



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2020

Nr. 10 Kostenerstattungen des Landes bei Gewährung von Jugendhilfe für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche - Abrechnungsverfahren mit erheblichen Mängeln -

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. 10 Kostenerstattungen des Landes bei Gewährung von Jugendhilfe für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche
- Abrechnungsverfahren mit erheblichen Mängeln -**

Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung prüfte die Erstattungsansprüche der örtlichen Träger der Jugendhilfe nicht ordnungsgemäß:

- **Kosten von über 2,5 Mio. € wurden erstattet, obwohl die Feststellung der Minderjährigkeit nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt oder nicht dokumentiert worden war.**
- **Kostenerstattungen von 872.000 € erfolgten ohne die erforderliche Klärung des ausländerrechtlichen Status von jungen Volljährigen.**
- **Entgegen den gesetzlichen Vorgaben wurden Kosten von mehr als 272.000 € in Fällen erstattet, in denen Jugendhilfe nicht innerhalb eines Monats nach der Einreise gewährt worden war oder Leistungsunterbrechungen von mehr als drei Monaten vorgelegen hatten.**
- **Ohne anspruchsbegründende Unterlagen wie beispielsweise Anträge und Hilfepläne beizuziehen, erstattete das Landesamt Kosten von über 3,1 Mio. €.**

Das für Jugend zuständige Ministerium hatte die Angemessenheit der Fallkostenpauschale seit 2015 nicht geprüft.

1 Allgemeines

Unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche haben gegenüber dem zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe¹ Anspruch auf Versorgung, Betreuung und Leistungsgewährung. In Betracht kommen insbesondere Hilfen in gemeinsamen Wohnformen, zur Erziehung, für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und für junge Volljährige² sowie (vorläufige) Inobhutnahme.

Kosten, die ein örtlicher Träger hierfür rechtmäßig aufwendet, sind vom Land zu erstatten.³ Zuständig ist das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe.⁴

¹ Örtliche Träger der Jugendhilfe sind in Rheinland-Pfalz die 24 Landkreise, die zwölf kreisfreien sowie fünf kreisangehörige Städte.

² Junger Volljähriger ist, wer 18, aber noch nicht 27 Jahre alt ist, § 7 Abs. 1 Nr. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1131).

³ §§ 89d Abs. 1 Satz 1, 89f Abs.1 in Verbindung mit den §§ 13, 19, 27 bis 35a, 41, 42 und 42a SGB VIII.

⁴ § 7 Abs. 1 und 2 Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 632), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. September 2019 (GVBl. S. 213), BS 216-1.

Ab dem Jahr 2017 wurden vier Schwerpunktjugendämter⁵ eingerichtet. Diese übernahmen für den Zeitraum zwischen der Entscheidung über die vorläufige Inobhutnahme und der Entscheidung über die Gewährung von Jugendhilfen die Aufgaben für die jeweils angeschlossenen Jugendämter.

In den Jahren 2012 bis 2017 verzehnfachte sich die Zahl der laufenden Kostenerstattungsfälle auf über 5.700 Fälle. Im vorgenannten Zeitraum erstattete das Land Kosten von fast 279,7 Mio. €. Allein 2017 waren dies 185 Mio. €.

Der Rechnungshof hat das Verfahren zur Kostenerstattung beim Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz, beim Landesamt und bei den Schwerpunktjugendämtern Kusel, Mainz-Bingen und Trier stichprobenweise geprüft. In seine Erhebungen hat er 195 Erstattungsfälle einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Unterlagen zur Altersfeststellung

Voraussetzung für die Kostenerstattung durch das Land sind rechtmäßige Leistungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe. Da eine (vorläufige) Inobhutnahme nur für Minderjährige zulässig ist, haben die örtlichen Träger der Jugendhilfe das Alter der ausländischen Person festzustellen, was vom Landesamt vor der Erstattung nachzuvollziehen ist.

