei der Produktgruppe Einrichtungen der Jugendarbeit vornahm. Sofern eine Verwendung für ein Produkt im entsprechenden Verwendungsnachweis gegenüber der fördernden Landesbehörde nachgewiesen

[25] auch vorläufige Jahresabschlüsse

wird, hat auch zum Beleg eine entsprechende haushaltrechtliche Darstellung zu erfolgen.

Im Interesse der Haushaltswahrheit und –klarheit hat eine produktgerechte Darstellung der Zuweisungen des Landes im städtischen Haushalt und im Jahresabschluss zu erfolgen. Die im Verwendungsnachweis abgerechnete Landeszuweisung für die städtische Einrichtung „Kinderfreizeitoase" war im Haushalt der Stadt nicht dargestellt und somit haushalt- und zuwendungsrechtlich nicht nachvollziehbar.

6.4 Weiterleitungsverfahren der Jugendpauschale 2014

6.4.1 Umfang und Inhalt der Förderung

Zur Förderung der Jugendarbeit erhielt die Stadt Dessau-Roßlau mit Zuwendungsbescheid vom 19.02.2014 des Landesverwaltungsamtes eine Zuwendung i. H. v. 170.462 € für zuwendungsfähige Personal- und Sachausgaben als Projektförderung. Gemäß dem Zuwendungsbescheid waren zur Weiterleitung der Mittel die VV zu §§ 23, 44 LHO und somit auch die ANBest-P zu § 44 LHO anzuwenden.

Gemäß dem Verwendungsnachweis vom 23.07.2015 wurden folgende Maßnahmen aus Mitteln der Jugendpauschale nach § 31 KJHG-LSA gefördert:

Ausgaben	Träger	Ausgaben	davon Jugendpauschale
Kinderfreizeitoase	Stadt Dessau-Roßlau	315.869,14 €	
Spielmobil[26]	Urbanistisches Bildungswerk e.V.	35.642,25 €	
Jugendarbeit	K.I.E.Z. e.V.	42.899,64 €	170.463 €
Jugendarbeit	„Zu Hause in Kochstedt" e.V.	12.146,60 €	

Die Stadt hatte die Jugendpauschale danach für Kinder- und Freizeitmaßnahmen von drei freien Trägern und für eine städtische Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtung ein-

[26] Eine separate Förderung erfolgte für dieses Projekt nicht. Die Förderung wurde gemeinsam mit der Freizeiteinrichtung „Baustein" durchgeführt. Eine Bindung der Landesmittel an die Ausgaben für das Spielmobil wurde im Zuwendungsbescheid nicht verfügt.

gesetzt. Der abgerechnete Anteil der Stadt an den Gesamtausgaben der aus der Jugendpauschale geförderten Maßnahmen betrug somit 58 %.

Das Landesverwaltungsamt hatte mit Schreiben vom 31.08.2016 die Verwendungsnachweisprüfung abgeschlossen. Es ergaben sich Beanstandungen zur unvollständigen Vorlage des Nachweises der Einnahmen. Des Weiteren wurde bemängelt, dass zur Förderung der städtischen Kindereinrichtung keine Belegkontrollen durchgeführt wurden. Das Landesverwaltungsamt kürzte wegen dieses Auflagenverstoßes die anzuerkennenden Gesamtausgaben um 10 %.[27]

Die Beanstandungen führten nicht zu einer Minderung der Förderung aus der Jugendpauschale. Der Vorgang wurde durch das Landesverwaltungsamt abgeschlossen. Andere Ergebnisse einer Rechnungsprüfung bleiben danach unberührt.

Der Landesrechnungshof stellt für die Förderung aus der Jugendpauschale im Jahr 2014 fest, dass nunmehr auch Fördermittel für freie Träger bereitgestellt wurden und damit das gesetzliche Interesse der Trägervielfalt stärker beachtet wurde. Er konnte jedoch nicht erkennen, dass in der Breite der Förderung der Schwerpunkte der Jugendarbeit zusätzlich Akzente gesetzt wurden. Förderungen wurden gezielt in die Finanzierung von Personal-, Sach- und Betriebskosten gelenkt. Veranstaltungen, Projekte oder Maßnahmen der Kinder- und Jugenderholung fanden nur Zugang zur Förderung über Maßnahmen in ausgewählten Einrichtungen freier Träger oder der Stadt. Aus dem Sachbericht zur Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtung „Kinderfreizeitoase" ging hervor, dass ein abwechslungsreiches und vielfältiges Angebot der Stadt planungsraumübergreifend von ca. 8.800 Kindern- und Jugendlichen genutzt wurde.

Die Jugendhilfeplanung sieht jedoch auch entsprechende Zielstellungen für Stadtranderholung und andere Projekte der Jugendarbeit vor, die von der Förderung erfasst werden können.

Die öffentliche Jugendhilfe soll von eigenen Maßnahmen absehen, soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern betrieben oder rechtzeitig geschaffen werden. Die Stadt setzte einen hohen Anteil i. H. v. ca. 45 % der geplanten Gesamtmittel für die Kinder- und Jugendarbeit im Stadtgebiet für eigene Angebote ein.

---

[27] Eine Prüfung der Beanstandungen des Landesverwaltungsamtes, die ohne Auswirkungen auf die Höhe der Förderung blieben, erfolgt in diesem Bericht nicht. Der Landesrechnungshof behält sich eine Darstellung gegenüber dem Landesverwaltungsamt vor.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Maßnahmen zu ergreifen, die Landesförderung für die Kinder- und Jugendarbeit nach den §§ 11-14 SGB VIIISGB VIII auch im Interesse der Erhöhung der Träger- und Maßnahmenvielfalt einzusetzen.

Der Zuwendungsbescheid muss gem. VV-GK Nr. 4.2.4 zu § 44 LHO insbesondere enthalten die Finanzierungsform (Nr. 1.1 Satz 2), die Finanzierungsart (Nr. 2) und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben. Gem. Nr. 1.1 AN-Best-GK sind alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Zum Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes lag kein Kosten- und Finanzierungsplan vor. Der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben war nicht bezeichnet. Er war daher faktisch auf die Höhe der Zuwendung eingrenzbar. Entsprechend nahm die Stadt im Verwendungsnachweis gegenüber dem Landesverwaltungsamt keine Zuordnung von Anteilen der Förderung aus der Jugendpauschale auf die einzelnen Maßnahmen gem. §§ 11-14 SGB VIII vor.

Gem. Nr. 2 der Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes war zur Weiterleitung der Zuwendung für das jeweilige Angebot ein detaillierter Finanzierungsplan aufzustellen. Die Stadt hatte somit bei der Weiterleitung der Jugendpauschale zu beachten, dass die Finanzierung der jeweiligen Maßnahme nach den §§ 11-14 SGB VIII im Zuwendungsbescheid der Stadt nach der Herkunft der Einnahmen detailliert ausgewiesen wurde und somit nach städtischen, Landes- und Eigen- sowie Drittmitteln differenziert wurde. Die Zuwendung aus der Jugendpauschale war nicht mehr Bestandteil der allgemeinen Finanzmasse der Stadt wie bei der Zuweisung aus dem FAG.

Die Stadt hatte Ende November 2014 Änderungsbescheide für drei Einrichtungen freier Träger erlassen und mitgeteilt, dass die Förderung nunmehr aus Mitteln des Ministeriums für Arbeit und Soziales und der Stadt erfolge. Die jeweilige konkrete Höhe des Landesanteils und des städtischen Anteils wurde nicht festgelegt. Der Finanzierungsplan war somit bezüglich der Landesförderung und der städtischen Förderung nicht detailliert aufgestellt. Entsprechend wurde in der Verwendungsnachführung gegenüber dem Jugendamt kein ordnungsgemäßer Kosten- und Finanzierungsplan dargestellt.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen der Prüfung von ausgewählten Zuwendungsbescheiden zur Weiterleitung der Landesmittel des Weiteren fest, dass die Stadt im Verwendungsnachweis gegenüber dem Landesverwaltungsamt eine separate Abrechnung der Förderung des Urbanistischen Bildungswerk e.V. für das Spielmobil vornahm.

Das Zuwendungsverfahren betraf jedoch ein gemeinsames Projekt der Freizeiteinrichtung „Baustein" und des Spielmobils des freien Trägers. Die Landesmittel waren mit dem Zuwendungsbescheid nicht an die Ausgaben für das Spielmobil gebunden. Somit wurden die Landesmittel sowohl für das Spielmobil als auch für die Freizeiteinrichtung „Baustein" eingesetzt. Die Stadt hat nachträglich ein Projekt Spielmobil aus dem Zuwendungsverfahren gebildet. Auswirkungen auf die Höhe der Landesförderung hat diese Feststellung mangels eines verbindlichen Kosten- und Finanzierungsplanes zum Zuwendungsbescheid des Landes nicht.

Der Landesrechnungshof erwartet jedoch, dass dem Land der zweckbestimmte Einsatz der Förderung im Verwendungsnachweis umfassend bekannt gegeben wird. Hierzu sind die Gesamtprojekte darzustellen, für die Landesmittel verwendet wurden. Die Stadt hat die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid künftig umfassend einzuhalten.

Aus der mangelnden zuwendungsrechtlichen Weiterleitung durch die Stadt ergaben sich keine Auswirkungen auf die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen des Landes.

6.4.2 Hinweise zu den Verwaltungsverfahren zur Förderung von Personal-, Betriebs- und Projektausgaben

Für die Durchführung der Zuwendungsverfahren hatte die Stadt die Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit 2003 und den Zuwendungsbescheid einschließlich der Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid des Landes Sachsen-Anhalt zur Weiterleitung von Zuwendungen zu beachten.

Für die Förderung der Personalausgaben bestand nach der Richtlinie die Festlegung, dass ein anteiliger Personalkostenschuss im Rahmen einer Projektförderung gewährt werden konnte, jedoch nicht mehr als die Vergütung in der Gehaltsgruppe Vc BAT-O. Der Jugendhilfeausschuss hatte einer Förderung zuzustimmen.

Für Betriebs-und Sachausgaben legte die Richtlinie keine Maßstäbe und zuwendungserhebliche Vorschriften fest. Diese konnten mit einer detaillierten Kostenaufstellung beantragt werden.

Nach der Richtlinie waren als Finanzierungsart die Anteil-, Fehlbetrags- oder Festbetragsfinanzierung anwendbar. Die Stadt hatte die Festlegung der Finanzierungsart unter der Berücksichtigung ihrer und der Interessenlage des Zuwendungsempfängers festzulegen. Die Finanzierungsart der Vollfinanzierung war danach nicht festgelegt; Aussagen zur Höhe eines notwendigen und angemessenen Eigenanteils bestanden nicht.

Der Landesrechnungshof fand überwiegend ordnungsgemäße zuwendungsrechtliche Verwaltungsverfahren vor. Das Rechnungsprüfungsamt hatte die Verwendung der Landesmittel vorgeprüft und in einem entsprechenden Prüfvermerk zum Verfahren die ordnungsgemäße Verwendung bestätigt. Der Landesrechnungshof stellte jedoch auch Mängel bei der Anwendung des Haushalts- und Zuwendungsrechts fest. Am Beispiel der Förderung des Urbanistischen Bildungswerk e.V. im Jahr 2014 gibt er Hinweise zur Erhöhung der Rechtssicherheit und des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln.

Der Urbanistische Bildungswerk e.V. beantragte am 12.06.2013 eine Zuwendung für die Offene Kinderfreizeiteinrichtung „Baustein" und „Spielmobil" i. H. v. 220.077,46 € für Gesamtausgaben i. H. v. 221.577,46 €. Der geplante Eigenanteil betrug 1.500 €, d.h. er lag unter 1 % der Gesamtausgaben.

Die Stadt hatte die Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns mit Schreiben vom 18.12.2013 zugelassen.

Nach der Zustimmung des Jugendhilfeausschusses vom 04.03.2014 (BV/059/2014/II-20) erging der Zuwendungsbescheid mit Schreiben vom 17.07.2014 wie folgt:

- - Bewilligungszeitraum: 01.01.2014 – 31.12.2014,-Art der Zuwendung (Nr. 2 zu § 23) und Zuwendungshöhe: nicht rückzahlbare Zuwendung, -Zuwendungszweck: Finanzierung von Personal-, Betriebs- und Sachkosten KFZE „Baustein"/"Spielmobil", - Finanzierungsform: Projektförderung, Finanzierungsart: Anteilfinanzierung zu 99,07 %,
- zuwendungsfähige Ausgaben: 160.885,77 €,
- Förderhöhe: maximal 159.385,77 €.

Mit Änderungsbescheid vom 24.11.2014 erfolgte die Ergänzung von Nebenbestimmungen aus dem Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes für die Jugendpauschale.

Der Träger legte mit Schreiben vom 29.01.2015 den Verwendungsnachweis vor. Danach ergab sich eine Erstattung i. H. v. 4.063,62 €, die am 06.03.2015 erfolgte. Das Zuwendungsverfahren wurde durch Festsetzungsbescheid vom 16.10.2015 abgeschlossen.

Der Landesrechnungshof gibt folgende Feststellungen und Hinweise zum Zuwendungsverfahren:

1. Antragsprüfung

Ein Antragsprüfungsvermerk lag vom 11.07.2013 vor. Der nach VV Nr. 3.4. zu § 44 LHO erforderliche Antragsprüfvermerk ist die entscheidende Grundlage für das gesamte Zuwendungsverfahren. Im Antragsprüfungsvermerk sind wesentliche Aussagen zum Zuwendungsverfahren festzustellen und ggf. zu begründen. Dies betrifft schwerpunktmäßig folgende Aspekte:

- Prüfung, ob eine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorliegt, ob die Gewährung einer Zuwendung gem. der Förderrichtlinie erforderlich ist (VV Nr. 1.1 Satz 1 zu § 44 LHO) und ob das Projekt sachlich im Einklang mit der Förderrichtlinie und der Jugendhilfeplanung steht,
- Prüfung, ob die Bewilligung von Mitteln für die Maßnahme von mehreren juristischen Personen des öffentlichen Rechts erfolgt (vgl. VV Nr.1.4 zu § 44 LHO),
- Prüfung, ob mit dem Vorhaben bereits begonnen wurde (VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO),
- Umfang der geplanten Gesamtausgaben und der zuwendungsfähigen Ausgaben (VV Nr. 3.3.1 zu § 44 LHO),
- Gewährleistung der Gesamtfinanzierung des Vorhabens (vgl. VV Nr. 1.2 und Nr. 3.4.4 zu § 44 LHO),
- Höhe der Eigenmittel des Antragstellers und Prüfung, ob eine Förderung unter Subsidiaritätsgesichtspunkten nötig bzw. überhaupt möglich ist,
- ordnungsgemäße Wahl der Finanzierungsart (vgl. VV Nr. 2.2 zu § 44 LHO),
- Festsetzung des Bewilligungszeitraumes (vgl. VV Nr. 4.2.5 zu § 44 LHO) und

- Wahl der Finanzierungsform (vgl. VV Nr. 1.1 Satz 2 zu § 44 LHO und VV Nr. 1.1 zu § 23 LHO) - vollständige Angabe, z.B. nicht rückzahlbarer Zuschuss.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Wahl der Finanzierungsform und der Finanzierungsart nicht Bestandteil des Prüfungsvermerks war. Angaben zum Bewilligungszeitraum sind ebenfalls zu ergänzen. Eine zusammenfassende Feststellung zur Förderfähigkeit nach der Richtlinie bestand nicht.

