

Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer

Der starke Anstieg in Obhut zu nehmender unbegleiteter minderjähriger Ausländer (umA) im Jahr 2016 stellte die Jugendämter vor eine große Herausforderung.

Auch in Sondersituationen sind in der Jugendhilfe die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies gilt insbesondere für die Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe. Die Basisentgelte lagen in einer Spannbreite von 75 bis 296 €/Tag pro Platz.

Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber, gesetzliche Prüfungsrechte der örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen bei den Trägern der freien Jugendhilfe vorzusehen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Seit dem 01.11.2015 kamen in Deutschland veränderte Verfahren zur Verteilung der umA auf die Bundesländer sowie zur Verrechnung der Kosten zur Anwendung. Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Inobhutnahme von umA nach § 42 SGB VIII und § 42a SGB VIII („vorläufige Inobhutnahme“)¹ geprüft.
- 2 Diese Aufgaben werden durch die 10 Landkreise und 3 Kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen.
- 3 Der SRH hat bei allen 13 örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe Daten erhoben. Örtliche Erhebungen erfolgten im Landkreis Nordsachsen, Vogtlandkreis und der Stadt Dresden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Datenbasis

- 4 Bei den kommunalen Jugendämtern erfolgten vor 2014 jährlich rd. 2.500 Inobhutnahmen, davon i. d. R. weniger als 100 anlässlich unbegleiteter Einreise aus dem Ausland.² In den Erhebungsbögen des SRH wurden für das Jahr 2016 allein 3.168 Inobhutnahmen von umA nach § 42 SGB VIII angegeben. Die Angaben der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu den „Fällen“ (Maßnahmen³) und den Aufwendungen für die Jahre 2014 bis 2016 waren allerdings nur eingeschränkt vergleichbar und aussagekräftig.
- 5 Insbesondere die durchschnittlichen Fallkosten für den gesamten Freistaat Sachsen konnten nicht ermittelt werden. Hier scheidet es bereits an der Definition des Fallbegriffes. Was ist ein Fall?
- 6 Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollten eine einheitliche und aussagefähige Datenbasis bezüglich der Erfassung zur Unterbringung, Betreuung und Versorgung von umA schaffen, um die Vergleichbarkeit der Ausgaben/Aufwendungen sowie Fallzahlen und Fallkosten zu ermöglichen. Eine zentrale Steuerung sollte durch das SMS unter Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände erfolgen.

¹ Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 25.10.2015 wurde die „vorläufige Inobhutnahme“ in das SGB VIII eingefügt. Sie erfolgt als erste Stufe der Schutzgewährung nach Einreise der umA und vor der Entscheidung über ihre Verteilung (§§ 42a ff. SGB VIII); vgl. Wiesner/Loos Nachtragskommentierung, Dezember 2015, Wiesner, § 42a Rdnr. N 1.

² Vgl. LT-Drs. 6/5979.

³ §§ 42, 42a SGB VIII sind vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen.