Bis einschließlich Oktober 2015 wurde die Altersfeststellung nach verwaltungsinternen Hinweisen und Richtlinien vorgenommen.⁶ Seit November 2015 ist diese gesetzlich geregelt.⁷

In über 32 % der in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Fälle waren Unterlagen oder Auskünfte zur Altersfeststellung nicht aktenkundig oder es wurde entgegen dem in den Verwaltungshinweisen vorgegebenen „Vier-Augen-Prinzip“ keine Inaugenscheinnahme oder diese nur durch einen Sachbearbeiter durchgeführt. Dennoch erkannte das Landesamt für diese Fälle einen Erstattungsbetrag von über 2,5 Mio. € an.

Das Ministerium hat erklärt, die örtlich zuständigen Träger müssten die Voraussetzungen für eine Inobhutnahme und anschließende Leistungen klären. Zur Durchführung der Inaugenscheinnahme gebe es keine gesetzlichen Regelungen. Hierzu existierten lediglich Empfehlungen, die aber nicht bindend seien. Es handele sich bei der Altersfeststellung um eine Aufgabe der örtlichen Jugendhilfeträger. Die Einhaltung fachlicher Standards könne nicht durch den überörtlichen Kostenträger detailliert überprüft werden. Gleichwohl würden die Hinweise zum Anlass genommen, das derzeitige Prüfverfahren der Anspruchsvoraussetzungen kritisch zu hinterfragen und künftig weitere Informationen zur Altersfeststellung anzufordern, um gravierendes Fehlverhalten des zuständigen örtlichen Trägers auszuschließen. Fälle nach dem 31. Oktober 2015, in denen nach den Feststellungen des Rechnungshofs Kosten für die Inobhutnahme von ausländischen jungen Menschen erstattet worden seien, die zu Beginn der Jugendhilfegewährung volljährig gewesen wären, würden erneut geprüft. Entsprechend werde in Fällen verfahren, in denen Unterlagen zur Altersfeststellung fehlten oder die Inaugenscheinnahme nur durch einen Sachbearbeiter durchgeführt worden sei.

⁵ In den Landkreisen Kusel und Mainz-Bingen sowie in den Städten Mainz und Trier.

⁶ Insbesondere die Empfehlungen zur Kostenerstattung gemäß § 89d SGB VIII, 2. Auflage, beschlossen auf der 100. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 5. bis 7. April 2006.

⁷ § 42f SGB VIII.

2.2 Kostenerstattungen ohne Nachweis des ausländerrechtlichen Status

Die Hilfestellung wurde bei Volljährigkeit der Leistungsberechtigten grundsätzlich mit einer Hilfe für junge Volljährige⁸ fortgesetzt. Hierfür erteilte das Landesamt in der Regel ein Kostenanerkennnis.

Volljährige Ausländer können Leistungen nur beanspruchen, wenn sie rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben.⁹ In 20 von 50 in die Erhebungen des Rechnungshofs einbezogenen Fällen, in denen das Landesamt Kosten von 872.000 € erstattete, ging aus den vorgelegten Akten der ausländerrechtliche Status nicht hervor.

Das Ministerium hat erklärt, die Übersendung des aktuellen Aufenthaltstitels oder der ausländerrechtlichen Duldung werde in den Kostenanerkennnissen des Landesamts gefordert. Diese seien spätestens mit Übersenden einer Kostenerstattungsrechnung vorzulegen. Es sei davon auszugehen, dass die Anforderung der entsprechenden Nachweise in der Hochphase der Zahl geflüchteter Menschen aufgrund der vielen Neuzugänge und der damit verbundenen Arbeitsbelastung versäumt worden sei. Die aktuellen Nachweise würden mittlerweile wieder in allen Fällen angefordert. Die vom Rechnungshof aufgeführten Einzelfälle würden nochmals geprüft.

