



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2019

Nr. 18 Förderung der Schulsozialarbeit durch das Land - unzureichende Ausgestaltung und Umsetzung des Förderverfahrens -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 18 Förderung der Schulsozialarbeit durch das Land
- unzureichende Ausgestaltung und Umsetzung des
Förderverfahrens -**

Das Land förderte die Schulsozialarbeit in uneinheitlicher Höhe. Bei einer einheitlichen Förderpraxis hätten in den geprüften Fällen allein 2017 Mittel von fast 413.000 € weniger aufgewendet werden müssen. Teilweise fehlte als Grundlage der Förderung das von Jugendhilfe und Schule zu erarbeitende Konzept.

Förderungen wurden oftmals erst nach Projektbeginn gewährt. Beispielsweise wurden 2016 Zuwendungen von mehr als 6,4 Mio. € bewilligt, ohne dass Ausnahmen von dem Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns zugelassen waren.

Zuwendungen von insgesamt 564.000 € wurden zu Unrecht gewährt. Honorarkosten und zu hohe Vergütungen waren nicht zuwendungsfähig. Sach- und Verwaltungskosten waren nicht nachgewiesen. Bei Stellenvakanzen unterblieb die gebotene Kürzung der Förderung.

Hinreichend konkrete Regelungen der Arbeits- und Urlaubszeiten der Schulsozialarbeiter fehlten. Entsprechende Nachweise wurden hierzu nicht geführt.

Erfolgskontrollen wurden nicht durchgeführt. Messbare Ziele waren nicht definiert.

1 Allgemeines

Schulsozialarbeit ist ein Teil der Kinder- und Jugendhilfe, bei der sozialpädagogische Fachkräfte kontinuierlich an Schulen tätig werden. Sie leisten Sozialarbeit für junge Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind. Ziel ist es, junge Menschen zur Selbstbestimmung zu befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und sozialem Engagement anzuregen und hinzuführen.¹

¹ §§ 11, 13 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) - Kinder und Jugendhilfe - in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696), Landesgesetz zur Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit (Jugendförderungsgesetz - JFöG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 629), BS 216-3, und Verwaltungsvorschrift zur Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit (VV-JuFöG) des ehemaligen Ministeriums für Kultur, Jugend, Familie und Frauen vom 6. Mai 1997 (MinBl. S. 282), BS 2160, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift des ehemaligen Ministeriums für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen vom 7. August 2012 (MinBl. S. 364).

Zuständig für die Schulsozialarbeit sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.² Das Land hat auf einen gleichmäßigen Ausbau der Schulsozialarbeit hinzuwirken und die Jugendämter und das Landesjugendamt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.³

In den Jahren 2009 bis 2016 förderte das Land die Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen, die den Abschluss der Berufsreife anbieten, sowie an berufsbildenden Schulen durch Zuwendungen von mehr als 42,5 Mio. € an die Anstellungsträger⁴ der sozialpädagogischen Fachkräfte.

Das Ministerium für Bildung bewilligt die Zuwendungen zur Projektförderung.⁵ Ihm sind auch die Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel vorzulegen.

Der Rechnungshof hat die Förderung der Schulsozialarbeit beim Ministerium geprüft. Die Stichprobe umfasste 84 Förderfälle an allgemeinbildenden Schulen und 26 Förderfälle an berufsbildenden Schulen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Uneinheitliche Förderpraxis

In der Regel förderte das Land die Personalkosten der sozialpädagogischen Fachkräfte mit 30.600 € pro Stelle und Jahr. Bei Teilzeitstellen wurde eine entsprechend anteilige Zuwendung gewährt. Im Rahmen einer Komplementärfinanzierung trug das jeweils zuständige Jugendamt den Differenzbetrag zu den tatsächlichen Personalkosten.

Im Bereich der berufsbildenden Schulen erhielten 17 Zuwendungsempfänger Förderbeträge, die über den oben genannten Finanzierungsanteil hinausgingen. In elf dieser Fälle finanzierte das Land die Stellen der Schulsozialarbeiter vollständig. Bei einer auf die Komplementärfinanzierung begrenzten Förderung hätte das Land allein 2017 nahezu 413.000 € weniger aufwenden müssen.

Das Ministerium hat erklärt, die Förderung der Schulsozialarbeit an berufsbildenden Schulen werde sukzessive auf die Komplementärfinanzierung umgestellt.

2.2 Konzept teilweise nicht vorhanden

Ein Konzept für die Ausgestaltung der Schulsozialarbeit ist an allgemeinbildenden Schulen eine Fördervoraussetzung.⁶ Dieses ist einvernehmlich zwischen den beiden Partnern Jugendhilfe und Schule zu erarbeiten.