Doppeltes Abrechnungsverfahren bedingt Rückstände	<p>2.2 Aufwendungen</p> <p>7 Im Jahr 2016 wurden den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe Aufwendungen i. H. v. rd. 62,4 Mio. € für Inobhutnahmen und Hilfen zur Erziehung umA nicht erstattet, da das Landesjugendamt aufgrund personeller Engpässe hauptsächlich nur Abschlagszahlungen vornehmen konnte. Das Nebeneinander von Abschlags- und Spitzabrechnungsverfahren führt zu doppeltem Verwaltungsaufwand.</p> <p>8 Die Kommunen sollten sich mit dem Landesjugendamt dahingehend abstimmen, dass künftig keine doppelten Bearbeitungszeiten anfallen und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die anrechenbaren Leistungskosten kurzfristig erstattet werden.</p>
Langandauernde Inobhutnahmen treiben Kosten hoch	<p>9 Zur durchschnittlichen Dauer der Inobhutnahmen umA nach § 42 SGB VIII machten die 3 Jugendämter, bei denen örtliche Erhebungen durchgeführt wurden, für die Jahre 2015 und 2016 Angaben von deutlich über 100 Tagen. Das SMS ging in seiner Konzeption zur Unterbringung und Betreuung umA vom August 2015 von 45 bis 60 Tagen aus.</p> <p>10 Künftig sollten die kostenintensiven Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII – auch für umA – so kurz wie möglich gehalten werden. Ein Hinwirken auf eine zeitnahe Bestellung des Vormundes und umgehende Antragstellung auf Hilfen zur Erziehung sind angezeigt.</p>
Rückläufige Zuweisungszahlen zwingen zu Personalreduzierungen	<p>2.3 Personal der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe</p> <p>11 Die steigende Anzahl umA seit November 2015 und das Verteilungsverfahren führten in 2016 zu einer Stellenmehrung von rd. 85 VZÄ bei allen örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Die Zahl der umA ist seit 2017 stark rückläufig.⁴</p> <p>12 Der SRH empfiehlt, im Rahmen einer Aufgabenüberprüfung zur Unterbringung, Betreuung und Versorgung der umA entsprechend den rückläufigen Zuweisungszahlen Personalanpassungen vorzunehmen.</p>
Fragliches Fortbestehen des Sachgebietes Clearingstelle	<p>13 Im Jugendamt der Stadt Dresden wurde im Jahr 2015 ein separates Sachgebiet Clearingstelle gebildet. Geschaffen wurde dieses für die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit den vorläufigen Inobhutnahmen.</p> <p>14 Die Fülle der ursprünglichen Aufgaben nahm besonders mit der sinkenden Zahl neuer umA ab. Dem Sachgebiet wurden weitere Aufgaben übertragen, was zu Überschneidungen mit Aufgaben anderer Sachgebiete im Jugendamt führte. Klare Aufgabenabgrenzungen wurden aufgeweicht.</p> <p>15 Die Stadt Dresden sollte die Aufgaben des Sachgebietes Clearingstelle analysieren und prüfen, ob diese Organisationseinheit noch separat vorgehalten werden muss. Eine Zuordnung der besonderen Aufgaben im Bereich umA zu den anderen, ohnehin zuständigen Organisationseinheiten erscheint sinnvoll.</p>

⁴ Lt. LT-Drs. 6/11355 waren die Jugendämter im Freistaat Sachsen mit Stand vom 11.12.2017 für die Unterbringung, Betreuung und Versorgung von 1.753 umA zuständig.

- 16 Die 3 Jugendämter, bei denen örtliche Erhebungen durchgeführt wurden, wiesen für 2016 einen deutlich gestiegenen Personaleinsatz für Amtsvormundschaften für umA aus. Nach § 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII soll ein vollzeitbeschäftigter Mitarbeiter, der nur mit der Führung von Amtsvormundschaften betraut ist, höchstens 50 Vormundschaften führen.
- 17 Der Landkreis Nordsachsen und der Vogtlandkreis blieben in den Jahren 2016 und 2017 hinter dem Personalschlüssel 1 : 50 zurück. Ab 2017 war auch in der Stadt Dresden ein Personalschlüssel von 1 : 40 feststellbar. Ausschöpfen des gesetzlich verankerten Personalschlüssels
- 18 **Der gesetzlich verankerte Personalschlüssel im Aufgabenbereich Amtsvormundschaften ist im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz auszuschöpfen.**
- 19 Grundsätzlich sind 3 Vormundschaftsformen vorgesehen: die Bestellung einer Einzelperson, eines Vereins oder des Jugendamtes (Amtsvormundschaft). Gemäß § 79 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu gewährleisten, dass rechtzeitig und ausreichend Vormünder zur Verfügung stehen. Eine Beschränkung auf Amtsvormünder besteht nicht.⁵
- 20 Durch die Vorrangstellung der ehrenamtlichen Einzelvormünder (§ 1791b BGB) kommt diesen eine besondere Bedeutung zu. Ehrenamtliche Einzelvormünder stärken
- 21 Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hob sich die Stadt Dresden mit ihren Anstrengungen zur Gewinnung von ehrenamtlichen Einzelvormündern hervor. Zum Stichtag 31.12.2016 waren in der Stadt Dresden 35 ehrenamtliche Einzelvormünder für umA bestellt.
- 22 Derartige Aktivitäten waren im Landkreis Nordsachsen und im Vogtlandkreis nicht vorzufinden
- 23 **Bemühungen um ehrenamtliche Einzelvormundschaften sind zu forcieren. Ein Erfahrungsaustausch unter den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wird angeregt.**
- 24 **2.4 Vereinbarungen zur Unterbringung und Betreuung**
Insgesamt lagen dem SRH für den Zeitraum 2015 bis 2017 132 Vereinbarungen für die Inobhutnahme von umA vor, davon 67 für temporäre Unterkünfte⁶ über einerseits tägliche Entgelte zwischen 28 € und rd. 256 €/Tag pro Platz sowie andererseits über monatliche Kosten für Mietverträge. Die weiteren 65 Vereinbarungen für Inobhutnahme-Einrichtungen beinhalten eine Basisentgeltspanne⁷ von 75 € bis rd. 296 €/Tag pro Platz. Große Basisentgeltspanne von 75 € bis rd. 296 €/Tag pro Platz
- 25 Besonders die große Spanne bei den Basisentgelten weist auf eine unterschiedlich starke Steuerung im Hinblick auf den Abschluss wirtschaftlicher Vereinbarungen hin. Häufig rückte bei den Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in den Hintergrund, um rasch Kapazitäten für die Aufgabenbewältigung zu schaffen. Wirtschaftlichkeit rückt in den Hintergrund