Die Stadt prüfte die Einhaltung des Besserstellungsverbots. Entsprechend der in der Akte dargestellten Berechnung auf der Grundlage des TVöD SuE 2010 wurde zunächst die Nichteinhaltung des Besserstellungsverbotes festgestellt, da der nichttarifgebundene Träger die Beantragung nach dem TVöD SuE 2013/2014 durchführte. Unter Beachtung des TVöD SuE 2013/2014 war die beantragte Förderung plausibel.

Der Prüfungsvermerk beinhaltete auch einen Unterpunkt zur Prüfung des inhaltlichen Konzepts mit einer Beurteilung des Konzepts und Angaben zur Förderfähigkeit. Dieser Teil des Prüfungsvermerks wurde regelmäßig nicht ausgefüllt, gleiches gilt für die abschließende Feststellung zur Förderfähigkeit der Maßnahme.

Dem Antragsprüfungsvermerk fehlten wesentliche Bestandteile bzw. die Stadt beurteilte inhaltliche Fragen zur Förderfähigkeit regelmäßig nicht.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat in Anlehnung an die VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO künftig das Ergebnis der Antragsprüfung vollständig und nachvollziehbar zu vermerken.

Der Landesrechnungshof stellte teilweise fest, dass die vorgelegten Anträge keine Maßnahmebeschreibungen bzw. keine Konzepte von Kinder- und Jugendeinrichtungen enthielten. Diese sind wesentlich für die sachliche und fachliche Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit von Maßnahmen und für die Prüfung des Verwendungsnachweises.

Der Landesrechnungshof erwartet eine vollständige und übersichtliche Aktenführung bzw. die Bearbeitung ausschließlich vollständiger Anträge zur Förderung.

2. Kosten- und Finanzierungsplan zur Beantragung des Projekts

Es sind nur Maßnahmen zuwendungsfähig, deren Gesamtfinanzierung gesichert ist.

Der Zuwendungsempfänger beantragte eine Zuwendung i. H. v. 220.077,46 € bei Gesamtausgaben i. H. v. 221.577,46 €. Die Stadt bewilligte eine Zuwendung i. H. v. 159.385,77 €. Die Stadt begründete im Zuwendungsbescheid die Reduzierung der Förderung und damit Teilablehnung des Antrages nicht. Der Antragsteller hatte zur Beantragung der Zuwendung einen Kosten- und Finanzierungsplan für die Gesamteinrichtung vorgelegt. Er stellte das Rechnungsergebnis 2012, den Haushaltsansatz 2013 und die Höhe der Beantragung 2014 dar. Die Beantragung enthielt neben den Ausgaben für die beantragte Maßnahme auch die beantragten Zuwendungen für Mietausgaben und Förderungen aus dem Fachkräfteprogramm.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes lag damit ein Antrag im Sinne einer institutionellen Förderung vor. Bei einer institutionellen Förderung ist der vollständige Haushalts- oder Wirtschaftsplan und Organisations- bzw. Stellenplan der Einrichtungen einzureichen. Daraus ist die notwendige Zuwendung der Stadt zu ermitteln. Die Richtlinie 2003 forderte die Beantragung für die Finanzierung der Gesamteinrichtung und keine projektbezogenen Anträge. Die Förderung wurde daher regelmäßig als institutionelle Förderung beantragt. Die Stadt splittete daraus Projekte, für die sie die eigenen Mittel, die Mittel aus dem Fachkräfteprogramm und der Jugendpauschale unter Beachtung von Eigenmitteln und weiteren Drittmitteln bündelte. Im Wesentlichen gewährleistete die Stadt die Gesamtfinanzierung der Einrichtung. Zuwendungsrechtlich hatte sie jedoch die Maßgaben der Projektförderung bereits für die Antragstellung ordnungsgemäß zu beachten.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass keine projektbezogene Beantragung der Förderung vorlag. Aus dem Zuwendungsbescheid konnte die Gewährleistung der Gesamtfinanzierung für das geförderte Projekt nicht abgeleitet werden. Die Förderung war im Rahmen einer institutionellen Förderung beantragt worden. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Stadt künftig eine ordnungsgemäße projektbezogene Beantragung von Zuwendungen durchsetzt.

3. Prüfung der Förderung von Personalausgaben

Die Stadt förderte die Personalausgaben von sechs Mitarbeitern der Einrichtung. Tätigkeitsbeschreibungen und Tätigkeitsbewertungen sowie Arbeitsverträge zum Nachweis der Tätigkeit und der Arbeitszeit sowie zur Festlegung der Höhe des Entgelts in Verbindung mit maßgeblichen Entgeltgruppen und –stufen sowie Qualifikationsnachweise lagen bei der Stadt nicht vor.

Nach den von der Stadt durchgeführten Berechnungen zur Einhaltung des Besserstellungsverbotes wurden fünf Mitarbeiter nach der Entgeltgruppe S 6 TVöD SuE und eine Mitarbeiterin nach der Entgeltgruppe S 9 TVöD SuE gefördert.

Die Förderrichtlinie lies eine Förderung eines maximalen Anteils in der Vergütungsgruppe Vc BAT-O zu. Eine Vergleichsrechnung hierzu nahm die Stadt nicht vor. Die Entgeltgruppe S 9 TVöD SuE ist nicht mit der Vergütungsgruppe Vc BAT-O vergleichbar.

Die Stadt hatte keine Prüfung der Förderfähigkeit der Personalausgaben nach den Vorgaben zur Maximalförderung der Richtlinie vorgenommen. Durch die Richtlinie sollen für gleichartige Maßnahmen gleiche Grundsätze und Maßstäbe angelegt werden. Diese sind zu beachten, Ausnahmen sind zu begründen.

Für die Einstufung der Mitarbeiterin nach der Entgeltgruppe S 9 TVöD SuE lagen keine Nachweise vor. Besonders schwierige fachliche Tätigkeiten können im Sozial- und Erziehungsdienst z. B. für überwiegend ausgeführte Tätigkeiten als Erzieher/Sozialpädagoge in Jugendzentren/Häusern der offenen Tür bestehen. Eine entsprechende Einstufung kann erfolgen, sofern der Nachweis der Tätigkeit aus einer vollständigen Tätigkeitsbeschreibung hervorgeht.

Die Stadt hat für die künftige Förderung vollständige Tätigkeitsbeschreibungen als Zuwendungsvoraussetzung zu fordern und entsprechende Tätigkeitsbewertungen zu erstellen.

Anlage 2

4. Angaben im Zuwendungsbescheid zur Personalförderung

Der Landesrechnungshof hat folgende Hinweise zu den Nebenbestimmungen bei der Förderung von Personalausgaben:

Der Zuwendungsbescheid der Stadt setzte einen Kosten- und Finanzierungsplan des Antragstellers als verbindlich fest und benannte die Stelleninhaber sowie die jeweiligen förderfähigen Gesamtausgaben. Gemäß Nr. 2 der Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid des LVWA war die Berechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben im Zuwendungsbescheid zur Weiterleitung der Mittel darzustellen. Der Landesrechnungshof erachtet es daneben auch zur Sicherung der Besserstellungsverbotes für notwendig, konkret darzustellen, dass

- die Zuwendung zweckgebunden zur Finanzierung von Personalausgaben von Fachkräften zur Realisierung von Aufgaben nach §§ 11-14 SGB VIII ist,
- die Stelle von Frau/Herrn..... in der Einrichtung und/oder der Tätigkeit als ..... für einen wöchentlichen Stundenanteil i. H. v. ... gefördert wird;
- die Personalausgaben für eine Stelle mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von ... Stunden und maximal vergleichbar in der Entgeltgruppe E ... TV-L oder TVöD SuE, Entgeltstufe ... (zum Zeitpunkt der Antragstellung) zuwendungsfähig sind und
- in welcher Höhe und wie sich die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben zusammensetzen einschließlich der Angabe, für welche beantragten Umlagen und Beiträge die Zuwendungsfähigkeit besteht.

Im Zuwendungsbescheid wurde auf das Besserstellungsgebot hingewiesen und damit insbesondere auf die Anwendung des TVöD (siehe oben). Ebenfalls sollte auf Mitteilungspflichten bei beabsichtigten Veränderungen hinsichtlich Trägerwechsel, Stellenbesetzung und damit verbundenen Veränderungen der Entgeltgruppe und –stufe hingewiesen werden.

Der Landesrechnungshof konnte die Ermittlung der im Zuwendungsbescheid für die jeweilige Stelle festgesetzten Personalausgaben nach den mit Schreiben des Zuwendungsempfängers vom 08.04.2014 beantragten geänderten Stundenanteilen rechnerisch nicht nachvollziehen. Zum Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung ergaben sich für einzelne Stellen erhebliche Differenzen. Die jeweiligen Gesamtausgaben einer Stelle sind als Einzelansatz anzunehmen und somit im Rahmen der Prüfung von Nr. 1.2 ANBest-P zu berücksichtigen.

Der Zuwendungsbescheid der Stadt sollte im Interesse der Rechtssicherheit und der Feststellung der Zuwendungsfähigkeit von Personalausgaben entsprechend den o.g. Anforderungen überarbeitet werden. Im Rahmen der Antragsprüfung und Festsetzung im Zuwendungsbescheid ist auf eine sorgfältige Ermittlung der Einzelansätze zu achten.

5. Anmerkungen zum Zuwendungsbescheid

Der Zuwendungsbescheid enthielt keine vollständige Angabe des Zuwendungsempfängers. Der Vertretungsberechtigte des Vereins ist im Adressaten vollständig zu benennen, um die Rechtmäßigkeit des Zuwendungsbescheides zu gewährleisten.

Der Landesrechnungshof erachtet es für notwendig, in den „Zuwendungszweck" aufzunehmen, dass ausschließlich Maßnahmen nach den §§ 11-14 SGB VIII gefördert werden.

Der Träger betrieb gleichzeitig einen Hort nach § 22 SGB VIII an dem gleichen Standort. Der Vorstandsvorsitzende und die Geschäftsführerin waren in beiden Geschäftsfeldern tätig. Hinsichtlich der Personalkosten lagen keine Nachweise zur Trennung der Aufgaben vor. Tätigkeitsbeschreibungen für die einzelnen Mitarbeiter waren nicht vorhanden. Aus den Mitteln der Jugendpauschale sind jedoch nur Leistungen nach den §§ 11-14 SGB VIII zuwendungsfähig. Daher ist der konkrete Zweck der Leistungen nach §§ 11-14 SGB VIII in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen.

Gem. Nr. 7 des Änderungsbescheides vom 24.11.2014 sind die Allgemeinen Bewilligungsbedingungen für Zuwendungen der Stadt Dessau-Roßlau und die ANBest-P Bestandteil des Bescheides und gelten entsprechend. Gem. § 29 Abs. 3 KomHVO gelten für Zuwendungen die §§ 23 und 44 LHO, sofern nicht ein vereinfachtes Verfahren im Rahmen einer Wertgrenze durch die Vertretung zugelassen wurde. Da der Stadtrat dazu nicht entschieden hat, sind ausschließlich die §§ 23 und 44 LHO anzuwenden. (siehe auch Pkt. 8.2)

Mit Änderungsbescheid vom 24.11.2014 erfolgte die Aufnahme von Nebenbestimmungen aus dem Zuwendungsbescheid des Landes für die Jugendpauschale in den Zuwendungsbescheid zur Weiterleitung an die freien Träger, darunter des Prüfrechtes des Landesverwaltungsamtes. Gem. dem Zuwendungsbescheid war auch das Prüfrecht des Landesrechnungshofs einschließlich für einen von ihm Beauftragten aufzunehmen. Der Zuwendungsbescheid entsprach diesbezüglich nicht den Nebenbestimmungen.

Anlage 2

6. Mittelanforderung

Gem. § 25 Abs. 1 KomHVO darf die Gemeinde Auszahlungen erst dann ausreichen, wenn die Aufgabenerfüllung es erfordert. Für die vorläufige Haushaltsführung darf die Gemeinde Aufwendungen bzw. Ausgaben leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist und Mittel einsetzen, die für unaufschiebbare Aufgaben erforderlich sind, beispielsweise laufende Bewirtschaftung der kommunalen Gebäude, aber auch Fortführung bereits begonnener Investitionsvorhaben.

Die Stadt zahlte die Zuwendungen lt. Verwendungsnachweis wie folgt aus:

Einnahme in €	Datum Eingang Konto
20.700,00 €	11.02.2014
20.700,00 €	20.03.2014
20.700,00 €	27.05.2014
20.700,00 €	24.07.2014
21.000,00 €	17.09.2014
55.585,77 €	27.11.2014
Summe: 159.385,77 €	

Der Urbanistische Bildungswerk e.V. hatte am 29.01.2014, 11.03.2014, 21.05.2014 und 16.07.2014 Abschlagszahlungen für jeweils 2 Monate für den Betrieb der Kinderfreizeiteinrichtung „Baustein" und das Spielmobil i. H. v. 20.700 € zuzüglich für Personalaufwendungen, die aus dem Fachkräfteprogramm finanziert wurden, beantragt. Die nach dem Zuwendungsbescheid vorgeschriebenen Mittelanforderungen lagen vom 10.09.2014 und 10.11.2014 vor.

Die Haushaltssatzung der Stadt Dessau-Roßlau für das Haushaltsjahr 2014 vom 07.05.2014 trat am 28.06.2014 durch Bekanntmachung im Amtsblatt 07/14, S. 10 in Kraft. Der Zuwendungsbescheid wurde erst am 17.07.2014 erstellt.

Die Stadt veranlasste die Abschlagzahlungen somit ohne eine rechtliche Grundlage. Ein Zahlungsgrund z. B. in Form eines vorläufigen Zuwendungsbescheides lag nicht vor. Die Stadt hatte die rechtlichen Grundlagen für eine rechtmäßige Verwendung der Zuwendungen nicht geschaffen. Die Stadt hatte zwar einen vorzeitigen Maßnahme-

beginn zugelassen, danach verbleibt das Finanzrisiko beim Antragsteller und es wird nicht über die Art und Höhe der Förderung entschieden. Ein Hinweis auf eine damit bestehende Verbindlichkeit der §§ 23 und 44 LHO bestand ebenfalls nicht.