2.3 Unterbliebene Prüfung der Voraussetzungen für Kostenerstattungen

Voraussetzung für die Kostenerstattung durch das Land ist, dass innerhalb eines Monats nach der Einreise eines jungen Menschen Jugendhilfe gewährt und nicht für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten unterbrochen wurde.¹⁰

Das Landesamt erkannte Kosten von über 272.000 € an, obwohl die Einreise in Einzelfällen bis zu zehn Monate zurücklag, widersprüchlich dokumentiert war oder Leistungen nach einer mehr als dreimonatigen Unterbrechung weitergewährt worden waren.

Das Ministerium hat ausgeführt, die Monatsfrist gelte gemäß Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 28. Oktober 2016 in Verbindung mit dem Umlaufbeschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 17. Oktober 2016 für Altfälle als gewährt, wenn das betreffende Jugendamt die jungen Menschen unverzüglich nach Bekanntwerden des Aufenthalts in Obhut genommen habe. Das Landesamt werde die Einzelfälle nochmals prüfen. Bei der Datierung der Ersteinreise auf einen Zeitpunkt nach Hilfebeginn sei davon auszugehen, dass die Monatsfrist gewährt worden sei. Wenn die Unterbrechung der Jugendhilfeleistung einen Zeitraum von drei Monaten übersteige, könne nicht ausgeschlossen werden, dass in der Bearbeitungshochphase keine weiteren Nachfragen zu den Leistungsunterbrechungen vorgenommen worden seien. Zu diesem Zeitpunkt sei für die Rechnungsbearbeitung lediglich geprüft worden, ob ein Grundanerkennnis vorgelegen habe. Ob die Erstattungen grundsätzlich zu Unrecht geleistet worden seien, hänge auch davon ab, ob das Asylverfahren bereits bei der Hilfestellung abgeschlossen gewesen sei.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Fiktion der Einhaltung der Monatsfrist im genannten Beschluss nur Fälle erfasst, in denen die Einreise nach dem 1. Juni 2015 und vor dem 1. November 2015 erfolgte. Die vom Rechnungshof aufgegriffenen Fälle lagen jedoch außerhalb dieses Zeitraums.

⁸ § 41 SGB VIII.

⁹ § 6 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII.

¹⁰ § 89d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 4 SGB VIII.

2.4 Mängelbehaftetes Abrechnungsverfahren

Das Landesamt prüfte Kostenrechnungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe nicht immer hinreichend detailliert. In 39 % der vom Rechnungshof in die Erhebungen einbezogenen Fälle mit einem Abrechnungsvolumen von mehr als 3,1 Mio. € erkannte es Maßnahmekosten an, ohne sich abrechnungsbegründende Unterlagen, wie z. B. Sorgerechtsanträge und Hilfepläne, vorlegen zu lassen. Angaben über Kostenbeiträge, Ersatzleistungen und Einnahmen, die möglicherweise von den beantragten Kostenerstattungen in Abzug zu bringen gewesen wären, waren nicht aktenkundig. Außerdem verlangte das Landesamt für die Kostenerstattung von einmaligen Leistungen über 69.000 € (u. a. für Nachhilfeunterricht, Fahrtkosten, Schulranzen oder Versicherungsbeiträge) keine Begründungen und Belege.