⁵ § 56 Abs. 4 SGB VIII und § 53 SGB VIII machen ferner deutlich, dass neben Amtsvormündern eben auch andere Vormundschaftsformen zur Verfügung stehen sollen.

⁶ Z. B. Hotels, Jugendherbergen und Verwaltungsgebäude.

⁷ Zur Begrifflichkeit Basisentgelt vgl. § 8 Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII im Freistaat Sachsen vom 01.11.2012. Hiernach besteht das Basisentgelt aus dem Leistungsentgelt und dem Entgelt für die dazugehörigen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen (Abs. 2). Das Leistungsentgelt umfasst die notwendigen Personalaufwendungen und die dazu notwendigen Sachaufwendungen (Abs. 3).

- 26 Darüber hinaus zeigten die gesichteten Akten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den 3 Jugendämtern, dass eine qualifizierte Überprüfung der Anwesenheit des jeweiligen umA nicht erfolgte. Dadurch ist nicht auszuschließen, dass Kosten für vorgehaltene aber nicht belegte Plätze übernommen wurden.
- 27 Der SRH empfiehlt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, künftig aussagekräftige Anwesenheitslisten im Rahmen der monatlichen Abrechnung zu fordern und zu prüfen.
- 28 Auch in der Jugendhilfe sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, dies gilt insbesondere für die Verhandlungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe.
- 29 Der SRH empfiehlt dem Gesetzgeber, gesetzliche Prüfungsrechte der örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen bei den Trägern der freien Jugendhilfe vorzusehen.⁸

2.5 Mindeststandards beim Betreuungspersonal

Dauerhafter Einsatz von fachfremdem Personal

- 30 Im Landkreis Nordsachsen setzte ein Träger der freien Jugendhilfe in 2 Einrichtungen für umA-Mitarbeiter ohne geeigneten Berufsabschluss und ohne nachgewiesene Erfahrungen oder Kenntnisse ein. Dies betraf insgesamt 11 von 17 Personalkräften.
- 31 Das Jugendamt bat den Träger, eine schriftliche Erklärung über die Bereitschaft der konkreten Beschäftigten zur Aufnahme der Ausbildung als Erzieher vorzulegen. Dies wurde aber vom Jugendamt nicht weiterverfolgt.
- 32 Mit dem unzureichend kontrollierten Einsatz von fachfremdem Personal im Betreuungsbereich kam das Jugendamt des Landkreises Nordsachsen seiner Verpflichtung als sozialpädagogische Fachbehörde nicht nach. Beim Einsatz von geeignetem Personal sind die landesrechtlichen Vorgaben zwingend zu beachten.

2.6 Verwaltungskostenpauschale

Überprüfung der Verwaltungskostenpauschale

- 33 Der Freistaat Sachsen erstattet gem. § 32c LJHG⁹ den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe für die im Rahmen der Unterbringung, Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher entstehenden Kosten eine Verwaltungskostenpauschale i. H. v. 843,50 € je Person und Vierteljahr. Nach § 32c Abs. 2 Satz 1 LJHG soll das SMS bis zum 31.12.2018 die Höhe der Verwaltungskostenpauschale überprüfen.