Da die Förderung im Rahmen einer Projektförderung durchzuführen war, bestand in Folge der fehlenden zuwendungsrechtlichen Grundlagen kein Erfordernis und keine Verpflichtung zur Mittelausgabe. Insbesondere war eine ordnungsgemäße Mittelverwendung nicht sichergestellt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei vorläufiger Haushaltsführung künftig vorläufige Zuwendungsbescheide zu erlassen. Der Jugendhilfeausschuss bzw. der Stadtrat sollte dieses Verfahren für die Vergabe von Zuwendungen für die Jugendarbeit ausdrücklich bestätigen. So kann eine zuwendungsrechtlich ordnungsgemäße und zweckentsprechende Verwendung sichergestellt werden.

7. Verwendungsnachweisprüfung

Den Verwendungsnachweis legte das Urbanistische Bildungswerk e.V. am 29.01.2015 vor. Der Träger ermittelte eine Erstattung i. H. v. 4.063,62 €. Die Stadt forderte die Mittel zeitnah zurück. Sie bestätigte das Ergebnis des Verwendungsnachweises mit Festsetzungsbescheid vom 16.10.2015.

Durch den Zuwendungsbescheid waren die zuwendungsfähigen Ausgaben für Personalausgaben, Betriebskosten und Sachkosten verbindlich festgelegt worden und der Kosten- und Finanzierungsplan zum Antrag wurde Bestandteil des Bescheides.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass der Kosten- und Finanzierungsplan zum Antrag nicht den Festlegungen des Zuwendungsbescheides vom 17.07.2014 entsprach, da einige dort aufgeführte Aufwendungen nicht zum Projekt zählten.

Im Zuwendungsbescheid und auch im Änderungsbescheid hat die Stadt die Personalausgaben in Einzelansätzen je geförderte Fachkraft festgelegt. Zum Verwendungsnachweis ergaben sich wesentliche Abweichungen insbesondere für die Personalausgaben der Stelle der Frau E. Zu der Änderung des Finanzierungsplanes in diesem Einzelansatz stellte der Zuwendungsempfänger keinen Antrag gem. Nr. 1.2 ANBest-P zur Genehmigung durch die Stadt. Gem. Nr. 1.2 ANBest-P ist der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Die Einzelansätze dürfen um bis zu 20 v. H. überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entspre-

chende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann. Unter Berücksichtigung dieser Regelung ergibt sich somit eine Minderung der zuwendungsfähigen Personalausgaben um 11.686,83 €, welche die Stadt bei der Verwendungsnachweisprüfung nicht berücksichtigte.

Der Träger beantragte am 30.12.2014 die Änderung der Einzelansätze für die Müllentsorgung im Rahmen der Betriebskosten und von Einzelansätzen für Öffentlichkeitsarbeit und Gehälterberechnung im Rahmen der Sachkosten. Er erläuterte, dass Einsparungen in anderen Einzelansätzen erzielt worden seien. Die Stadt genehmigte diesen Antrag.

Der Träger hatte einen Eigenanteil i. H. v. 1.500 € aufzubringen. Nach dem Finanzierungsplan war dieser Eigenanteil für Aufwendungen im Einzelansatz „Ausstattung über 150 €" zu verwenden. Gemäß Nr. 1.2 ANBest-P sind alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Der Finanzierungsplan ist hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Eine Zuordnung der Finanzierung einzelner Einzelansätze aus dem Eigenanteil widersprach den verbindlichen ANBest-P und war somit nicht zulässig. Eine derartige Zuordnung hätte ggf. zur Folge, dass der Zuwendungsempfänger bei fehlenden Aufwendungen keinen Eigenanteil aufbringen müsste. Dies widerspräche den Fördergrundsätzen.

Der Verwendungsnachweis enthielt im Einzelansatz „Ausstattungen über 150 €" Aufwendungen für Nahrungsmittel i. H. v. 482,86 € sowie für ein Sofa und für eine Sitzecke i. H. v. 849,66 €. Lebensmittel sind bei diesem Einzelansatz nicht anzusetzen und grundsätzlich auch nicht zuwendungsfähig, sofern sie nicht begründet einem Projekt zugeordnet werden. Eine entsprechende Begründung lag nicht vor. Die Rechnung für das Mobiliar war an den Hort „Zauberburg" adressiert. Eine Erläuterung, warum dieses Mobiliar der Jugendeinrichtung zuzuordnen war und die Ausgaben damit zweckentsprechend gewesen wären, war in den Unterlagen nicht enthalten. Diese Ausgaben wären daher nicht anzuerkennen gewesen.

Aufwendungen für Verpackungsmaterial (27,96 €) und Dieselkraftstoff (147,85 €) sind ebenfalls nicht dem Einzelansatz „Ausstattungen über 150 €" zuzurechnen. Ggf. kann hier eine Zurechnung zu den Sach- oder Betriebsausgaben erfolgen.

Die Stadt ermittelte eine Erstattung i. H. v. 4.063,62 €. Bei ordnungsgemäßer Berücksichtigung des vorgeschriebenen Anteils hätte sich eine Minderung des Erstattungs-

betrages auf 4.017,48 € ergeben. Der Landesrechnungshof hat eine Rückforderung i. H. v. 16.915,39 € ermittelt.

Die Stadt berücksichtigte nicht die Maßgaben der Anteilfinanzierung, sondern wendete die Finanzierungsform der Fehlbedarfsfinanzierung an. Sie minderte die Gesamtaufwendungen um die abgerechneten Einnahmen einschließlich eines festen Betrages für den Eigenanteil. Eine Berechnung des festgesetzten Anteils an den Gesamtaufwendungen fand nicht statt.

Der Landesrechnungshof weist auch daraufhin, dass zusätzliche Einnahmen wie Teilnehmerbeiträge, Spenden u.ä. zunächst von den Gesamtaufwendungen abzuziehen sind. Dann ist die anteilige Finanzierung zu ermitteln. Erst nach Abzug dieser Festbeträge von den Gesamteinnahmen (Fehlbetrag) kann die festgelegte Anteilfinanzierung Berücksichtigung finden. Daher liegt hier ein Unterfall der Fehlbetragsfinanzierung, d.h. die anteilige Fehlbetragsfinanzierung, vor. Sie ist immer dann gegeben, wenn der Fehlbedarf von mehreren Zuwendungsgebern anteilig nach einem bestimmten Schlüssel gedeckt wird. Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, in diesen Fällen auf diese Art der Finanzierung insbesondere in Hinblick auf die Beachtung des Prinzips der Nachrangigkeit der öffentlichen Förderung zurückzugreifen. Diese Finanzierungsart bewirkt - sofern die **Festbetragsfinanzierung** nicht **vorteilhafter** ist - nachvollziehbare und einheitliche Ergebnisse bei der Anerkennung der Eigenmittel im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Finanzierungsart „Anteilfinanzierung" nicht deshalb gewählt werden sollte, um einen Nachweis der anteiligen Finanzierung der Maßnahmen mit kommunalen Zuwendungen zu führen. Dies ist nicht Zweck dieser Finanzierungsart. Der Landesrechnungshof gibt zu bedenken, dass die Finanzierungsart der Anteilfinanzierung bei der Finanzierung von Projekten mit regelmäßig erlangten zweckgebundenen Spendenanteilen, Eigenarbeitsleistungen oder Erlösen auch wegen des Grundsatzes des nachrangigen Einsatzes von öffentlichen Fördermitteln keine Anwendung finden sollte.

Der Landesrechnungshof schlägt vor, die Zuwendungsrichtlinien hinsichtlich der gewählten Finanzierungsart im Interesse einer ordnungsgemäßen und einheitlich nachvollziehbaren Verwendungsnachweisprüfung zu überprüfen. Die Stadt sollte Regelungen treffen, die eine Verwendungsnachweisprüfung gemäß den Prinzipien der Anteilfinanzierung gewährleisten bzw. regelmäßig eine Anwendung der Festbetragsfinanzierung favorisieren.

Eigenmittelaufkommen der Träger ist ordnungsgemäß zu berücksichtigen. Der Träger stellte nicht dar, aus welchen Mitteln er den Eigenanteil aufbrachte.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Stadt bei der Verwendungsnachweisprüfung Nebenbestimmungen der ANBest-P verletzte und eine fehlerhafte Ermittlung der Erstattungen durchführte.

8. Verzinsung von Erstattungsbeträgen

Zuwendungsbescheide können gemäß VV Nr. 8.1. zu § 44 LHO nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts (insbesondere §§ 45, 47 und 50 SGB X) zurückgenommen, widerrufen oder sonst unwirksam werden. Nach Nr. 7.4 ANBest-P ist der Erstattungsanspruch zu verzinsen.

Aus der Akte war kein Hinweis auf Zinsforderungen zu entnehmen.

Die Stadt wies in den Zuwendungsbescheiden darauf hin, dass eventuelle Forderungen von Rückerstattungen zu verzinsen sind. Sie hat jedoch nach der Aktenlage in keinem Fall von Erstattungen eine mögliche Verzinsung berechnet. Die Verzinsung des Erstattungsbetrages ist mindestens ab dem Zeitpunkt des Eintritts der auflösenden Bedingung, hier zumeist der nachträglichen Ermäßigung der Ausgaben, zu ermitteln und entsprechend zu erheben.

Erstattungsbeträge sind ordnungsgemäß festzusetzen und für die Vergangenheit zu verzinsen.

Die Stadt förderte des weiteren Personal-, Betriebs- und Sachkosten zum Betrieb der Jugendfreizeiteinrichtung „Zu Hause in Kochstedt" des Vereins „Zu Hause in Kochstedt" e.V. Der Landesrechnungshof stellte zu diesem Verfahren ebenfalls Mängel bei der Durchführung des Zuwendungsverfahrens in o.g. Sinne fest. Er weist hier zudem darauf hin, dass

- die Entscheidung zur Förderung nicht der Höhe der beantragten Förderung entsprach. Gem. VV Nr. 4.1 zu § 44 LHO ist, soweit dem Antrag des Zuwendungsempfängers nicht entsprochen wird, dies erforderlichenfalls zu begründen (§ 1 VwVfG LSA i. V. m. § 39 VwVfG). Die Minderung der beantragten Förderung war aus der Ak-

te nicht nachvollziehbar und somit nicht die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung des Projekts,

- zur Anteilfinanzierung eine fehlerhafte Festsetzung des Anteils der städtischen Förderung erfolgte. Der Anteil betrug nach dem Finanzierungsplan 98,07 % und nicht wie angegeben 96,58 %. Die unbare Förderung wurde einer Festbetragsfinanzierung entsprechend angewendet und war daher bei der Ermittlung des Anteils der Zuwendung an den Gesamteinnahmen zu mindern. Daraus errechnet sich ein Anteil der Zuwendung i. H. v. 97,89 %.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung wurde die Finanzierungsart der Anteilfinanzierung nicht berücksichtigt. Der Träger hatte Zuwendungen i. H. v. 2.447,46 € erstattet.

	ZB	VN-Träger	Prüfung JA	Prüfung RPA	Prüfung LRH
Gesamtausgaben	50.969,76 €	48.352,30 €	47.995,08 €	47.839,58 €	47.839,58 €
dar. Fernwärme unbar	4.300,00 €	4.300,00 €	3.942,78 €	3.942,78 €	3.942,78 €
Differenz	**46.669,76 €**	44.052,30 €	44.052,30 €	43.896,80 €	43.896,80 €
Anteil der Zuwendung an Barausgaben	***97,89 %***	43.122,54 €	43.122,54 €	42.970,33 €	42.970,33 €
Zuwendung	**45.684,76 €**	45.684,76 €	45.684,76 €	45.684,76 €	42.970,33 €
Fernwärme unbar	4.300,00 €	4.300,00 €	3.942,78 €	3.942,78 €	3.942,78 €
Eigenleistung	985,00 €	985,00 €	815,00 €	680,50 €	926,47 €
	50.969,76 €	50.969,76 €	50.442,54 €	50.308,04 €	47.839,58 €
Differenz		2.617,46 €	**2.447,46 €**	2.468,46 €	**2.714,43 €**
					-266,97 €

Eine ordnungsgemäße Anwendung der Anteilfinanzierung erfordert die Ermittlung des Anteils an den zuwendungsfähigen Ausgaben, hier nach Abzug des unbaren Anteils, der in der Praxis als Festbetragsfinanzierung verrechnet wurde. Der Landesrechnungshof ermittelte eine Erstattung i. H. v. 2.714,43 €, d.h. weitere Zuwendungen i. H. v. 266,97 € waren nicht zweckentsprechend verwendet.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Maßgaben der VV zu § 44 LHO und die ANBest-P künftig von der Stadt in vollem Umfang angewendet

werden. Dies betrifft insbesondere die ordnungsgemäße Umsetzung der Maßgaben zur Finanzierungsart.

6.5 Weiterleitungsverfahren der Jugendpauschale 2015

6.5.1. Zuwendungsverfahren des Landes

Zur Förderung der Jugendarbeit erhielt die Stadt Dessau-Roßlau mit Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 25.02.2015 (Az. 601.2.4-51774-143340-15-1) eine Zuwendung i. H. v. 169.842 € zur Finanzierung einer Vielzahl von örtlichen Maßnahmen nach den §§ 11-14 SGB VIII als Projektförderung. Gemäß dem Zuwendungsbescheid waren zur Weiterleitung der Mittel die VV zu §§ 23, 44 LHO und somit auch die ANBest-P zu § 44 LHO anzuwenden sowie weitere Nebenbestimmungen zu beachten.

Gemäß dem Verwendungsnachweis vom 15.06.2016 wurden folgende Maßnahmen aus Mitteln der Jugendpauschale nach § 31 KJHG-LSA gefördert:

Ausgaben	Träger	Ausgaben	davon Jugendpauschale
Kinderfreizeitoase	Stadt Dessau-Roßlau	307.170,54 €	169.842,00 €
Spielmobil[28]	Urbanistisches Bildungswerk e.V.	32.263,72 €	
Kinderzirkus	K.I.E.Z. e.V.	48.863,10 €	
Angebot „Politische Jugendbildung"	AJZ e.V.	8.584,08 €	

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Dessau-Roßlau prüfte die Verwendung der Jugendpauschale gem. Nr. 7.2 ANBest-Gk und erstellte einen ausführlichen Prüfbericht. Insbesondere wurden die Anwendung der 20 %-Regelung für die Überschreitung von Ausgabenansätzen der Einzelansätze, die ordnungsgemäße Zuordnung von Personal-, Betriebs- und Sachkosten zu einzelnen Projekten der Träger und das Besserstellungverbot geprüft. Das Jugendamt wurde des Weiteren auf den Nachweis zum zweckgebundenen Einsatz von Personal hingewiesen.

Gemäß dem Prüfvermerk flossen die Zuwendungen des Landes i. H. v. 89.683,90 € für die vollständige Finanzierung der o.g. Maßnahmen an freie Träger und ein Anteil

[28] Eine separate Förderung erfolgte für dieses Projekt nicht. Die Förderung wurde gemeinsam mit der Freizeiteinrichtung „Baustein" durchgeführt. Eine Bindung der Landesmittel an die Ausgaben für das Spielmobil wurde im Zuwendungsbescheid nicht verfügt.

von 80.158,10 € wurde zur Finanzierung der städtischen Freizeiteinrichtung „Kinderfreizeitoase" eingesetzt.