Das Ministerium hat mitgeteilt, für die von anderen überörtlichen Trägern übernommenen Fälle würde das Prüfverfahren für künftige Neufälle wieder ausgeweitet und weitere Nachweise würden angefordert. Die erforderlichen Nachweise bei der Gewährung von Hilfen für junge Volljährige würden in allen Fällen angefordert und die gelisteten Einzelfälle einer erneuten Prüfung unterzogen. Rechnungen der örtlichen Träger der Jugendhilfe außerhalb von Rheinland-Pfalz würden jeweils rechnerisch und hinsichtlich der sachlichen Merkmale auf Plausibilität geprüft. Innerhalb von Rheinland-Pfalz erfolge die Kostenerstattung halbjährlich mit summarischen Abrechnungen. Auch das Abrechnungsverfahren werde künftig ausgeweitet und weitere Nachweise würden angefordert. Bei der Ermittlung des heranzuziehenden Einkommens sowie der anschließenden Vereinnahmung der Beträge handele es sich um Aufgaben, die den örtlichen Jugendhilfeträgern oblägen. Überdies werde das Landesamt erneut für die Problematik der Kostenheranziehung sensibilisiert, sodass konkrete Hinweise in vorliegenden Hilfeplanprotokollen ohne gleichzeitige Ausweisung von Einnahmen in den entsprechenden Kostenrechnungen künftig verstärkt zum Anlass für weitere Nachfragen beim erstattungsbegehrenden örtlichen Träger genommen würden. Bei Einmalzahlungen würden künftig in all jenen Fällen, in denen keine Richtlinien oder Empfehlungen zu einer konkreten Beihilfe oder einem konkreten Zuschuss bekannt seien, Belege oder zugrundeliegende Nebenkostenrichtlinien angefordert.

2.5 Überhöhte Fallkostenpauschale

Für die Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der (vorläufigen) Inobhutnahme von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen erhielten die örtlichen Träger der Jugendhilfe 2015 und 2016 eine Fallkostenpauschale von grundsätzlich 1.046 €. ¹¹ Der Kalkulation wurden eine dreimonatige Inobhutnahme mit Personalkosten für je eine Vollzeitstelle eines Sachbearbeiters des Allgemeinen Sozialen Dienstes und eines Amtsvormunds, eine halbe Stelle der wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie 200 jährlich zu bearbeitende Fälle zugrunde gelegt. Eine im Oktober 2015 von dem für Jugend zuständigen Ministerium angekündigte Überprüfung der Fallkostenpauschale wurde bisher nicht durchgeführt. Seit 2017 wird die Fallkostenpauschale nur noch den Schwerpunktjugendämtern gewährt.

Nach Auswertungen des Rechnungshofs für das Jahr 2017 betrug der durchschnittliche Zeitraum für die (vorläufige) Inobhutnahme in den Schwerpunktjugendämtern Kusel 61 Tage, Mainz-Bingen 32 Tage und Trier 80 Tage.

Insoweit verblieben die unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen weniger als drei Monate bei den Schwerpunktjugendämtern. Unter Zugrundelegung einer zweimonatigen Aufgabenwahrnehmung ergäbe sich eine auf 697 € verringerte Fallkostenpauschale.

Das Ministerium hat erklärt, es sei der Forderung der Kommunalen Spitzenverbände nach einer Erhöhung der Fallkostenpauschale nicht gefolgt. Es habe stattdessen

¹¹ Für kurzfristige Betreuungen (bis zu drei Tage) betrug die Pauschale 300 €.

vorgeschlagen, dass die Schwerpunktjugendämter in der Regel nach zwei Monaten die Fallzuständigkeit abgeben sollten. Da die Fallkostenpauschale künftig in regelmäßigen Abständen überprüft werden sollte, würden Gespräche mit den vier Schwerpunktjugendämtern aufgenommen.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme ausländischer Personen deren Minderjährigkeit geprüft und die Altersfeststellung ordnungsgemäß dokumentiert wird,
- b) darauf hinzuwirken, dass der ausländerrechtliche Status volljähriger Leistungsempfänger nachgewiesen wird,
- c) darauf hinzuwirken, dass die Voraussetzungen für Kostenerstattungen in Bezug auf die Monatsfrist, innerhalb der nach der Einreise Jugendhilfe gewährt wird, und die maximale dreimonatige Unterbrechung der Hilfestellung nachvollziehbar geprüft werden,
- d) darauf hinzuwirken, dass im Rahmen des Abrechnungsverfahrens die eingereichten Kostenrechnungen nebst begründenden Unterlagen vertieft geprüft werden,
- e) in den unter Buchstabe a bis d aufgeführten Einzelfällen die Rückforderung von Leistungen zu prüfen,
- f) die Angemessenheit der Fallkostenpauschale zu überprüfen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben e und f zu berichten.