Kein zureichender Kostenüberblick über Personal- und Sachaufwendungen

- 34 Die von den Landkreisen und Kreisfreien Städten gemachten Angaben zu den entstandenen Personal- und Sachaufwendungen waren lückenhaft und vermitteln allenfalls einen „grobe“ Eindruck zur Höhe des Verwaltungsaufwandes. Die 13 örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe führten keine internen Leistungsverrechnungen durch. Eine Analyse der Verwaltungskosten ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

⁸ 2017 trat in Mecklenburg-Vorpommern folgende Regelung in Kraft: „Soweit den kommunalen Körperschaften aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten zustehen, kann der Landesrechnungshof diese jederzeit in gleichem Umfang unabhängig von Prüfungen der kommunalen Körperschaften an ihrer Stelle wahrnehmen.“ Vgl. § 8 Abs. 3 KPG M-V.

⁹ § 32c LJHG trat rückwirkend zum 01.10.2016 in Kraft. Der Freistaat Sachsen stellte für den Zeitraum vom 01.11.2015 bis zum Inkrafttreten eine Förderpauschale i. H. v. 4,8 Mio. € bereit.

35 Um Klarheit über die im Rahmen der Verwaltungskostenpauschale erstattungsfähigen Kosten zu erlangen, sollten die Kommunen das SMS um zeitnahe diesbezügliche Erläuterungen bitten.

36 Die Landkreise und Kreisfreien Städte sollten interne Leistungsverrechnungen, die den vorhandenen Personal- und Sachaufwand abbilden, durchführen und in den Teilhaushalten darstellen.

3 Stellungnahmen

37 Soweit die geprüften örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum Bericht Stellung nahmen, teilten sie überwiegend die Feststellungen und Folgerungen des SRH.

38 Zu den Feststellungen in Bezug auf die Obergrenze zu Amtsvormundschaften gaben 2 örtliche Träger abweichende Meinungen an. Die Stadt Leipzig führt aus, dass die Obergrenze in § 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII deutlich vor dem Aufwuchs der umA-Zahlen kodifiziert wurde und daher die Besonderheiten nicht berücksichtigen, die mit einer Vielzahl entsprechender Vormundschaften einhergehen. Diese seien deutlich zeitintensiver. In Bezug auf umA müsse die gesetzliche Obergrenze deshalb deutlich unterschritten werden. Das sei gerechtfertigt, weil ansonsten die vormundschaftlichen Aufgaben nicht ohne die Gefahr von Pflichtverletzungen wahrgenommen werden könne. Auch der Landkreis Zwickau verweist auf die fachliche Spezifik.

39 Zum Einsatz von Personal ohne geeigneten Berufsabschluss in Inobhutnahmeeinrichtungen teilte der Landkreis Nordsachsen mit, dass unter Verweis auf einen Erlass des SMS auch andere nach Vorbildung und Erfahrung geeignet erscheinende Personen zugelassen worden seien. Darüber hinaus seien diese Nichtfachkräfte in Einrichtungen für die Leistung der Inobhutnahme eingesetzt worden, in denen nicht maßgeblich die Erziehung im Vordergrund stehe.

40 SMI und SMS gaben keine Stellungnahme ab.

4 Schlussbemerkung

41 In Bezug auf die Obergrenze der Vormundschaften hält der SRH an seiner Folgerung fest, da in Bezug auf die Kernaufgaben des Vormundes eines Unbegleiteten kein wesentlicher Mehraufwand entsteht. Zudem erfordern rückläufige Zuweisungszahlen auch im Bereich der Vormundschaften Personalanpassungen.

42 Hinsichtlich der Mindeststandards von Betreuungspersonal verweist der SRH auf die landesrechtliche Regelung des § 29 Abs. 1 Satz 1 LJHG, das erlaubnispflichtige Einrichtungen oder sonstige Wohnformen über eine ausreichende Anzahl pädagogischer Fachkräfte mit staatlich anerkannter oder gleichwertiger Ausbildung verfügen müssen. Dies ist auch in Sondersituationen nicht gegeben, wenn mehr als die Hälfte nicht über die erforderliche Qualifikation verfügen und das Jugendamt dieses Defizit erkannt hatte.