Der Landesrechnungshof stellt hierzu – wie auch für das Vorjahr - fest, dass kein eigenständiges Projekt „Spielmobil" gefördert wurde, sondern ein gemeinsames Zuwendungsverfahren mit der Einrichtung „Baustein" des Trägers bestand. Die Landesmittel wurden gemäß dem Zuwendungsbescheid der Stadt nicht ausschließlich für das Spielmobil zugewiesen. Die im Verwendungsweis dargestellte Verwendung der Landesmittel ist somit der Höhe nach gegeben, jedoch zuwendungsrechtlich nicht ordnungsgemäß dargestellt. Die Verwaltung des Jugendamtes und in der Folge das Rechnungsprüfungsamt hätten somit das gesamte Zuwendungsverfahrens „Kinderfreizeiteinrichtung Baustein und Spielmobil" prüfen müssen, um den ordnungsgemäßen Einsatz der Landesmittel zu bestätigen. Dies hätte auch eine Änderung des Kosten- und Finanzierungsplanes zum Verwendungsnachweis zur Jugendpauschale zur Folge gehabt.

Ebenso ist für die Projekte Kinderzirkus „raxli faxli" des K.I.E.Z. e.V. und das Projekt „Politische Jugendbildung" des Alternativen Jugendzentrum e.V. ein nicht aus den Zuwendungsverfahren abzuleitender Finanzierungsanteil an der Jugendpauschale in den Verwendungsnachweis aufgenommen worden. Der Kosten- und Finanzierungsplan der Projekte wurde bei der Abrechnung nicht berücksichtigt. Somit lag ein unvollständiger Ausgaben- und Einnahmennachweis der Projekte vor.

Die Stadt hat zur zuwendungsrechtlich ordnungsgemäßen Aufstellung ihres Verwendungsnachweises die für die Weiterleitung der Zuwendungen aus der Jugendpauschale bestehenden Vorgaben vollständig zu berücksichtigen.

Das Landesverwaltungsamt hatte mit Schreiben vom 31.08.2016 die Verwendungsnachweisprüfung zur Jugendpauschale abgeschlossen. Es ergaben sich Beanstandungen zur unvollständigen Vorlage des Nachweises der Einnahmen, da die Stadt nicht angegeben hatte, aus welchen Mitteln die Gesamtausgaben kofinanziert wurden. Durch das Landesverwaltungsamt wurde jedoch kein Kosten- und Finanzierungsplan vorgegeben. Es ergaben sich hieraus keine Auswirkungen auf die Förderung. Des Weiteren wurde bemängelt, dass zur Förderung der städtischen Kindereinrichtung keine Belegkontrollen durch das Rechnungsprüfungsamt durchgeführt wurden. Das Rechnungsprüfungsamt bestätigte die Übereinstimmung mit den Büchern der Stadt. Das Landesverwaltungsamt kürzte wegen dieses Auflagenverstoßes die

anzuerkennenden Gesamtausgaben um 10 %.[29] Das Landesverwaltungsamt kürzte die Ausgaben für das Projekt „Historisch-politische Jugendbildung" des Alternativen Jugendzentrum e.V. ebenfalls um 10 %, da einige Teilmaßnahmen nicht dem Zuwendungszweck der §§ 11-14 SGB VIII entsprachen. Die Beanstandungen führten zur Minderung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben gegenüber dem Verwendungsnachweis. Sie hatten jedoch keine Kürzung der ausgereichten Jugendpauschale zur Folge. Das Zuwendungsverfahren wurde entsprechend durch das Landesverwaltungsamt abgeschlossen. Andere Ergebnisse einer Rechnungsprüfung blieben danach unberührt.

Der Landesrechnungshof stellt auch für die Förderung 2015 aus der Jugendpauschale fest, dass die Landesförderung wiederum für vier Einrichtungen abgerechnet wurde. Das Projekt des Vereins „Zu Hause in Kochstedt e.V." wurde aus Landesmitteln nicht weitergeführt. Gemäß dem Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes bestand der Zuwendungszweck in der Finanzierung einer Vielzahl von örtlichen Maßnahmen nach den §§ 11-14 SGB VIII. Die Stadt hat ihre Zuwendungspraxis auf die Einrichtungsförderung konzentriert und somit die Förderung von kleineren Angeboten oder Ferien- und Freizeitmaßnahmen vielfältiger Träger eingeschränkt. Durch die Einrichtungen wurden jedoch nach den Sachberichten vielseitige Kinder- und Jugendmaßnahmen angeboten, so dass dem Landesinteresse nachgekommen wurde.

Das gesetzliche Interesse an der Maßnahmen- und Trägervielfalt sollte jedoch schwerpunktmäßig bei der Fortschreibung der Jugendhilfeplanung und der Förderstrategie des Jugendhilfeausschusses berücksichtigt werden, wozu der Landesrechnungshof unter Pkt. 7.2 ausgeführt hat.

6.5.2 Hinweise zu den Zuwendungsverfahren zur Förderung von Personal-, Betriebs- und Projektausgaben

Der Landesrechnungshof prüfte Zuwendungsvorgänge zur Weiterleitung der Jugendpauschale für das Jahr 2015 und stellte auch hier eine überwiegend zweckentsprechende Vergabe der Zuwendungen fest.

Die Stadt Dessau-Roßlau förderte das Angebot des Alternativen Jugendzentrum Dessau e.V. (AJZ e.V.) i. H. v. 10.069,83 €. Zur Qualifizierung der Zuwendungsver-

[29] Eine Prüfung der Beanstandungen des Landesverwaltungsamtes, die ohne Auswirkungen auf die Höhe der Förderung blieben, erfolgt in diesem Bericht nicht. Der Landesrechnungshof behält sich eine Darstellung gegenüber dem Landesverwaltungsamt vor.

fahren werden im Folgenden Feststellungen und Hinweise am Beispiel der Förderung für dieses Angebot „Betriebs- und Sachkosten zum Projekt Jugendbildung des AJZ e.V." zusammengefasst:

1. Vorzeitiger Maßnahmebeginn

Der Träger stellte am 27.05.2014 einen Antrag zur „Förderung Projekt Jugendbildung im AJZ e.V." für das Jahr 2015. Die Antragstellung erfolgte einschließlich der Beantragung der Förderung von Personalausgaben im Rahmen des Fachkräfteprogramms des Landes Sachsen-Anhalt.

Gleichzeitig wurde der Antrag für die Zulassung einer Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns gestellt.

Am 17.06.2104 bestätigte die Stadt u.a. die Vorlage von Anträgen zur Förderung der „Jugendbildung AJZ" und „Personalkosten im Feststellenprogramm Jugendsozialarbeiter". Am 22.12.2014 erteilte die Stadt die Zulassung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn 2015 für den Antrag zur „Förderung Jugendbildung im AJZ e.V. über Feststellenprogamm".

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass nach den Bezeichnungen der Förderanträge keine Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns für den Teilantrag zur „Förderung Projekt Jugendbildung im AJZ e.V." erteilt wurde.

Der Zuwendungsbescheid für das genannte Projekt erging erst am 08.09.2015. Das Projekt wurde jedoch zum Jahresbeginn 2015 begonnen. Der vorzeitige Maßnahmebeginn für dieses Projekt war nicht ausdrücklich zugelassen.

Der Landesrechnungshof erwartet eine projektbezogene Antragstellung auf Gewährung der Zuwendungen. Dadurch können Rechtsunsicherheiten im Zuwendungsverfahren wie eine mangelnde Zulassung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns vermieden werden.

2. Unvollständiger Antragsprüfungsvermerk

Der vorgeschriebene Antragsprüfungsvermerk ist die entscheidende Grundlage für das gesamte Zuwendungsverfahren. Der Vermerk der Stadt war unvollständig und zu einer Vielzahl von Grundlagen der Festsetzung der Zuwendung nicht aussagekräftig.

a) Der Landesrechnungshof stellte vielfach Mängel bei der Anwendung des Zuwendungsrechts zu den o.g. Prüffragen fest, die unter Pkt. 8.4 beispielhaft beschrieben werden.

Die Stadt hat in Anlehnung an die VV Nr. 3.4 zu § 44 LHO künftig das Ergebnis der Antragsprüfung vollständig zu vermerken und damit für ein rechtmäßiges Zuwendungsverfahren Sorge zu tragen.

b) Der Landesrechnungshof stellte fest, dass teilweise Maßnahmebeschreibungen bzw. Konzepte von Kinder- und Jugendeinrichtungen nicht Gegenstand der vorgelegten Anträge waren. Eine Konzeption des Alternativen Jugendzentrum e.V. Dessau lag vom Stand Juli 2013 vor. Sie betraf allgemeine Aussagen zur angestrebten Arbeit des Trägers. Nach der Jugendhilfeplanung betrieb der Träger einen Jugendtreff mit einem offenen Bereich und bot Kurse und Arbeitsgruppen sowie ein Beratungsprogramm an. Die Fördermaßnahme bezog sich auf ein Projekt „Jugendbildung im AJZ e.V." und somit nicht auf eine Förderung der Gesamteinrichtung. Der Landesrechnungshof fand für dieses Projekt keinen Maßnahmeplan vor. Es fehlten Angaben zu den ggf. anteilig zuzurechnenden Betriebs- und Sachausgaben, da auch ein offener Bereich mit weiteren Aufgaben betrieben wurde, sowie zu den konkret geplanten Veranstaltungen und Projekten des Trägers. Die Dokumentation zur Prüfung eines Förderantrages erfasste zwar die Fragen zur Prüfung des inhaltlichen Konzepts und zur Beurteilung der Förderfähigkeit. Entsprechende Aussagen wurden von der Stadt nicht dokumentiert. Diese sind jedoch wesentlich für die sachliche und fachliche Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit von Maßnahmen und für eine künftige Prüfung des Verwendungsnachweises.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass eine Konzeption für das Projekt „Jugendbildung im AJZ e.V." nicht vorlag. Zum Antrag lag ein Kosten- und Finanzierungsplan 2015 „Alternatives Jugendzentrum e.V." mit einem Ausgabenumfang i. H. v. 62.404,35 € vor. Die Stadt gliederte daraus vier Zuwendungsvorgänge und fasste u.a. Leistungen und Aufwendungen für Betriebskosten, Sachkosten und Projekt- und Ver-

anstaltungskosten in einem Projekt „Jugendbildung im AJZ e.V." zusammen, wobei sie jeweils einzelne getrennte Kosten- und Finanzierungspläne nach zusammengefassten Einzelansätzen aufstellte. Der Landesrechnungshof konnte die Kosten- und Finanzierungsplanung aus der sachlichen und zahlenmäßigen Aktenlage zum Antrag nicht nachvollziehen. Dies betraf insbesondere die Aufsplittung in Projektteile mit eigener Finanzierungsplanung wie Personalausgaben, Mietausgaben, Betriebskosten, Sachkosten und Projekt- und Veranstaltungskosten.

Es wird wiederum darauf hingewiesen, dass im Rahmen der geplanten Anteilfinanzierung alle aus dem Projekt entstehenden Einnahmen für alle zweckgebundenen Ausgaben einzusetzen waren. Es bedarf somit bereits in der Phase der Antragsprüfung der ordnungsgemäßen Organisation der Projekte unter Berücksichtigung der geplanten Finanzierungsart.

Der Landesrechnungshof konnte keine ordnungsgemäße projektbezogene Antragsstellung und Antragsprüfung vorfinden.

c) Gem. VV Nr. 2.1 zu § 44 LHO ist vor Bewilligung der Zuwendung zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Zuwendungsgebers und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.

Zu den Bewilligungsvoraussetzungen zählt gem. VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO weiterhin, dass bei der Förderung durch mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts die Bewilligung in geeigneten Fällen durch nur eine Behörde erfolgen soll. In jedem Fall sollen die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeiführen u.a. über

1.4.1 die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben,

1.4.2 die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen und

1.4.3 die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid.

Die Stadt vermerkte keine Absprachen mit den weiteren Zuwendungsgebern, die eine Zuwendung i. H. v. 10.000 € bereitstellen sollten. Zuwendungsbescheide der fördernden Landesstellen (z. B. des Zentrums für politische Bildung Sachsen-Anhalt) oder weiterer öffentlich-rechtlicher Geldgeber waren in der Akte nicht vorhanden. Es bestand somit insbesondere keine Absprache zur Finanzierungsart. Zu erwartende

Drittmittel anderer Stellen oder erwartete Spenden und Teilnehmerbeiträge wurden nicht erläutert und ggf. als Eigenmittel beansprucht.

Dies hinderte eine ordnungsgemäße Festlegung der Finanzierungsart und Verwendungsnachweisprüfung, da Höhe und Herkunft der geplanten Drittfinanzierungen nicht nachvollziehbar waren. Erfolgen Drittfinanzierungen durch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, ist zuvor ein Einvernehmen mit der anderen Behörde herzustellen (VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO). Abstimmungen mit anderen öffentlich-rechtlichen Stellen waren nicht dokumentiert.

Der Landesrechnungshof erwartet eine vollständige und übersichtliche Aktenführung zur Antragsprüfung und die Bearbeitung ausschließlich vollständiger Anträge zur Förderung. Bei der Förderung durch mehrere Stellen soll die Bewilligung in geeigneten Fällen nur durch eine Behörde erfolgen. In jedem Fall sollen die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung mindestens Einvernehmen herbeiführen. In der Zuwendungsakte ist das Abstimmungsergebnis zu vermerken.

3. Mittelanforderung

Die Stadt teilte im Schreiben zum vorzeitigen Maßnahmebeginn mit, dass zu beachten sei, dass Mittelanforderungen vorerst nur auf dem Niveau des Jahres 2014 gewährt werden könnten.

Die Zulassung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn stellt keine Ermächtigungsgrundlage der Stadt zur Gewährung von Ausgaben dar.

Gem. VV Nr. 4.1 zu § 44 LHO werden Zuwendungen durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt. Die Ermächtigungsgrundlage ist grundsätzlich erst der Zuwendungsbescheid (auch unter dem Vorbehalt der rechtmäßigen Haushaltsatzung) oder ein Zuwendungsbescheid zu Abschlagszahlungen auf die zu erwartende Förderung. Gem. VV Nr. 7.1 zu § 44 LHO soll die Zuwendung regelmäßig erst ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist. Für die Auszahlung von Zuwendungen lag somit keine Bewilligungsgrundlage vor.

Gem. § 25 Abs. 1 KomHVO darf die Gemeinde Auszahlungen erst dann ausreichen, wenn die Aufgabenerfüllung es erfordert. Für die vorläufige Haushaltsführung darf die Gemeinde Aufwendungen bzw. Ausgaben leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet

ist. Die rechtliche Verpflichtung bestand in Folge der fehlenden Bewilligung gem. VV Nr. 4.1 zu § 44 LHO nicht.