Gleichwohl fehlte in elf Förderfällen ein entsprechendes Konzept. Für zwölf Stellen, die erstmals vor 2006 gefördert worden waren, lagen die Konzepte nicht mehr vor.

² §§ 85 Abs. 1, 86 Abs. 1 SGB VIII, § 5 Abs. 1 JFöG und § 2 Abs. 1 Satz 1 Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 459), BS 216-1. Örtliche Träger der Jugendhilfe sind in Rheinland-Pfalz die 24 Landkreise, die zwölf kreisfreien sowie fünf kreisangehörige Städte.

³ § 82 SGB VIII, § 5 Abs. 3 JFöG.

⁴ Anstellungsträger sind insbesondere Jugendämter, kommunale Träger der Jugendhilfe und der Schulen, Fördervereine oder freie Träger.

⁵ Vor der Umressortierung war der Förderbereich für allgemeinbildende Schulen dem ehemaligen Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen zugeordnet.

⁶ Nr. 5 der Standards der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen, die den Abschluss der Berufsreife anbieten, Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen, Stand: Februar 2012.

Das Ministerium hat mitgeteilt, bei der Förderung nach der geplanten Verwaltungsvorschrift für die künftige Gewährung von Zuwendungen für Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen würden jeweils Konzepte verlangt.

2.3 Verspätete Bewilligungen

Die Zuwendungen wurden vielfach nach Beginn des am 1. Januar des jeweiligen Jahres beginnenden Förderzeitraums und somit nach Vorhabenbeginn bewilligt. Die Bewilligung der Förderung von Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen erging oftmals erst in der zweiten Jahreshälfte, in Einzelfällen auch erst im November. Allein für 2016 erfolgten Zuwendungen von über 6,4 Mio. € nach Beginn der Vorhaben.

Zuwendungen dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind.⁷ Ausnahmen waren nicht zugelassen, ein vorzeitiger Maßnahmebeginn wurde in keinem Fall genehmigt.

Das Ministerium hat erklärt, eine formale Bewilligung vor Beginn des Förderjahres werde aufgrund haushaltsmäßiger Gegebenheiten nicht möglich sein. Daher sei die regelmäßige Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns vorgesehen.

2.4 Mangelhaftes Förderverfahren

Das Zuwendungsverfahren war fehlerbehaftet:

- Obwohl nur Personalkosten für hauptamtliche Kräfte zuwendungsfähig sind⁸, förderte das Land 2009 bis 2015 den Einsatz einer Honorarkraft mit fast 110.000 €
- Fördermittel von 428.000 € wurden zur Finanzierung nicht zuwendungsfähiger Sach-, Verwaltungs- und Personalkosten gewährt. Hierbei handelte es sich u. a. um Vergütungen, die gegen das Besserstellungsverbot⁹ verstießen, sowie nicht belegte Sach- und Verwaltungskosten.
- Schulsozialarbeit wurde in mehreren Fällen nicht in dem der Bewilligung zugrunde gelegten zeitlichen Umfang geleistet. Bei zeitweisen Stellenvakanzen unterblieb die gebotene Kürzung der Fördermittel. Insgesamt wurden Mittel von 26.000 € zu Unrecht gewährt.

Das Ministerium hat erklärt, Honorarkosten und nicht nachgewiesene Sach- und Verwaltungskosten würden nicht mehr übernommen. Das Besserstellungsverbot werde bei allen neuen Förderungen beachtet und es werde geprüft, ob die Differenz künftig durch den Träger übernommen werden könne. Die festgestellten Stellenvakanzen von Schulsozialarbeitern an den allgemeinbildenden Schulen ließen Rückforderungen aus rechtlichen Gründen nur in einem Fall zu. Für den Bereich der berufsbildenden Schulen werde die Prüfung noch durchgeführt.

⁷ Nr. 1.3, Teil I und Teil II, zu § 44 VV-LHO. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall allein und das zuständige Ministerium für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium Ausnahmen von dem Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns zulassen.

⁸ § 6 Abs. 4 JFöG i. V. m. Nr. 3 VV-JuFöG.

⁹ Nr. 1.3, Teil I Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO. Danach darf der Zuwendungsempfänger seine Bediensteten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete.

2.5 Fehlende Regelungen und Nachweise zum Personaleinsatz

In den Förderbestimmungen und in den Bewilligungsbescheiden waren keine hinreichend konkreten Festlegungen zu den Arbeits- und Urlaubszeiten (insbesondere in den Schulferien) getroffen. Auch aus den Sachberichten zu den Verwendungsnachweisen ging oftmals nicht hervor, in welchem Umfang Arbeitsstunden von den geförderten Kräften erbracht worden waren.