4. Zum Zuwendungsbescheid

Der Landesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen zu Pkt. 7.4.2.

5. Verwendungsnachweisprüfung

Gemäß Nr. 1.2 ANBest-P zu § 44 LHO sind alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Bei der Ermittlung des Eigenanteils ist eine strikte Trennung nach der Herkunft der Einnahmen vorzunehmen. Die Stadt rechnete jedoch Zuschüsse Dritter, Spenden und Teilnehmerbeiträge als Eigenmittelanteil an. Sie wählte als Finanzierungsart die Anteilfinanzierung. Der Anteil der städtischen Förderung betrug danach 43,99 % an den Gesamtausgaben.

Gemäß dem Zuwendungsbescheid wurden Gesamtausgaben i. H. v. 22.894,24 € verbindlich festgelegt und eine Zuwendung i. H. v. maximal 10.069,83 € bewilligt. Der Eigenanteil und die Zuwendungen Dritter betrugen insgesamt 12.824,41 €. Der Bescheid regelte zudem, in welcher festen Höhe Betriebsausgaben und Sachkosten jeweils aus Eigenmitteln und Drittmittel zu finanzieren waren. Diese Regelung des Zuwendungsbescheides war fehlerhaft, da alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen sind.

Gemäß dem Verwendungsnachweis rechnete der Träger Ausgaben i. H. v. 28.436,12 € ab und stellte diesen Einnahmen i. H. v. 29.602,14 € gegenüber. Er ermittelte eine Erstattung i. H. v. 1.166,02 €.

Nach der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt entstand eine abschließend festgesetzte Forderung i. H. v. 1.485,75 €. Der Landesrechnungshof konnte die Ermittlung des Erstattungsbetrages nicht nachvollziehen, da die Ermittlung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben fehlerhaft war und ebenfalls keine ordnungsgemäße Berücksichtigung von Drittmitteln wie Spenden und Teilnehmerbeiträgen erfolgte.

Der Landesrechnungshof zeigt im Folgenden die Nichteinhaltung von zuwendungsrechtlichen Vorschriften auf:

1. Die im Verwendungsnachweis angegebenen Gesamtausgaben überschritten die verbindlich festgelegten Gesamtausgaben i. H. v. 5.541,88 €. Der Träger hatte keine Änderung des Finanzierungsplanes beantragt. Er wies höhere Einnahmen als zur Sicherstellung der Finanzierung erforderlich aus.

Die Stadt erhob keine Beanstandung zum Finanzierungsplan des Trägers. Sie führte vielmehr den Finanzierungsplan des Trägers fort. Eine Prüfung nach den Vorgaben zur Anteilfinanzierung erfolgte nicht.

Der Träger rechnete im Verwendungsnachweis um 1.164,55 € höhere Einnahmen ab, als für Finanzierung der Aufwendungen erforderlich waren. Zu den Einnahmen zählten ein Eigenanteil i. H. v. 1.016,96 € sowie Einnahmen aus Spenden und Teilnehmerbeiträgen. Der Träger zahlte die die Gesamtausgaben übersteigenden Mehreinnahmen zurück und hatte in der Konsequenz keinen Eigenanteil an der Förderung aufgebracht. Nach dem Antragsprüfungsvermerk zur Förderung waren noch Eigenmittel i. H. v. 2.824,41 € geplant. Der Zuwendungsbescheid legte die geplanten Anteile für Eigenmittel und Zuwendungen Dritter an den Gesamtaufwendungen nicht gesondert fest. Die Stadt hatte versäumt, eine ordnungsgemäße Antragstellung zu fordern. Spenden waren im Finanzierungsplan nicht vorgesehen. Sie hätten ebenso wie Teilnehmerbeiträge Berücksichtigung finden müssen.

Die Stadt akzeptierte, dass der Träger entgegen dem Finanzierungsplan keine Eigenmittel zur Finanzierung des Projektes aufbrachte. Der Landeshof erachtet es gem. § 74 Abs. 1 SGB VIII für erforderlich, dass ein verbindlich festgesetztes Aufkommen von Eigenmitteln nicht aus Zuwendungen finanziert wird.

2. Gemäß Nr. 1.2 ANBest-P zu § 44 LHO ist der Finanzierungsplan bei der Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierung hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Die Einzelansätze dürfen um bis zu 20 v. H. überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann.

Das Rechnungsprüfungsamt forderte die konsequente Prüfung der Einhaltung der Einzelansätze bei den Betriebskosten und den Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit. Keine Einwendungen erhob es jedoch gegen die erhebliche Überschreitung des Einzelansatzes „Projekt- und Veranstaltungskosten", da für diesen Ansatz die Drittmittel und die Eigenmittel eingesetzt wurden. Eine Mitteilung oder ein Antrag zur Änderung des Finanzierungsplanes des Trägers lag nicht vor.

Bei dieser Verwendungsnachweisprüfung hat die Stadt insbesondere nicht beachtet, dass

- der Finanzierungsplan für das Projekt verbindlich und daher die Gesamtfinanzierung des Projektes Ausgangspunkt der Verwendungsnachweisprüfung sein muss. Der Finanzierungsplan ist für das Gesamtprojekt unter Beachtung der Gesamtfinanzierungsregel nach Nr. 1.2 ANBest-P zu § 44 LHO aufzustellen, daher können einzelnen Ausgaben nicht entsprechende Einnahmen zugeordnet werden. Somit kann nicht ohne entsprechende Änderung des Zuwendungsbescheides ein gesondertes Projekt, z.B. für die Finanzierung der Projekt- und Veranstaltungskosten, gebildet und dieses unabhängig von der Gesamtfinanzierung betrachtet werden. Der Träger sollte daher Überlegungen anstellen, auch z.B. entsprechend den Projektförderungen der Landeszentrale für politische Bildung themengebundene Veranstaltungen und Projekte gesondert zur Förderung zu beantragen. Dies erleichtert auch für die Zuwendungsgeber den Ausschluss von Doppelförderungen oder den gegenteiligen Fall der Unterfinanzierung des Trägers,

- für die Überschreitung der Einzelansätze zu den Betriebs- und Sachkosten um 20 % und auch für weitere Überschreitungen waren keine ausreichenden Einsparungen in anderen Einzelansätzen gegeben, ohne dass das verbindliche Gesamtergebnis überschritten wurde. Unter Einbeziehung der 20 %-Regelung (25.566,38 €) lagen die Gesamtausgaben noch immer um 2.672,14 € höher als die verbindlichen Gesamtausgaben. Jegliche Überschreitung von Einzelansätzen war somit zu überprüfen, um die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben ordnungsgemäß festzulegen,

- Mittel in Form von Spenden und Teilnehmerbeiträgen nicht wirksam für den festgesetzten Anteil zur Anteilfinanzierung berücksichtigt werden können, da sie Festbeträge darstellen und somit nicht anteilig vergeben werden. Ebenfalls sind Zuwendungen Dritter, die in Form einer Festbetrags- oder Fehlbedarfsfinanzierung bereitgestellt wurden, nicht bei der Ermittlung der Zuwendung nach der Anteilfinanzierung einzubeziehen. Zu beachten ist weiterhin, dass die Finanzierung aus der städtischen Förderung nachrangig ist. Daraus ergibt sich folgender Ansatz zur Ermittlung der Zuwendung nach dem vorgelegten Verwendungsnachweis:

Anlage 2

			Anteilige Fehlbedarfsfinanzierung	Fehlbedarfsfinanzierung
zuwendungsfähige Gesamtausgaben			22.894,24 €	22.894,24 €
abz. Spenden			2.950,00 €	2.950,00 €
Teilnehmerbeiträge			1.370,00 €	1.370,00 €
Zuwendungen Dritter			13.462,52 €	13.462,52 €
Summe Festbeträge			17.782,52 €	17.782,52 €
Differenz			5.111,72 €	5.111,72 €
Stadt/Land			4.481,10 €	2.287,31 €
Eigenmittel	2824,41 €	12,34 %	630,62 €	2.824,41 €

Die jeweiligen Zuwendungsbescheide oder –verträge für Drittfinanzierungen öffentlich-rechtlicher Träger lagen nicht vor. Der Landesrechnungshof ging hier von jeweiligen Festbetragsfinanzierungen aus. Eine ordnungsgemäße Ermittlung der Zuwendung war wegen der fehlerhaften Führung des Zuwendungsverfahrens nicht möglich.

Das Ergebnis zeigt, dass eine Verringerung der Förderung i. H. v. 10.069,83 € auf eine Zuwendung i. H. v. 4.481,00 € die Folge der gewählten Anteilfinanzierung sein kann. Bei der Wahl der Fehlbetragsfinanzierung ist das Eigenmittelaufkommen im Finanzierungsplan verbindlich festgelegt und vorrangig zu den Mittel der Stadt zur Finanzierung einzusetzen. Somit kann sich danach die Zuwendung auf einen Betrag i. H. v. 2.287,31 € mindern.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Finanzierungsart „Anteilfinanzierung" nicht deshalb gewählt werden sollte, um einen Nachweis der anteiligen Finanzierung der Maßnahmen mit städtischen Zuwendungen zu führen. Dies ist nicht Zweck dieser Finanzierungsart. Der Landesrechnungshof regt an, dass die Finanzierungsart der Anteilfinanzierung bei der Finanzierung von Projekten mit regelmäßig erlangten zweckgebundenen Spendenanteilen, Eigenarbeitsleistungen oder Erlösen auch wegen des Grundsatzes des nachrangigen Einsatzes von öffentlichen Fördermitteln keine Anwendung finden sollte.

Der Landesrechnungshof schlägt vor, die Zuwendungsrichtlinien hinsichtlich der gewählten Finanzierungsart im Interesse einer ordnungsgemäßen und einheitlich nachvollziehbaren Verwendungsnachweisprüfung zu überprüfen. Er geht davon aus, dass die Stadt künftig die VV zu § 44 LHO und die ANBest-P

zur ordnungsgemäßen Anwendung der Anteil- und Fehlbedarfsfinanzierung beachtet bzw. regelmäßig eine Anwendung der Festbetragsfinanzierung favorisiert.

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.

Für das Projekt lag ein ausführlicher Qualitätsbericht vor.

Mit dem Festsetzungsbescheid hatte die Stadt erklärt, dass der Zuwendungszweck mit den eingesetzten finanziellen Mitteln erreicht wurde sowie die kommunale Zuwendung zweckentsprechend und fristgerecht eingesetzt wurde. Eine Dokumentation zu einer Erfolgsprüfung lag jedoch nicht vor.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, dass die Sachberichte nach Struktur-, Prozess- und Ergebnismerkmalen geprüft und die Ergebnisse dokumentiert werden. Die Stadt hat zur Erstellung von Sachberichten spezifische Kriterien zur Bewertung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität vorgegeben, die zur Gewährleistung der Aufgabenstellung, des Bedarfs und der Arbeitsweise der Einrichtung erheblich sind.

Die Sachberichte zu den Verwendungsnachweisen wurden durch die Stadt nicht hinsichtlich der Qualität und des Erfolgs der Arbeit der Zuwendungsempfänger 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.

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. Die Stadt hat dazu ein **Handbuch für gute Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe nach §§ 11 bis 14 SGB VIII der Stadt Dessau-Roßlau** - Standards für Träger, MitarbeiterInnen und alle in der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit beschäftigten Personen zur Sicherung und Weiterentwicklung der sozialpädagogischen Qualität in den Kinder- und Ju-

gendeinrichtungen und Projekten in Dessau-Roßlau, Stand Januar 2016 – erarbeitet. Die Einbindung von dort beschriebenen Merkmalen in die Erstellung des Sachberichts fand jedoch leider nicht statt.

Der Landesrechnungshof sieht Potential zur Analyse und Verbesserung der Möglichkeiten der offenen Jugendbildungsarbeit. Die Projekte werden von der Stadt und den Trägern stark auf die Durchführung in und für Bildungseinrichtungen ausgerichtet und damit oft unterrichtsbezogen durchgeführt. Die Förderung aus der Jugendpauschale soll auf die Potentiale der außerschulischen Jugendbildung ausgerichtet werden. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen aus der Stadt nachzuweisen ist. Das Landesverwaltungsamt kürzte die Ausgaben für das Projekt „Historisch-politische Jugendbildung" des Alternativen Jugendzentrum e.V. um 10 %, da einige Teilmaßnahmen nicht dem Zuwendungszweck der §§ 11-14 SGB VIII entsprachen. Dies betraf insbesondere die Lehrerbildung und die Beteiligung von Personen über 27 Jahre.

Der Landesrechnungshof empfiehlt des Weiteren, die Vergabe von Zuwendungen für Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendhilfe an Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu binden. Im Zuwendungsbescheid können für die geförderten Kinder- und Jugendeinrichtungen die Leistungsbeschreibungen und die Qualitätsentwicklung gleichzeitig rechtssicher verankert werden. Damit können die Grundlagen für die Förderung und somit sowohl für die Antragstellung und Antragsprüfung als auch für die Erstellung des Verwendungsnachweises und die Verwendungsnachweisprüfung geschaffen werden.

Die Stadt kann auf dieser Basis allgemeine Grundsätze und Maßstäbe festlegen. Beispielsweise kann für Einrichtungen eine Mindestanzahl von Besuchern offener Bereiche für einen bestimmten Zeitraum festgelegt werden, die ein Anhaltspunkt für die Einschätzung des Erfolgs der Einrichtung sind. Werden festgelegte allgemeingültige Maßgaben nicht erreicht, ist die Förderung zu prüfen und ggf. aus Gründen des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln einzustellen.

Der Landesrechnungshof erachtet eine nachvollziehbare Dokumentation der Prüfung der Sachberichte zu den Verwendungsnachweisen für erforderlich, um die zweckentsprechende Durchführung zu bestätigen und insbesondere die geförderten Projekte im Rahmen der Jugendhilfeplanung qualitativ und quantitativ weiterzuentwickeln.

7. Fachkräfteprogramm

7.1 Allgemeines

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.

Das Landesjugendamt bewilligte der Stadt Dessau-Roßlau mit Zuwendungsbescheid vom 18.03.2011 (Az. 601-51779-143340-11-001) eine Zuwendung i. H. v. 306.414,51 €, die sich auf die Haushaltsjahre 2011-2013 i. H. v. jeweils 102.138,17 € verteilte.

Im Ergebnis des Verwendungsnachweises vom 28.10.2014 für die Jahre 2011-2013 hatte die Stadt Dessau-Roßlau Zuwendungen i. H. v. 4.669,10 € zurückgezahlt. Damit wurden Fördermittel i. H. v. lediglich 1,5 % der bewilligten Zuwendungen nicht in Anspruch genommen. Begründet wurde die Nichtinanspruchnahme mit Veränderungen der bewilligten Stellenübersicht und Langzeiterkrankungen. Durch eine zügige Umverteilung von Stellen konnte der überwiegende Einsatz der vom Land Sachsen-Anhalt bereit gestellten Fördermittel für Fachkräfte in der Jugendarbeit erreicht werden.

Mit Zuwendungsbescheid des Landesjugendamtes vom 23.05.2014 (AZ: 601.2.4-51779-143340-14-1) für das Fachkräfteprogramm 2014 erhielt die Stadt Zuwendungen i. H. v. 67.020,84 € auf der Basis der Zusicherung des Landesverwaltungsamtes vom 13.12.2013. Das Land hatte eine wesentliche Kürzung auf 65,6 % des Vorjahresniveaus der Förderung von Fachkräften in der Jugendarbeit vorgenommen. Die Stadt förderte vier Stellen bei freien Trägern der Jugendhilfe.

Für das Jahr 2015 erhielt die Stadt Dessau-Roßlau zur Förderung der Fachkräfte der Jugendarbeit eine Zuwendung i. H. v. 68.149,79 € (Zuwendungsbescheid vom 10.03.2015 AZ. 601.2.4-51779-143340-15-1). Die Stadt führte die Förderung der bestehenden vier Stellen kontinuierlich fort.

Gemäß Nr. 4.3 der Richtlinie über das Fachkräfteprogramm sind die geförderten Stellen in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. In der Stadt Dessau-Roßlau lag eine Jugendhilfeplanung mit Stand vom März 2012 vor. Mit Stand von Januar 2016 lag des Weiteren ein **Handbuch für gute Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe nach §§ 11 bis 14 SGB VIII der Stadt Dessau-Roßlau** vor, nach dem Standards für Träger, MitarbeiterInnen und alle in der Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit beschäftigten Personen zur Sicherung und Weiterentwicklung der sozialpädagogischen Qualität in den Kinder- und Jugendeinrichtungen und Projekten in Dessau-Roßlau festgeschrieben wurden.

Der Jugendhilfeausschuss bestätigte regelmäßig die Auswahl der Stellen für den Fachkräfteeinsatz.

Der Landesrechnungshof prüfte schwerpunktmäßig die Zuwendungsjahre 2014 bis 2015.

7.2 Zuwendungsverfahren zum Fachkräfteprogramm

7.2.1 Nichtbeachtung von Nebenbestimmungen durch die Stadt 2014

Gemäß der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Fachkräften der Jugendarbeit beteiligen sich die örtlichen Träger mit 30 v.H. an der Gesamtheit der zuwendungsfähigen Personalausgaben im Rahmen des Fachkräfteprogramms (Pkt. 4.1. RL zu FKP).

Der von der Stadt beantragte Finanzierungsplan wurde gemäß dem o.g. Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 23.05.2014 verbindlich. Danach betrug die Höhe der Zuwendung des Landes 67.020,84 €, dies entsprach max. 38,95 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben i. H. v. 172.075,47 €. Der örtliche Träger hatte sich somit verpflichtet, mindestens den Anteil von 61,05 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben sicherzustellen.

Die Stadt beantragte am 11.06.2014 die Änderung des Kosten- und Finanzierungsplanes, da eine Stelle nicht entsprechend nachbesetzt werden konnte. Die zuwendungsfähigen Personalausgaben i. H. v. nunmehr 134.289,40 € wurden durch den Änderungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 17.06.2014 für verbindlich erklärt. Das Land Sachsen-Anhalt und die Stadt beteiligten sich damit in einem Verhältnis von 49,91 % (67.020,84 €) zu 50,09 % (67.268,56 €) an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben für vier Fachkräfte freier Träger in der Jugendarbeit.

Gemäß dem zahlenmäßigen Nachweis zum Verwendungsnachweis entstanden tatsächliche Personalausgaben i. H. v. nur 124.096,50 €. Die Stadt behielt im zahlenmäßigen Nachweis die Höhe der Förderung von 67.020,84 € als Festbetrag bei. Sie erhöhte damit die Anteilfinanzierung des Landes auf 54,01 %, ohne eine vorherige Zustimmung erlangt zu haben. Das Rechnungsprüfungsamt argumentierte in seinem Prüfvermerk vom 28.10.2015, dass nach der Richtlinie ein Anteil von 30 % durch den öJHT zu erbringen und dieser Mindestanteil durch die Stadt erfüllt sei. Der Zuwendungsgeber habe die endgültige Entscheidung zu treffen.

Die Stadt konnte zum Prüfungszeitpunkt noch keinen abschließenden Bescheid des Landesverwaltungsamtes zur Förderung 2014 vorlegen.

Der Landesrechnungshof teilt diese Bewertung durch die Stadt nicht. Die Stadt hatte keine der Richtlinie entsprechende anteilige Stellenförderung mit einem Eigenanteil i. H. v. 30 % Eigenanteil beantragt und somit zur Finanzierung der Gesamtausgaben einen höheren Kommunalanteil zur Verfügung stellen wollen. Das Landesverwaltungsamt erklärte durch den Änderungsbescheid vom 17.06.2014 den beantragten geänderten Ausgaben- und Finanzierungsplan für verbindlich und entsprach damit Nr. 1.1. ANBest-Gk. zu § 44 LHO. Gem. Nr. 8.1 ANBest-Gk zu § 44 LHO ist die Zuwendung zu erstatten, soweit ein Zuwendungsbescheid nach Verwaltungsverfahrensrecht (insbesondere § 1 VwVfG LSA i. V. m. §§ 48, 49 VwVfG) oder anderen Rechtsvorschriften unwirksam oder mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen oder widerrufen wird. Dies gilt u.a. insbesondere, wenn eine auflösende Bedingung wie hier die nachträgliche Ermäßigung der Ausgaben oder die Änderung der Finanzierung eingetreten ist. Diese wirkt bei der gewährten Anteilfinanzierung grundsätzlich anteilig für die Zuwendungsgeber mindernd.

Die Stadt hatte die Zuwendungsbescheide zur Förderung der freien Träger nach Bestandskraft des Änderungsbescheides in einem Gesamtumfang der zuwendungsfähigen Ausgaben i. H. v. 125.395,24 € erlassen. Damit unterschritt sie die verbindlich festgesetzten Gesamtausgaben um 8.894,16 € erheblich. Sie hatte somit zuwendungsrechtlich eine mögliche anteilige Rückerstattung i. H. v. rd. 4.400 € billigend in Kauf genommen, da sie keinen nochmaligen Änderungsantrag an das Landesverwaltungsamt stellte.

Die Stadt hatte die Zuwendungen an die freien Träger im Rahmen einer Anteilfinanzierung bei einem Anteil von 100 % weitergeleitet. Dieser Anteil führt faktisch zu keiner Anteilfinanzierung, sondern zu einer Festbetragsfinanzierung. Des Weiteren wurde im Zuwendungsbescheid auf die anteilige kommunale und Landeszuwendung hingewiesen, wobei der jeweilige Landesanteil mit 49,91 % berechnet wurde. Die Stadt

hatte danach nur einen Gesamtbetrag aus Mitteln des Fachkräfteprogramms des Landes i. H. v. 62.585,27 € weitergeleitet. Bei einem Förderbetrag i. H. v. 67.020,84 € wurden somit nachweislich Zuwendungen i. H. v. 4.435,57 € nicht an die freien Träger weitergegeben.

Nach den vorliegenden Verwendungsnachweisen konnten die Träger die Mittel teilweise nicht vollständig einsetzen. Bei ihrer Verwendungsnachweisprüfung behielt die Stadt trotz der Minderung von zuwendungsfähigen Gesamtausgaben die Landesförderung als Festbetrag bei und setzte somit auch die anteilige Festsetzung im jeweiligen Zuwendungsbescheid vielfach nicht um. Der Landesrechnungshof ermittelte bei Berücksichtigung des Anteils der Landesförderung an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben einen Erstattungsbetrag i. H. v. 5.084,29 €.

Der Landesrechnungshof stellte eine nicht ausreichend realitätsnahe und richtliniengemäße Planung der Haushaltsausgaben für das Fachkräfteprogramm und bei der Weiterleitung der Landesmittel nicht ordnungsgemäße Berücksichtigung des vorliegenden Zuwendungsbescheides des Landesjugendamtes fest.

7.2.2 Nichtbeachtung von Nebenbestimmungen durch die Stadt 2015

Gem. Nr. 1.1 ANBest-Gk zu § 44 LHO sind alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter) und der Eigenanteil des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen. Der Finanzierungsplan ist hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Satz 2 gilt nicht für die Festbetragsfinanzierung.

Die Stadt Dessau-Roßlau erhielt Zuwendungen zur Förderung von Fachkräften in der Jugendarbeit für das Zuwendungsjahr 2015 i. H. v. 68.149,79 € im Rahmen einer Anteilfinanzierung. Gemäß dem beantragten und für verbindlich erklärten Ausgaben- und Finanzierungsplan zum Zuwendungsbescheid betrug der Landesanteil 47,07 % (68.149,79 €) an den geplanten zuwendungsfähigen Gesamtausgaben i. H. v. 144.798,11 €. Die Stadt hatte einen kommunalen Anteil i. H. v. 76.648,32 € sicher zu stellen.

Durch Zuwendungsbescheide für die fortgeführten vier Fachkräftestellen wurde an die freien Träger insgesamt eine Zuwendungssumme i. H. v. 66.273,68 € der Landesmittel weitergeleitet. Es bestand eine Differenz i. H. v. 1.876,11 € zur insgesamt

bewilligten Zuwendung des Landes. Für drei freie Träger wurde der Landesanteil in den Zuwendungsbescheiden der Stadt ordnungsgemäß i. H. v. 47,07 % berechnet. Der feste Zuwendungsanteil für den Alternatives Jugendzentrum e.V. wurde jedoch fehlerhaft i. H. v. 16.714,61 € und damit mit einem zu geringen Betrag i. H. v. 1.876,11 € ermittelt. Die Zuwendung beantragte der Verein gemeinsam mit der Zuwendung aus der Jugendpauschale. Da sich auch aus der Prüfung des Zuwendungsverfahrens für die Jugendpauschale für den Verein kein entsprechender Eigen- oder Drittmittelanteil ergab, geht der Landesrechnungshof von einem Rechen- bzw. Schreibfehler aus.

Der Landesrechnungshof stellte für das Zuwendungsjahr 2015 des Weiteren fest, dass die Stadt den Ausgaben- und Finanzierungsplan zum Antrag u. a. nicht unter Beachtung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Fachkräften in der Jugendarbeit aufgestellt hatte. Gem. Nr. 5.1 der Richtlinie bestand eine Nebenbestimmung, nach der die Vergütung nicht höher als nach dem geltenden Tarifrecht für vergleichbare Landesbedienstete erfolgen durfte sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen nicht zuwendungsfähig waren.

Für die Stelle des Urbanistischen Bildungswerk e.V. erfolgte die Ermittlung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben gem. dem TVöD-SuE in der Entgeltgruppe 6 Stufe 6. Die Stadt stellte fest, dass diese Personalausgaben nicht passfähig zum TV-L seien. Sie berücksichtigte dies jedoch nicht bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Ausgaben für das Fachkräfteprogramm. Der Antrag zur Landesförderung umfasste somit Personalausgaben i. H. v. 3.096,60 €, die über zuwendungsfähige Personalausgaben nach dem TV-L hinausgingen. Auch bei der Weiterleitung der Landesmittel an den Träger wurde die vorgeschriebene Anwendung des Tarifvertrages TV-L nicht berücksichtigt und die Zuwendung aus dem Fachkräfteprogramm auf der Basis der TVöD SuE vorgenommen.

Der Landesrechnungshof stellte für das Zuwendungsjahr 2015 fest, dass die Stadt die Zuwendungen auf der Basis eines teilweise nicht richtliniengemäß erstellten Finanzierungsplanes beantragt hatte. Die Landeszuwendung war in den beiden o. g. Fällen nicht ordnungsgemäß in den Zuwendungsbescheiden zur Weiterleitung der Landesmittel durch die Stadt dargestellt.

Nach ordnungsgemäßer Vorlage der Verwendungsnachweise durch die Träger führten das Jugendamt die Verwendungsnachweisprüfung und das Rechnungsprüfungs-

amt die gem. Nr. 13 der Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes geforderte Prüfung durch und bescheinigten die festgestellten Prüfergebnisse.

Die Stadt ermittelte eine Reduzierung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben i. H. v. 7.430,35 € auf zuwendungsfähige Personalausgaben i. H. v. insgesamt 137.367,76 €. Sie leitete daraus jedoch keine Rückerstattung ab, sondern änderte entgegen den VV-Gk zu § 44 LHO und den ANBest-Gk die ursprünglich festgesetzten Modalitäten zur Anteilfinanzierung, indem sie nachträglich den Landesanteil von 47,07 % auf 49,61 % erhöhte und somit die Verwendung der Landesmittel in der bewilligten Höhe abrechnete.

Im Prüfvermerk zum Fachkräfteprogramm vom 26.10.2016 stellte das Rechnungsprüfungsamt dar, dass sich Rückforderungen der Stadt i. H. v. 4.181,28 € ergaben. Nach Auffassung der Stadt sollten diese Zuwendungsanteile des Landes bei der Stadt verbleiben, da sie über einen richtliniengemäßen Anteil i. H. v. 30 % hinaus förderte. Das Rechnungsprüfungsamt merkte in seinem Bericht weiter an, dass dem Zuwendungsgeber die endgültige Entscheidung obliege, ob die vorgenommene Erhöhung des Finanzierungsanteils des Landes im Sinne des Zuwendungsbescheides bliebe. Der Zuwendungsgeber habe weiterhin die Entscheidung zu treffen, ob die Rückforderungen ausschließlich den Finanzierungsanteil der Stadt mindern sollten. Abschließend ging das Rechnungsprüfungsamt auf die Umsetzung der Einhaltung des TV-L für die Stelle des Urbanistischen Bildungswerk e.V. ein.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bei ordnungsgemäßer Anwendung des Zuwendungsrechts durch das Landesverwaltungsamt durchaus eine Erstattung durch die Stadt Dessau-Roßlau hätte erfolgen müssen. Dies wurde bereits zur Förderung 2014 (Pkt. 8.2.1) erläutert. Es ergeben sich zudem folgende Anmerkungen:

1. Das Besserstellungsverbot wurde mit der Verwendungsnachweisprüfung für die Stelle des Urbanistischen Bildungswerkes e.V. nunmehr sachlich und rechnerisch ordnungsgemäß berücksichtigt.

2. Der Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Wittenberg e.V. (AWO WB e.V.) beantragte am 26.05.2014 die Förderung der Stelle der Frau X in der Jugendfreizeiteinrichtung „Blitzableiter". Gegenüber dem Vorjahr wurde eine Erhöhung der Stundenanzahl von 32 Wochenstunden auf 35 Wochenstunden beantragt, wodurch sich die Personalausgaben auf einen Betrag i. H. v. 40.362,81 € erhöhten. Der Jugendhilfeausschuss bestätigte am 17.02.2015 die Förderung nach dem Fachkräfteprogramm, darunter die Stelle des AWO WB e.V. mit einem wöchentlichen Stundenumfang von 35 Stunden.