Eine Auswertung des Ministeriums führte zu folgenden Ergebnissen:

- In 131 Sachberichten wurde angegeben, Urlaub und Freizeitausgleich werde in den Ferien genommen. Nähere Arbeitszeitangaben wurden nicht gemacht.
- 20 Sachberichte enthielten Angaben wie „keine gesonderte Regelung“ oder „tägliche Präsenz während der Schulzeit“.
- 58 Sachberichte enthielten keine Angaben.

Der Rechnungshof hat zur Festlegung der Arbeitszeiten und zum Personaleinsatz in Zeiten der Schulferien auf die Praxis bei den Schulverwaltungskräften¹⁰ hingewiesen. Danach ist die Zahl der Ferientage, die den Urlaubsanspruch übersteigt, durch während der Schulzeit angesammelte Mehrstunden auszugleichen.

Das Ministerium hat erklärt, detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Arbeitszeitregelung in den Ferien seien bewusst unterblieben, um den Maßnahmeträgern die Möglichkeit eines individuellen, am jeweiligen Bedarf orientierten Einsatzes zu ermöglichen. Die Landesförderung beziehe sich auf einen festgelegten Stellenumfang und somit auf die zu erbringende Arbeitszeit.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass das Ministerium entsprechende Nachweise zu den erbrachten Arbeits- und Urlaubszeiten erst auf der Grundlage von Vorgaben im Bewilligungsverfahren prüfen kann. Dies ist Voraussetzung, um die zweckentsprechende Verwendung beurteilen zu können.

2.6 Erfolgskontrollen unterblieben

Das Ministerium strebte die Ausstattung jeder förderfähigen Schule mit je einer Ganztagskraft für die Schulsozialarbeit an. Allerdings waren weder in den Zuwendungsanträgen noch in den Bewilligungsbescheiden die mit dem Einsatz der Schulsozialarbeit verbundenen Ziele beschrieben. Auch in den Fördervorgaben¹¹ sind keine auf die Einzelförderung bezogenen Ziele definiert. Damit war kein hinreichender Maßstab für die gebotene Erfolgskontrolle vorhanden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Landesjugendhilfeausschuss habe beschlossen, zur Absicherung der konzeptionellen Anforderungen eine Empfehlung zur Schulsozialarbeit zu entwickeln. In diesen Prozess werde das Ministerium eingebunden. Parallel werde geprüft, welche Angaben zur besseren Beschreibung der geleisteten Arbeit von Schulsozialarbeitern in dem Formular zur Erstellung der Sachberichte berücksichtigt werden können.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Sachbericht Aussagen über die Zielerreichung anhand von Kennzahlen und Zielindikatoren enthalten sollte, um Erfolgskontrollen vornehmen zu können.

¹⁰ Empfehlungen der Kommunalen Spitzenverbände Rheinland-Pfalz für die Gemeinden, Verbandsgemeinden, Städte und Landkreise als Schulträger betreffend den Einsatz von Verwaltungskräften in Schulen vom 4. Oktober 1993.

¹¹ Standards der Schulsozialarbeit an allgemeinbildenden Schulen, die den Abschluss der Berufsreife anbieten, und Qualitätsprofil Schulsozialarbeit an berufsbildenden Schulen in Rheinland-Pfalz.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das Förderverfahren mittelfristig vollständig auf die Komplementärfinanzierung umzustellen,
- b) Konzepte über die inhaltliche Ausgestaltung der Schulsozialarbeit den Förderungen zugrunde zu legen,
- c) Zuwendungen nur für noch nicht begonnene Vorhaben oder bei vorheriger Zulassung von Ausnahmen von dem Verbot des vorzeitigen Vorhabenbeginns zu bewilligen,
- d) Honorarkosten, nicht nachgewiesene Sach- und Verwaltungskosten und überhöhte Vergütungen von einer Förderung auszunehmen,
- e) die Möglichkeiten der Kürzung von Zuwendungen im Falle von Stellenvakanzen zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über das Ergebnis der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe e zu berichten,
- b) darauf hinzuwirken, dass auf der Grundlage von Vorgaben im Bewilligungsverfahren zu den Arbeits- und Urlaubszeiten die Erbringung der von den Schulsozialarbeitern geschuldeten Arbeitszeit nachgewiesen wird,
- c) auf der Grundlage messbarer Ziele Erfolgskontrollen durchzuführen.