Der Zuwendungsbescheid erging erst am 08.09.2015 für eine Zuwendung aus dem Fachkräfteprogramm 2015 i. H. v. maximal 40.362,81 € für die Finanzierung der Stelle. Gemäß dem Zuwendungsbescheid wurde nachrichtlich (in Klammern) ein Fördermittelbetrag des Landes i. H. v. 18.998,78 €, d.h. 47,07 % der Gesamteinnahmen, ausgewiesen.

Der freie Träger erhielt ab April 2015 Auszahlungen i. H. v. jeweils monatlich 2.911,53 € und somit bis Oktober 2015 auf dem Vorjahresniveau. Die Mittelauszahlungen erfolgten auch 2015 ohne einen erteilten Bescheid und somit entgegen § 25 Abs 1 KomHVO.

Der AWO WB e.V. teilte mit Schreiben vom 22.10.2015 mit, dass die Erhöhung der wöchentlichen Stundenanzahl auf 35 h für die geförderte Stelle erst im Oktober realisiert wurde, da der Zuwendungsbescheid spät im September 2015 zugegangen sei und zuvor auf dem Vorjahresniveau Zuwendungen ausgezahlt wurden. Daraus resultiere eine zu erwartende Unterschreitung der zuwendungsfähigen Gesamtpersonalausgaben i. H. v. 3.135,56 € für das Haushaltsjahr 2015.

Die Stadt hat keine Änderung des Finanzierungsplanes bestätigt. Sie hat ebenso keine Änderung des Finanzierungsplanes beim Landesverwaltungsamt beantragt.

Der Landesrechnungshof kann nachvollziehen, dass Abschlagzahlungen auf der Basis des Vorjahresniveaus vorgenommen wurden. Es bestand jedoch für das Jugendamt die Möglichkeit entsprechend dem Zuwendungsbescheid des Landes vom 10.03.2015 und der Bestätigung der Stadt zur Komplementärfinanzierung Abschlagsbescheide oder vorläufige Zuwendungsbescheide auch in der haushaltlosen Zeit zu erstellen und damit die Finanzierung der Stellenanteilerhöhung sicherzustellen. Der freie Träger hatte die Notwendigkeit bereits mit dem Sachbericht für das Jahr 2014 nachgewiesen. Er konnte jedoch ein Finanzierungsrisiko aus eigenen Mitteln nicht tragen.

Gemäß dem Verwendungsnachweis vom 26.01.2015 rechnete der freie Träger Gesamtpersonalausgaben i. H. v. 36.762,23 € ab und die Stadt forderte einen Betrag i. H. v. 3.376,55 € zurück.

In Bezug auf die Förderung des Landes ergab sich damit auch eine Erstattung für diese Stelle. Gem. dem Zuwendungsbescheid wurde eine Förderung des Landes i. H. v. 47,07 % ausgewiesen. Danach waren durch die Stadt Zuwendungen des Landes i. H. v. 17.301,98 € weiterzuleiten. Dies spiegelte sich im Verwendungsnachweis der Stadt nicht wider.

3. Gem. VV Nr. 8.2.1 zu § 44 LHO entsteht eine Erstattung, sofern eine auflösende Bedingung eingetreten ist, wie z. B. eine nachträgliche Ermäßigung der Ausgaben oder eine Änderung der Finanzierung. Des Weiteren bestehen nach Nr. 5.1.1 AN-Best-Gk zu § 44 LHO Mitteilungspflichten für den Zuwendungsempfänger, wenn sich eine Ermäßigung der Gesamtausgaben oder eine Änderung der Finanzierung um mehr als 500 € ergibt.

Aufgrund der fehlerhaften Antragstellung und der sich weiterhin ergebenden Minderungen von Personalausgaben ermäßigten sich die Gesamtausgaben. Die Stadt hatte aufgrund der Minderung der Gesamtfinanzierung jedoch keinen Antrag zur Änderung des Ausgaben- und Finanzierungsplanes an das Landesverwaltungsamt gestellt und somit ihre Mitteilungspflichten nicht erfüllt. Somit ist für die Berechnung von Erstattungen der verbindlich festgesetzte Anteil von 47,07 % der Gesamtausgaben ausschlaggebend. Daraus errechnet der Landesrechnungshof eine Erstattung für das Zuwendungsjahr 2015 i. H. v. 3.490,79 €.

Der Landesrechnungshof stellte für das Zuwendungsjahr 2015 ebenfalls fest, dass die Stadt den Ausgaben- und Finanzierungsplan zum Antrag u. a. nicht unter Beachtung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Fachkräften in der Jugendarbeit aufgestellt hatte. Sie erfüllte des Weiteren die Mitteilungspflichten nach Nr. 5.1.1 ANBest-Gk nicht und kann daher nicht von einem Verzicht auf Erstattungen in Folge der Minderung der zuwendungsfähigen Gesamtpersonalausgaben ausgehen.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass künftig den Anforderungen an die VV zu § 44 LHO entsprochen wird und ein ordnungsgemäßes Weiterleitungsverfahren von Zuwendungen des Landes durchgeführt wird.

7.3 Weiterleitung der Zuwendungen aus dem Fachkräfteprogramm

Im förmlichen Zuwendungsverfahren zur Weiterleitung der Landesmittel waren durch die Stadt Dessau-Roßlau die VV zu § 44 LHO und die ANBest-P sowie die Zuwendungsbescheide des Landesverwaltungsamtes zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof stellt beispielhaft Mängel von Zuwendungsverfahren der Stadt dar und gibt Hinweise zur Verbesserung der Durchführung von Zuwendungsverfahren.

Beispiel

Der Urbanistische Bildungswerk e.V. beantragte mit Schreiben vom 12.06.2013 für die offene Kinderfreizeiteinrichtung „Baustein" und das „Spielmobil" einen Zuschuss i. H. v. 220.077,46 €. Ein gesonderter Antrag zur Förderung aus dem Fachkräfteprogramm lag nicht vor. In der Akte war ein Personalkostenblatt 2014 enthalten, wonach die Gesamtausgaben i. H. v. 40.494,16 € für die geförderte sozialpädagogische Mitarbeiterin mit einer Teilzeit von 35 h/Wo geplant wurden. Ein Finanzierungsplan für die Stelle lag nicht vor. Ein Arbeitsvertrag und eine Stellenbeschreibung waren ebenfalls nicht Bestandteil des Antrags.

Die Stadt stimmte der Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns am 18.12.2013 zu. Die Stadt zahlte Mittel i. H. v. jeweils 5.800 € im Februar, März, Mai und Juli 2014 an den Antragsteller aus. Die weiteren Auszahlungen erfolgten nach Bestandskraft des Zuwendungsbescheides.

Ein Antragsprüfungsvermerk lag zum Vorgang vor. Nach diesem wurde bestätigt, dass Personalausgaben über dem TVöD SuE gezahlt wurden und somit die entsprechende Auflage aus dem Zuwendungsbescheid zum Fachkräfteprogramm zur Einhaltung des TVL-O nicht eingehalten wurde. Der Mehrbedarf gegenüber dem TVöD-SuE 2014 sollte danach aus einem kommunalen Zuschuss gefördert werden.

Durch den Zuwendungsbescheid vom 17.07.2014 wurde eine Zuwendung i. H. v. maximal 31.600 € bewilligt. Das Empfangsbekenntnis und der Rechtsbehelfsverzicht wurden vom Zuwendungsempfänger erst mit Datum vom 10.09.2014 erklärt.

Nach dem vorliegenden Verwendungsnachweis vom 29.01.2015 betrugen die Gesamtaufwendungen für die Stelle 41.594,05 € bei einem Zuwendungsanteil aus dem Fachkräfteprogramm i. H. v. 31.600 € und einem Förderanteil aus der Jugendpauschale und kommunalen Mitteln i. H. v. 9.994,05 €. Unterlagen zur zeitlichen Reihenfolge der Einnahmen und Ausgaben und ein Lohnjournal für das Jahr 2014 lagen in der Akte vor.

Der Landesrechnungshof trifft folgende Feststellungen und Anmerkungen zum Zuwendungsverfahren:

1. Der Antrag, der Zuwendungsbescheid sowie weitere Formulare im Schriftverkehr und der Verwendungsnachweis waren nicht mit einem Eingangsstempel bzw. mit einem Ausgangsstempel der Stadt versehen. Dies ist erforderlich, um entsprechende rechtliche Fristen zu ermitteln (beispielsweise zur Bestandskraft des Zuwendungsbescheides).

2. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass aus Rechtssicherheitsgründen schon mit der Zulassung einer Ausnahme vom Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns auf die Einhaltung der ANBest-P zu § 44 LHO hingewiesen werden sollte.

3. Zur Förderung aus dem Fachkräfteprogramm des Landes lag seitens des freien Trägers kein gesonderter Antrag vor. Die geplante Finanzierung aus dem Fachkräfteprogramm war somit nicht nachvollziehbar beantragt.

4. 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 vorliegende Antragsprüfungsvermerk vom 11.07.2013 enthielt lediglich die Angabe zu den Gesamtausgaben für die Stelle und den Hinweis auf die Nichteinhaltung des Besserstellungsverbots nach dem TVL-O. Die Prüfung des inhaltlichen Konzepts wurde nicht bestätigt. Eine nachvollziehbare Darstellung zu einer rechtssicheren anteiligen Finanzierung aus dem Fachkräfteprogramm erfolgte nicht.

5. Der öJHT war verpflichtet, die Stellenbewertungen der zu fördernden Fachkräfte in seiner Zuständigkeit zu regeln. Eine Regelung bestand nicht. Die Akte enthielt eine Arbeitsplatzbeschreibung vom 28.04.2006. Eine Tätigkeitsbewertung lag in der Akte nicht vor. Diese ist Grundlage für die Festsetzung der tarifgerechten Eingruppierung. Der Landesrechnungshof merkt an, dass nicht für alle Stellen Tätigkeitsbewertungen vorlagen. Die Stadt hatte zudem einen Vermerk zur tarifgerechten Eingruppierung nach dem TV-L zu führen, um die Einhaltung der Nebenbestimmung zur maximalen Förderung nach dem TV-L für die Ermittlung der Landesförderung nachzuweisen.

   Die Stadt hat künftig dafür Sorge zu tragen, dass zu jedem Zuwendungsvorgang eine ordnungsgemäße nachvollziehbare Antragstellung und Antragsprüfung erfolgt.

6. Gem. § 25 Abs. 1 KomHVO darf die Gemeinde Auszahlungen erst dann ausreichen, wenn die Aufgabenerfüllung es erfordert. Die Stadt veranlasste die Abschlagzahlungen bis Juli 2014 (bzw. 2015 bis September 2015) jedoch ohne eine rechtliche Grundlage. Ein Zahlungsgrund in Form eines Abschlagsbescheides oder eines vorläufigen Zuwendungsbescheides lag nicht vor. Die rechtssichere Verwendung der Mittel auf Grund von Mindestinhalten eines Zuwendungsbescheides war nicht gewährleistet.

7. Beim Adressat für den Zuwendungsbescheid ist regelmäßig die vertretungsberechtigte Person als Empfangsberechtigter zu benennen. Die fehlerhafte Angabe des Adressaten kann zur Nichtigkeit des Zuwendungsbescheides führen.

8. Entsprechend dem Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes war bei der Weiterleitung der Zuwendungen durch Zuwendungsbescheid der Stadt die Berechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben zu regeln und ein detaillierter Finanzierungsplan aufzustellen.

   Die Stadt kam der Auflage zur Darstellung der Berechnung der zuwendungsfähigen Gesamtpersonalausgaben im Zuwendungsbescheid für das Fachkräfteprogramm 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 nicht für die Förderung aus dem Fachkräfteprogramm aufgeschlüsselt worden und wurden auch im Zuwendungsbescheid nicht entsprechend aufgeführt. Dem Zuwendungsbescheid mangelte es an der Angabe des zuwendungsfähig anteilig zu berücksichtigen Teilzeitumfangs. Die vergleichbare zuwendungsfähige Entgeltstufe und -gruppe nach dem TV-L waren 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. Eine Einhaltung des beauflagten Besserstellungsverbotes zum TV-L war nicht nachvollziehbar.

   Im Zuwendungsbescheid wurde kein detaillierter Finanzierungsplan festgesetzt. Der Träger beantragte für die geplanten Personalausgaben i. H. v. 41.186,65 € für eine Stelle mit einen wöchentlichen Stundenumfang von 35 h Arbeitszeit eine Vollfinanzierung. Die Stadt bewilligte eine Zuwendung i. H. v. 31.600 € aus dem Fachkräfteprogramm und eine Zuwendung aus der Jugendpauschale i. H. v. 8.894,16 € anteilig durch Änderungsbescheid vom 24.11.2014 zum Zuwendungsbescheid vom 17.07.2014. Damit lag die ausgewiesene Zuwendung mit einem Betrag i. H. v. 692,49 € unter der beantragten Förderung. Die Minderung war aus der Akte nicht nachvollziehbar. Die Gesamtfinanzierung einer Maßnahme ist sicherzustellen. Ggf. sind diesbezügliche Erläuterungen bzw. Antragsänderungen vorzunehmen.

9. Die Stadt bestimmte im Zuwendungsbescheid als Finanzierungsart die Anteilfinanzierung zu 100 %. Sie legte die Höhe der Zuwendung damit jedoch als Fest-

betrag fest und nicht in einem Verhältnis der tatsächlich entstehenden Gesamtausgaben (nach der wöchentlichen Stundenzahl und des Entgelts unter Beachtung der Eingruppierung und Einstufung TV-L) zur Höhe der jeweiligen Förderung. Ein detaillierter Kosten- und Finanzierungsplan zu den zuwendungsfähigen Bestandteilen der Personalausgaben lag nicht vor.

Der verbindliche Finanzierungsplan gab Zuwendungen der Stadt Dessau-Roßlau i. H. v. 31.600 € an. In Klammern war der Fördermittelanteil des Landes Sachsen-Anhalt i. H. v. 15.771,56 € und somit 49,91 % der Gesamtfinanzierung dargestellt. Diese im Zuwendungsbescheid ausgewiesene Anteilfinanzierung war wesentlich für ein ordnungsgemäßes Weiterleitungsverfahren der Landeszuwendung an den Letztempfänger und bildete somit die Grundlage für die Verwendungsnachweisführung gegenüber dem Landesverwaltungsamt. Eine dementsprechende ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung erfolgte nicht. (siehe Pkt. 8.2.1 und 8.2.2)

10. Die Stadt hatte die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid des Landesverwaltungsamtes vom 23.05.2014 umzusetzen. Dies erfolgte nicht umfänglich. Die Stadt beauflagte folgende Sachverhalte nicht:

    - die Berechnung der zuwendungsfähigen Personalausgaben,
    - die Verpflichtung an den Letztempfänger, dass eine Kopie der mit den Fachkräften abzuschließenden Dienst- und Arbeitsverträge vorzulegen ist,
    - den Hinweis, dass Belege bis zum Ablauf von 5 Jahren nach der Beendigung des Bewilligungszeitraumes aufzubewahren sind und
    - das Prüfrecht des Landesrechnungshofs.

    Zudem wurden die Allgemeinen Bewilligungsbedingungen der Stadt Dessau-Roßlau zum Bestandteil des Bescheides erklärt und nicht wie vom Landesverwaltungsamt beauflagt, die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften des öffentlichen Rechts, insbesondere die Verwaltungsvorschriften zu §§ 23 und 44 LHO.

    Der Landesrechnungshof erwartet im Interesse der Rechts- und Finanzierungssicherheit, dass zur Weiterleitung von Landesmitteln bestimmte Zuwendungsbescheide die Auflagen aus der Landesförderung umfassend und rechtssicher beinhalten.

11. Der Träger legte den Verwendungsnachweis am 29.01.2015 vor und wies im zahlenmäßigen Verwendungsnachweis Personalausgaben i. H. v. insgesamt

41.525,83 € nach. Zuwendungsfähig waren nach der Vergleichsrechnung zum TV-L Ausgaben i. H. v. 39.744,08 €. Da die Förderung aus dem Fachkräfteprogramm i. H. v. 31.600 € erfolgte, ist von einer Einhaltung des Besserstellungsverbotes auszugehen.[30] Die Förderung basierte jedoch auf einer nicht die Gesamtfinanzierung der Stelle würdigenden Ausgaben- und Finanzierungsplanung. Dadurch ist eine ordnungsgemäße Verwendungsnachweisprüfung erschwert. Der Landesrechnungshof erachtet es für erforderlich, dass ein exakter Bezug der Förderung zur Gesamtfinanzierung der Stelle bzw. von Stellenanteilen hergestellt wird. Durch den Ausgaben- und Finanzierungsplan zum Zuwendungsbescheid waren die abgerechneten Personalausgaben nicht gedeckt und somit die Gesamtfinanzierung nicht nachvollziehbar.

12. Ein Sachbericht zu den geförderten Leistungen nach dem Zuwendungsbescheid lag vor. Ein entsprechender Prüfvermerk wurde nicht nachgewiesen. Die Stadt führt regelmäßige Statistiken zu den Besucherumfängen und Arbeitsplänen der Mitarbeiter. Eine Auswertung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung erfolgte jedoch nicht.

Der Landesrechnungshof stellte eine Verbesserung der sachlichen Verwendungsnachweisprüfung für das Zuwendungsjahr 2015 fest. Es lagen Sachberichte in Form von Qualitätsberichten vor. Auf der Basis von Merkmalen und Indikatoren der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität wurde berichtet. Entsprechend den jeweiligen Sachberichten wurde die Sachberichtserstattung an das Landesjugendamt nachvollziehbar und nach bewertbaren Leistungskriterien für die Quantität und Qualität der sozialpädagogischen Arbeit beurteilt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt jedoch, zu den einzelnen Zuwendungsvorgängen im Prüfvermerk zur Verwendungsnachweisprüfung entsprechende Kriterien transparent darzustellen und entsprechende Schlussfolgerungen für künftige Förderungen aufzuzeigen.

Der Landesrechnungshof stellte regelmäßig Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Durchführung der Zuwendungsverfahren fest. Es wird erwartet, dass die Stadt künftig die Anwendung des Zuwendungsrechts qualifiziert.

[30] Die Förderung der Personalausgaben war gem. Nr. 3 der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides des Landesverwaltungsamtes zur Jugendpauschale aus wirtschaftlichen Gründen bei einer festgestellten Tarifgebundenheit ebenfalls in der Höhe der an vergleichbare Landesbedienstete gewährten Leistungen begrenzt. Die Einhaltung dieser Begrenzung war nicht nachvollziehbar.

8. Schlussfolgerungen

Die Pflege und Erziehung von Kindern und Jugendlichen ist das natürliche Recht und die Pflicht der Eltern. Allerdings wacht die staatliche Gemeinschaft gemäß § 1 Abs. 2 SGB VIII über die Betätigung der Sorgeberechtigten. Den kreisfreien Städten und Landkreisen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe obliegen dabei wesentliche Aufgaben. Diese Aufgaben der staatlichen Gemeinschaft können dann rechtlich, sozial und wirtschaftlich für die hilfsbedürftigen 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 und zielgerichtete Kinder-, Jugend- und Familienhilfe auch im gesamtgesellschaftlichen Gefüge hat, hält der Landesrechnungshof die Umsetzung folgender Maßnahmen bei der Stadt Dessau-Roßlau für unverzichtbar:

- Der öJHT sollte durch regelmäßige administrative Leistungs- und Qualitätskontrollen der Hilfen zur Erziehung in Einrichtungen auf der Grundlage der mit den Leistungserbringern vereinbarten Ziele vermehrt Einfluss auf die quantitativen Auswirkungen für die Ausgaben- und Fallzahlenentwicklung nehmen. Dies kann auch finanzielle Einsparungen zur Folge haben. Grundsätzlich ist bei der Steuerung der Ausgabenentwicklung ein strategisches und transparentes Controllingsystem zu empfehlen.

- Der öJHT hat künftig eine sichere und auf den Geschäftsablauf ausgerichtete kontinuierliche und einheitliche Aktenführung unter Beachtung des Sozialdatenschutzes zu gewährleisten.

- Die Verhandlungen der Vereinbarungen sind verstärkt unter leistungsbezogenen und wirtschaftlichen Kriterien zur Optimierung der Leistungsbeschreibungen, Entgeltsätze und Qualitätsentwicklungsverfahren zu führen und zu dokumentieren. Ebenfalls sind die Fachleistungsstundensätze für ambulante und stationäre Leistungen zu prüfen und ggf. neu zu verhandeln.

- Die Prüfung der Vergabe der Mittel aus der Jugendpauschale und dem Fachkräfteprogramm hat gezeigt, dass die Stadt die Zuwendungsverfahren vielfach nicht rechtssicher führte. Insofern erwartet der Landesrechnungshof, dass der Förderbereich künftig gestärkt wird.

Barthel
Präsident

Philipp
Mitglied des Senats

Anlage 2

Anlage: 1 Entwicklung der Aufwendungen und Erträge für die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Dessau-Roßlau

- in Tsd. € -

	RE 2013	RE 2014	RE 2015	HPL 2016	AO/ 2016/24.04. 17	HPL 2017	Anmerkungen
Gesamtergebnisplan							Keine Eröffnungsbilanz 2013,
Erträge	195.389,4	190.686,7	194.969,1	215.195,0	206.934,3	222.173,8	da die Bewertung des Anlagevermögens
Aufwendungen	174.352,5	175.951,6	180.582,6	221.897,0	189.681,5	226.536,8	nicht abgeschlossen war. JR daher nur vorläufig. Abschreibungen und Sonderposten nicht vollständig gebucht.
Produktbereich 36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe							
Erträge	9.617,9	10.491,7	12.014,5	15.693,0	14.067,9	15.799,0	
Aufwendungen	31.589,5	32.587,1	34.095,6	40.312,4	39.050,7	42.763,1	
Produktgruppe 363 Sonstige Leistungen							
darunter Aufwendungen für:							
3632 Förderung der Familienerziehung§ 19 SGB VIII Mutter/ Vater/ Kind	207,2	210,0	26,2	384,1	301,6	290,5	Inklusive Beihilfen/Sachaufwendungen
3633 Hilfen zur Erziehung darunter:							
§ 27 (1-4) SGB VIII							Wird aus dem Konto für ambulante Eingliederungshilfe gezahlt
§ 29 SGB VIII Soziale Gruppenarbeit	20,5	16,0	16,1	16,6	17,1	17,8	
§ 30 SGB VIII Erziehungsbeistand	116,4	107,5	76,0	254,0	109,4	117,8	
§ 31 SGB VIII SPFH	735,5	799,1	744,1	924,9	663,4	800,0	
§ 32 SGB VIII Tagesgruppe	505,6	541,4	548,8	594,0	524,8	555,0	

§ 33 SGB VIII Vollzeitpflege	561,5	751,6	834,3	801,0	812,3	892,0	Inkl. Beihilfen/ Sachaufwendungen
§ 34 SGB VIII Heimerziehung	2.944,1	3.251,9	4.012,3	4.785,2	4.023,8	5.019,0	Inkl. Beihilfen/ Sachaufwendungen
§ 35 SGB VIII intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung							Wird aus dem Konto der Heimbetreuung gezahlt
3634 Hilfe für junge Volljährige, Inobhutnahmen, Eingliederungshilfe							
§ 41 SGBVIII Hilfe für junge Volljährige	61,5	20,8	70,1	147,2	19,9	47,5	Inkl. Beihilfe/ Sachaufwendungen
§ 42 SGB VIII Inobhutnahmen	216,5	61,8	98,4	941,4	1.267,0	970,3	Eingliederungshilfen sind im Produkt 3633 erfasst
§ 35aSGB VIII Eingliederungshilfen	89,9	80,8	143,0	215,7	314,6	283,5	
Fort- und Weiterbildungen im Jugendamt	8,7	6,8	12,2	7,5	3,6	7,2	Zuarbeit aus dem Amt 10

Anlage 2 Fallzahlenentwicklung Kinder- und Jugendhilfe bei der Stadt Dessau-Roßlau

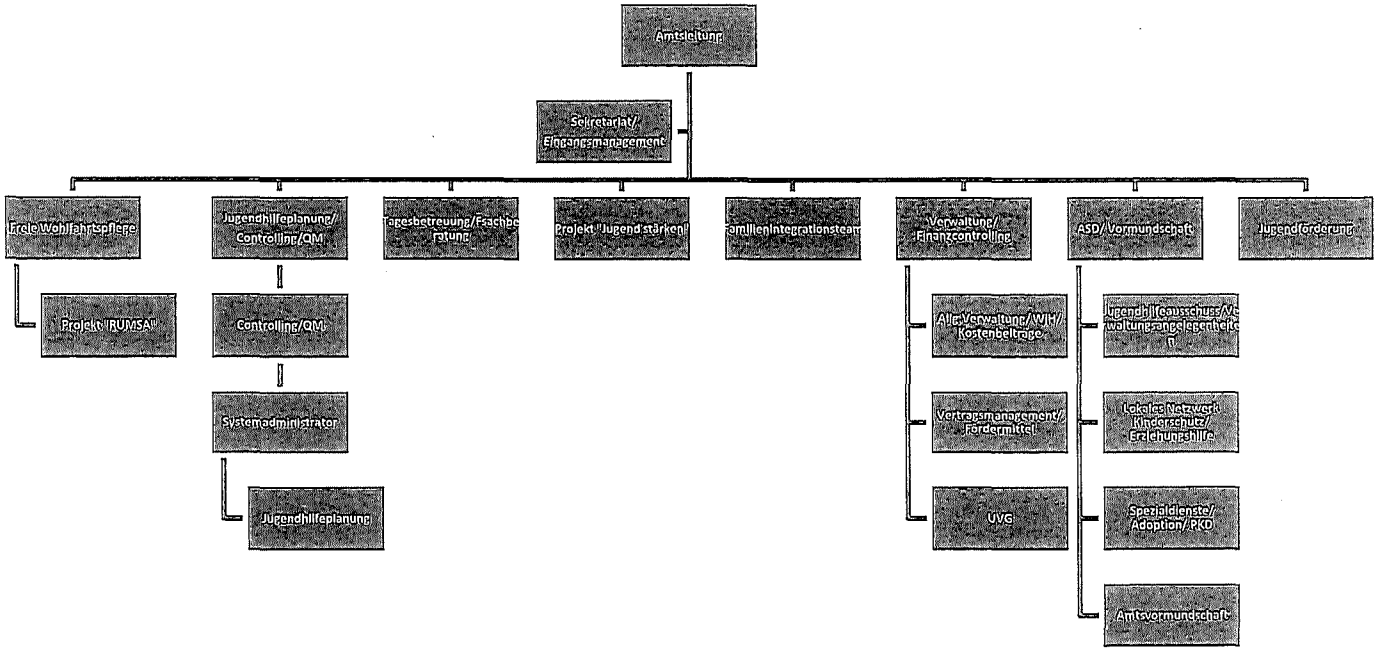
- Fälle pro Monat im Jahresdurchschnitt -

Hilfeart	2014	2015	2016	
Hilfen zur Erziehung				
§ 27 (3) S GB VIII pädagogische und therapeutische Leistungen	3	6	7	
§ 28 SGB VIII Erziehungsberatung	54	52	43	
§ 30 SGB VIII Erziehungsbeistand	23	23	17	
§ 31 SGB VIII SPFH	135	147	119	
§ 32 SGB VIII Erziehung in einer Tagesgruppe	33	34	29	
§ 33 SGB VIII Vollzeitpflege	31	35	34	
§ 34 SGB VIII Heimerziehung	78	84	79	
§ 35 SGB VIII Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	1	1	1	
HZE Ergebnis	**366**	**389**	**338**	
Eingliederungshilfe				
§ 35a SGB VIII Eingliederungshilfe	7	7	10	
Hilfe für junge Volljährige				
§ 41 SGB VIII Hilfe für junge Volljährige	5	4	1	
§ 41 SGB VIII i.V.m. § 34 SGB VIII	0	0	1	

§ 41 SGB VIII i.V.m. § 30 SGB VIII	0	1	3	
§ 41 SGB VIII i.V.m. 35a SGB VIII	0	0	1	
§ 19 SGB VIII Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder	5	4	5	

Anlage 2

Anlage 3 Personal- und Organisationsstruktur des Jugendamtes der Stadt Dessau-Roßlau – Auszug – Stand 01.09.2016



Anlage 4 Orientierungshilfen zur Aktenführung und Datenschutz

Kriterien der Aktenführung:

In den Akten sollen Daten festgehalten werden, die für die weitere Beratungsarbeit oder für die Verwaltungsentscheidungen (Leistungsgewährungen u.ä.) 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 und 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:

Er 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 de 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 eingeheftete Verfahrensakten. Sie kann erweitert werden durch weitere Verfahrensakten, 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 der Verfahrensakte 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 mit losen Vorgängen ist aktenführende Stelle die Organisationseinheit des Sozialen Dienstes, die für den betroffenen Klienten 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

Grundsätzlich haben Betroffenen **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 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 i.V.m. § 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 hinreichend 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 beim **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 abgegebenen 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 Sachbearbeitung zu belassen, da die weitere Sperrung 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.

Anlage 2

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. Nicht 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:

- § 35 SGB I, § 67 ff SGB X sowie für die Jugendhilfe in § 61 ff SGB VIII,
- Bundesdatenschutzgesetz, Datenschutzgesetz LSA, auf das im SGB und das KJHG-LSA verwiesen wird und
- Strafgesetzbuch in § 203 Abs. 1 (berufliche Schweigepflicht, Schutz von Privatgeheimnissen).

Durch die Datenschutzgesetze sind nur **personengebundene** 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 zugeordnet werden kann.